

РЕЦЕНЗИЈА
НА РАКОПИСОТ СО НАСЛОВ „ЈАВНИ ФИНАНСИИ”
ОД АВТОРИТЕ ВОН. ПРОФ. Д-Р СТЕВАН ГАБЕР И
ВОН. ПРОФ. Д-Р ИЛИЈА ГРУЕВСКИ, ЕКОНОМСКИ ФАКУЛТЕТ,
УНИВЕРЗИТЕТ „ГОЦЕ ДЕЛЧЕВ” ВО ШТИП

Врз основа на одредбите од Статутот и Правилникот за единствените основи за остварување на издавачката дејност на Универзитет „Гоце Делчев” во Штип, како и Одлуката бр. 1202-92/6 од 222. редовна седница на Наставно-научниот совет на Економски факултет, одржана на ден 24.8.2022 година, избрана е Рецензентска комисија во состав:

- **д-р Оливера Ѓоргиева-Трајковска**, редовен професор, Економски факултет при Универзитет „Гоце Делчев” во Штип;
- **д-р Марија Гогова-Самоников**, вонреден професор, Економски факултет при Универзитет „Гоце Делчев” во Штип,

за изготвување на извештај, рецензија на приложениот ракопис **„ЈАВНИ ФИНАНСИИ” од авторите вонреден професор д-р Стеван Габер и вонреден професор д-р Илија Груевски**, наменет за студентите на прв и на втор циклус студии на Економски факултет при Универзитет „Гоце Делчев” во Штип.

По прегледот на ракописот, Комисијата до Наставно-научниот совет на Економски факултет го поднесува следниов

ИЗВЕШТАЈ

Општи податоци за ракописот

Ракописот „Јавни финансии“ од авторите вон. проф. д-р Стеван Габер и вон. проф. д-р Илија Груевски претставува благодарен обид на авторите да понудат достојна и квалитетна литература, која навремено ќе ги рефлектира современите трендови во научната дисциплина јавни финансии, од една страна, а од друга страна, ќе им понуди на студентите учебник од кој ќе можат на ефикасен и ефективен начин да ја совладаат наставната материја од предметот Јавни финансии.

Овој ракопис е предвиден да се користи за предметот Јавни финансии, кој се слуша на прв циклус студии на Економски факултет при Универзитет „Гоце Делчев“ во Штип, но и за предметот Државни финансии, кој е содржан во наставните програми на втор циклус на студии на Економски факултет во Штип.

Учебникот е наменет да се применува за предметот Јавни финансии, кој се слуша на насоките:

- Финансии, задолжителен предмет, кој се слуша во 5. семестар со неделен фонд на 5 часови (2+2+1) или 6 ЕКТС кредити,
- Сметководство и ревизија, задолжителен предмет, се слуша во 7. семестар со неделен фонд на 5 часови (2+2+1) или 6 ЕКТС кредити,
- Бизнес економија, избран предмет, се слуша во 3. семестар со 4 часа неделен фонд (2+1+1) или 4 ЕКТС кредити и
- Маркетинг менаџмент, избран предмет, се слуша во 7. семестар со 4 часа неделен фонд (2+1+1) или 4 ЕКТС кредити.

Учебникот е предвидено да се користи и како задолжителна литература по предметот Државни финансии, кој се слуша на втор циклус студии во прв семестар со неделен фонд на 8 часови или 8 ЕКТС кредити при Економски факултет на Универзитетот „Гоце Делчев“ во Штип.

Оценката на Рецензентската комисија е дека ракописот „Јавни финансии“ е направен во согласност со наставната програма, која е предвидено да се изучува по предметот Јавни финансии на прв и втор циклус студии на Економски факултет при Универзитет „Гоце Делчев“ во Штип.

Податоци за обемот ракописот

Проблематиката која е предмет на обработка во учебникот е претставена во текст од вкупно 335 страници, каде што се инкорпорирани и стотина релевантни библиографски единици, како учебници, периодични списанија, законски прописи и бројни интернет страници. Текстот во трудот е поткрепен со табели и графикони кои треба да помогнат во доближување и поедноставно претставување на материјата до студентите. Трудот е пишуван во А4 формат со нормален проред, употребен е фонт Arial, големина на буквите 11. Применува АПА стил за референците и користената литература, согласно со Упатството за техничко уредување на учебници во електронска форма. Обемот на трудот и неговата содржина ги задоволуваат критериумите според бројот на часови и според одредбите од Правилникот за единствените основи за остварување на издавачката дејност на Универзитет „Гоце Делчев“ – Штип.

Податоци за постоење на сличен или ист наслов

Рецензентите имаат сознание дека учебник со наслов „Јавни финансии“ не бил објавен на Универзитетот „Гоце Делчев“ во Штип, но постојат книги со таков наслов на други универзитети во државата од кои најрепрезентативен е учебникот „Јавни финансии“ од проф. д-р Живко Атанасовски, кој е објавен во 2004 година од Економски факултет при Универзитет „Св. Кирил и Методиј“ во Скопје. Овој учебник тековно се користи во наставната програма за предметот Јавни финансии. Сепак, долгата временска дискрепанца од неговото издавање до денес, односно 18 години, придонесе големи новини во делот на фискалната проблематика, особено во случајот со РС Македонија, да не бидат опфатени со него. Тоа нужно водеше до иманентна потреба за издавање на нов учебник од авторите вон. проф. д-р Стеван Габер и вон. проф. д-р Илија Груевски, кои го следат тој стил и наставна програма.

Временскиот фактор, како и потребата за искористување на потенцијалот за научен и научноистражувачки развој на авторите се сметаат за главни причини за одобрување на учебникот по Јавни финансии. Тоа, воедно, ги обврзува авторите така конципираниот материјал да го збогатат и надградат преку наредни изданија во рамките на Универзитетот „Гоце Делчев“ во Штип.

Краток опис на содржината

Ракописот „Јавни финансии“ од авторите вон. проф. д-р Стеван Габер и вон. проф. д-р Илија Груевски е конципиран во 10 поглавја и тоа: Вовед во јавни финансии, Економски функции на државата, Јавни расходи, Јавни приходи, Даноци и даночна политика, Останати јавни приходи, Јавен долг, Буџет и буџетска политика, Буџетски дефицит и Фискални правила.

Во првото поглавје се дава преглед на значењето на терминот финансии и подлабока експликација на развојот на науката за јавни финансии. Се објаснува улогата на јавните финансии во јавниот сектор, но и нивната улога во целокупната општествена репродукција. Потребата да се обезбедат квалитетни јавни добра и услуги, односно поголем степен на државен интервенционизам води кон понагласена анализа на јавните финансии и потребата за поголемо фискално оптоварување, кое треба да овозможи повеќе финансиски средства за нормално извршување на функциите на државата.

Токму *економските функции на државата*, како фундаментален аспект за потенцирање на оправданоста на државната интервенција, се содржани во второто поглавје и сметаат за темелна вредност на науката за јавни финансии. Тука посебно се опфатени најважните функции на државата, како што се алокациската функција, која треба да овозможи ефикасно задоволување на јавните потреби на граѓаните со јавни добра и услуги, екстерналиите, како екстерни ефекти поврзани со јавните добра, редистрибутивната функција, која има за цел да ја намали нееднаквоста помеѓу побогатите

и посиромашните граѓани, стабилизационската функција, како неопходен коректор на економските нерамнотежи, како и развојната и регулаторната функција.

Значењето на *јавните расходи* е опфатено во третото поглавје со кое се проучува причината за растечката тенденција на јавните расходи. Таквата зголемена интервенција на државата во економијата предизвикало потреба за одредени правила кои ќе ја рационализираат јавната потрошувачка. Други прашања кои се покриваат со ова поглавје се поврзани со видовите и поделбите на јавните расходи, причините за раст на јавните расходи, но и нивната структура во РС Македонија.

По описот на јавните расходи, кои се причина за наплата на јавните приходи, се пристапува кон анализа на *јавните приходи*, кои се содржани во четвртото поглавје. Се дава осврт на карактеристиките на јавните приходи, нивната класификација, но и структурата на јавните приходи во РС Македонија, при што се дава поблизок приказ на приходите во нашата држава.

Петтото поглавје пристапува кон обработка на *даноците и даночната политика*. Започнува со основните обележја на даноците, нивните цели, кои, освен фискални, може да бидат и нефискални (економски, социјални, демографски и слично), а потоа продолжува со описот на фундаменталните елементи на даноците без кои тешко може да се разбере суштината на даноците. Вечните дебати и дилеми за изборот на моделот на оданочување, пропорционално или прогресивно, односно ефикасноста на даноците или правичноста во оданочувањето, исто така се предмет на опсежна анализа со што се овозможува темелно сфаќање на овој дел од даночната политика. Друга тема која е поврзана со даночната политика се принципите на оданочување, каде што се дава еден еволутивен приказ на нивниот развој, а потоа се прибегнува кон темелно проучување на економските и социјално-политичките принципи на оданочување. Воведувањето на данок води кон промени во однесувањето на даночните обврзници, кое во голема мера ќе зависи од висината на воведениот данок, односно поголем данок, поголеми дисторзии и обратно. Во тој контекст државата се труди преку даночните олеснувања да овозможи отстапување од општиот режим на оданочување, при што ќе се поттикне економската активност кај граѓаните и компаниите. Сепак, во голем дел од случаите имаме ситуации кога данокот се пренесува на други лица и се менува крајниот носител на даночниот товар или даночниот дестинатор. Даночната евазија го прикажува законското и незаконското поведение на даночните обврзници на секоја наметната даночна обврска, како и факторите кои доведуваат до навиката да не се плаќаат даноците. Како прашање кое заслужува осврт во овој дел од книгата е хармонизацијата на даноците, како предизвик во даночната политика во процесот на пристапување кон ЕУ со која се врши усогласување на даночните прописи со даночните директиви на ЕУ. Слободното движење на стоки, услуги, работна сила и капитал го иницирало проблемот со меѓународното двојно оданочување, коешто соодветно е застапено преку објаснување на причините кои доведуваат оваа негативна појава во оданочувањето. Последните точки од ова поглавје се резервирани за класификацијата на даноците, но и економската поделба на даноците, при што се добива појасна претстава за видовите и намената на секој вид на данок. Посебно внимание се посветува на даночниот систем на РС Македонија и најважните даноци кај нас, како што се даноците на доход, даноците на имот и даноците на потрошувачка.

Шестото поглавје ги анализира *останатите видови на јавни приходи*, кои, исто така, се јавуваат како значаен извор на финансиски средства за државата. Тука се мисли на царините, таксите, придонесите и парафискалните и нефискалните приходи.

Потребата за користење на туѓи извори на средства за финансирање на буџетскиот дефицит на државата доведе до тоа *јавниот долг* да добие улога на поредовен извор за финансирање на активностите на државата. Сите аспекти поврзани со јавниот долг, како дефинирањето, видовите, емисијата, конверзијата и консолидацијата, амортизација, но и теориите за јавен долг се содржани во седмото поглавје. Тоа овозможува подобро

запознавање со предностите и недостатоците на овој вид на финансирање на државата и зошто државата треба да биде многу внимателна кога прибегнува кон користење на овој начин на финансирање.

Осмото поглавје дава есенцијален увид на *буџетот и буџетската политика*, како и на сите релевантни аспекти поврзани со него. Поаѓа од експликација на основните карактеристики на буџетот, посебни и општи, бројните буџетски принципи, кои треба да овозможат прудентна и дисциплинирана буџетска политика, буџетската процедура, која буди најголем интерес кај пошироката научна и стручна јавност, бидејќи дава можност да се запознаеме со плановите на државата за јавна потрошувачка во наредната фискална година, но и современите теории на буџет преку кои се согледува правецот во кој ќе се движи буџетската политика.

Во деветтата глава од книгата се објаснува концептот на *дефицитно буџетско финансирање* во фазата на експанзивна фискална политика со која се поттикнува потрошувачката и економскиот раст. Притоа, анализира два вида на дефицитно финансирање: задолжување и емисија на пари. Овој концепт не поаѓа од системот на покривање на буџетскиот дефицит, што е битно за емисијата на пари, стабилноста на економијата, формирањето на акумулации за развој и инвестиции. Всушност, во овој сегмент се прикажува резултатот од притисокот на државата на пазарот на капитал и нејзиното влијание врз движењата на каматните стапки, а од друга страна, ограничувањето на процесот на инвестирање поради растот на каматните стапки. Овој феномен на „истиснување на приватните инвестиции“ се посматра, од една страна, преку фактот што структурата на пазарот не се менува значајно, зголемената побарувачка за потрошувачка не е во состојба да создава доход, мултипликативните ефекти изостануваат (поради падот на инвестициите), принципот на акцелерација е лимитиран. Од друга страна, употребата на дефицитното финансирање за поттикнување на растот и извлекување на економијата од рецесија не може веднаш да се прекине, бидејќи се продолжува со покривањето на буџетските програми со што се навлегува во дефицитно финансирање и во тек на експанзивна фаза на економијата. Трето, константниот буџетски дефицит ја прави оваа политика нееластична, преку нееластични државни расходи, при што дефицитното финансирање ја продлабочува економската и финансиската нерамнотежа, доведувајќи до криза на државните финансии. Понатаму авторите го образложуваат покривањето на буџетскиот дефицит преку емисија на пари што доведува до пораст на паричната маса во оптек и до иницирање на инфлаторната спирала на трошоците. Порастот на буџетскиот дефицит го забрзува растот на паричната маса, доведува до притисок на финансискиот пазар и раст на каматните стапки. Значи овде се согледува како дефицитното финансирање и политиката на скапи пари, насочена кон стабилност на цените во краток период, се во колизија. Претераното трошење на државата, порано или подоцна, доведува до високи реални каматни стапки, а во отворена економија и до висок реален девизен курс со цел да се одржи стабилноста на цените и платно - билансната рамнотежа. Со други зборови, покрај ефектот на истиснување на приватните инвестиции, подетално се согледуваат ефектите од мултипликаторот како позитивен ефект врз растот, ефектот врз девизниот курс кој во различни земји - различно реагира и ефектот на „дефицити близнаци“ како забележителна појава во 80-тите години на минатиот век во САД, односно дека политиката на буџетски дефицит водела кон неминовен трговски дефицит во платниот биланс.

Десеттото поглавје, *фискални правила*, се фокусира на примената на фискални правила во буџетскиот процес, а кои се во насока на ограничување на политиката на растечки фискални дефицити. Започнува со објаснување на премисата дека правилата на буџетскиот процес имаат мултипликативни цели, кои ја детерминираат потребата да бидат анализирани од аспект на повеќе критериуми - едноставност, транспарентност, флексибилност, компатибилност со структурни реформи, но и примената на аналитички осврт на различните видови на фискални правила. Понатаму се утврдува како одреден

сет на правила може да го олесни економското закрепнување и растот преку одржување на долгорочна фискалната одговорност и одржливост и краткорочна макроекономска стабилност. Потоа се продолжува со анализа на мерките за алтернативна фискална контрола во согласност со овие и други критериуми, како што се способноста да се одржат цврсти операции на државата за да се постигнат долгорочно поставените политички цели, вклучувајќи го финансирањето на јавните инвестиции.

ЗАКЛУЧОК

Ракописот „Јавни финансии“ од авторите вон. проф. д-р Стеван Габер и вон. проф. Илија Груевски претставува квалитетно научно дело, кое е добро структурирано со внимателно селектирани поглавја, кои ги опфаќаат најважните сегменти од јавните финансии, како и дело со кое на едноставен и разбирлив начин се објаснуваат фискалните аспекти во јавните финансии. Авторите, при обработката на ракописот, почнуваат со елаборација на основните аспекти на научната дисциплина на јавни финансии, потоа продолжуваат со темелно и надградено толкување на функциите на државата, аналитичко обработување на јавните расходи и јавните приходи, како и со адекватен осврт на нивната состојба во РС Македонија. Таквиот фундаментален пристап во обработката на материјата е проширен со анализа на јавните приходи и останатите јавни приходи, но и со најзначајниот дел - даноците, кои имаат суштествена важноста за полнењето и стабилноста на буџетот. Материјалот се комплетира со опфатот на буџетот и буџетската политика, буџетскиот дефицит и фискалните правила. Тенденцијата кон дефицитно буџетско финансирање наметнало потреба за воведување на инструменти за регулирање и ограничување на задолженоста на државата, што, пак, навремено е инкорпорирано во овој учебник од страна на авторите.

Врз основа на изнесеното, но и работните опуси на авторите, заклучокот на комисијата е дека тие се етаблирани научни работници во својата научна област и располагаат со исклучителни педагошки predispozicii за вршење на наставно-научна и научноистражувачка дејност.

Рецензентската комисија констатира дека поднесениот ракопис е учебник и ги задоволува сите критериуми за објавување. Соодветно на тоа, Комисијата дава позитивна препорака до **Наставно-научниот совет на Економски факултет во Штип да се пристапи кон издавање на учебник по „Јавни финансии“ од авторите вон. проф. Стеван Габер и вон. проф. д-р Илија Груевски.**

Рецензенти

Д-р Оливера Ѓоргиева-Трајковска, редовен професор, с.р.
Д-р Марија Ѓогова-Самоников, вонреден професор, с.р.