



УНИВЕРЗИТЕТ У НИШУ ПРАВНИ ФАКУЛТЕТ



Предмет: ЈАВНЕ ФИНАНСИЈЕ И ФИНАНСИЈСКО ПРАВО

Проф. др Марина Димитријевић, редовни професор

**ПРЕДАВАЊА
Презентација бр. 15**

ФИНАНСИЈСКО ИЗРАВНАЊЕ

Појам финансијског изравнања

Финансијско изравнање представља посебан институционални аранжман расподеле јавних прихода и јавних расхода између виших и нижих политичко-територијалних јединица.

У федерацијама се финансијско изравнање успоставља између савезне државе и федералних јединица, а унутар федералних јединица између њих и локалних власти.

У унитарним државама финансијско изравнање се успоставља између централне и локалних власти.

Финансијско изравнање је најсложенија институција јавних финансија и шири појам од фискалног федерализма и финансијског федерализма.

Фискални федерализам подразумева односе између ужих и ширих политичко-територијалних јединица у погледу овлашћења за установљење и увођење одређених врста и облика јавних прихода и одређивање њихове висине. Заправо се ради о расподели фискалних компетенција и извора прихода у федеративним државама у којима порески обвезници улазе у домен два, односно три фискална суверенитета: савезног, федералних јединица и локалних власти.

Финансијски федерализам је шири појам и подразумева односе федерације, федералних јединица и локалних колективитета у погледу овлашћења за утврђивање јавних потреба и расподеле јавних прихода, који служе за њихово финансирање.

Расподела јавних функција и модалитета прикупљања јавних прихода ради њиховог финансирања између политичко-територијалних јединица је посебан предмет проучавања финансијске науке и финансијског права.

Правилна расподела јавних прихода у једној држави зависи од начина на који су расподељени јавни расходи између различитих нивоа власти. У овом домену успостављају се врло сложени фискално-финансијски односи који у суштини одражавају постојеће правно-политичке и друштвено-економске релације између различитих субјеката јавног финансирања.

Уређивање фискалних односа између различитих нивоа власти спада у једно од кључних уставно-политичких питања.

Оптимално решавање овог питања, у зависности од специфичности сваке државе, изискује изузетно пажљиво сагледавање свих аспеката расподеле финансијских овлашћења.

Осцилације у процесима централизације *versus* децентрализације одражавају степен демократичности једног друштва и приближавања власти грађанима.

Опште обележје финансијских односа између више нивоа власти, независно од облика државног уређења, садржано је у функционалној везаности локалних финансија за глобални систем јавне потрошње. Ради се о истом финансијском потенцијалу који је предмет конкурентних фискалних захтева различитих нивоа власти.

Финансијско изравнање схваћено као одговарајућа расподела пореских овлашћења и одговорности за јавне расходе, између различитих носилаца јавног финансирања, изузетно је сложено питање.

У финансијској литератури прави се разлика између:

- **активног финансијског изравнања** – означава расподелу јавних прихода између различитих политичко-територијалних јединица;
- **пасивног финансијског изравнања** – представља расподелу јавних расхода између различитих политичко-територијалних јединица.

Фискални суверенитет

„Моћ над новцем“ (енг. *the power of the purse*) јавног сектора – фискални суверенитет је битна компонента политичког суверенитета, која даје право држави да дажбинама оптерећује сва лица на својој територији.

Финансијски суверенитет је шири појам од фискалног суверенитета.

Финансијски суверенитет обухвата утврђивање јавних потреба и расподелу јавних прихода ради њиховог финансирања. Другачији назив за финансијски суверенитет је буџетско право.

Фискални суверенитет садржи три врсте фискалних овлашћења:

- овлашћење установљавања прихода;
- овлашћење увођења прихода;
- овлашћење утврђивања висине прихода.

- Овлашћење установљавања прихода је најјаче фискално овлашћење којим искључиво располаже законодавно тело (парламент). Парламент ово овлашћење врши усвајањем фискалних прописа у којима се утврђују извори, врсте и облици јавних прихода, њихови елементи, процедура убирања и санкционисање противправних понашања. У пореским законима предвиђа се пореско чињенично стање (законски опис пореског чињеничног стања) чије конкретно остваривање у пракси омогућава реализацију пореског потраживања државе.

- Овлашћење увођења прихода преноси се на пореску администрацију која је надлежна за обрачунавање и наплату пореза и других дажбина.

- Овлашћење утврђивања висине прихода подразумева прописивање висине стопа прихода. Могуће је да субјект финансирања вишег степена ограничава то право путем утврђивања горње границе до које субјект финансирања нижег степена може одређивати ниво свог фискалног захватања.

По правилу, субјекти вишег степена имају сва три фискална овлашћења док субјектима нижег степена припада право само на увођење прихода и утврђивање њихове висине или само право на утврђивање њихове висине.

Облици фискалног суверенитета

- потпун и непотпун фискални суверенитет
- оригинарни и деривативни фискални суверенитет

Фискални суверенитет је потпун када обухвата сва три овлашћења фискалног суверенитета а непотпун (ограничен) је када обухвата само нека од њих.

Оригинарни (изворни) фискални суверенитет припада субјекту финансирања који располаже уставним или законским овлашћењима за установљавање, увођење и утврђивање висине прихода.

Деривативни (изведени) фискални суверенитет настаје онда када, на основу закона, овлашћени субјект финансирања пренесе своја овлашћења, у целини или делимично, на субјекта финансирања нижег ранга (успоставља се вертикални однос међу носиоцима фискалног суверенитета).

Федерација обично располаже потпуним фискалним суверенитетом или га дели са федералним јединицама а ове га деле са локалним колективитетима, при чему федералне јединице и локални колективитети и сами могу да имају за одређене јавне приходе потпуни фискални суверенитет, а за остале да располажу ограниченим фискалним суверенитетом.

Расподела јавних функција (расхода)

Када је реч о расподели јавних функција (расхода) треба нагласити да се, у појединим државама, разликује:

- **вертикално распоређивање функција;**
- **хоризонтално распоређивање функција.**

- **Вертикално распоређивање функција зависи од друштвено-политичког система.** Оно је резултат, у највећој мери, политичких критеријума, односно установљеног степена централизације а, у мањој мери, резултат критеријума функционалности и ефикасности у организацији државе.

Принципом вертикалног распоређивања функција (расхода) врши се њихова расподела на **три** постојећа нивоа:

- * **централни (федерални) ниво;**
- * **ниво федералних јединица и**
- * **ниво локалних колективитета.**

- **Хоризонтално распоређивање функција** је мањег значаја и битно зависи од вертикалног распоређивања. Ова зависност потиче отуда што различити нивои власти могу имати различите расходе при подмиривању истих потреба.

Критеријуми расподеле јавних функција између територијалних јединица

- критеријум самоуправе
- критеријум минималног задовољавања јавних потреба
- критеријум најмање величине
- критеријум важности циља
- критеријум нужних просечних трошкова
- критеријум повољних односа између користи и трошкова

- **Критеријум самоуправе**

- * јавне функције треба препустити ужим територијалним јединицама ако су оне вољне и економски довољно снажне да их извршавају
- * овај критеријум омогућује и обезбеђује већу јавну контролу, доприноси да носиоци одлука о финансирању јавних потреба нису анонимни, као и да је више људи заинтересовано за обим и квалитет обављања јавних функција

- **Критеријум минималног задовољавања јавних потреба**

- * захтева такву расподелу јавних функција да се свим политичко-територијалним јединицама осигура један задовољавајући (минимални) ниво подмирења, односно финансирања одређених јавних потреба (нпр. у здравству, култури, образовању)
- * у напред наведеном смислу, одређени ступањ централизације јавних функција треба да осигура географску једнакост у задовољавању јавних потреба

- **Критеријум најмање величине**

- * приликом расподеле функција треба водити рачуна о томе да се задовољавање потреба у одређеној територијалној јединици може оправдати ако су повољни односи на тај начин створених трошкова и броја корисника јавних добара

- * ако је мали број корисника неких јавних добара (нпр. болнице, образовне установе, културне и научне установе, спортски објекти и др.), онда су трошкови пружања тих услуга несразмерно велики - у том случају, рационално је да се задовољавање тих јавних потреба стави у надлежност шире територијалне јединице или да две или више ужих територијалних јединица одређене јавне расходе заједнички финансирају

- **Критеријум важности циља**

- * за остваривање циљева од националног значаја треба да буде надлежна федерација (централна држава)
- * међу националне циљеве треба убројити: одбрану граница земље, представљање земље у иностранству, очување вредности националне валуте, остварење пуне запослености, борбу против сиромаштва и др.
- * примера ради, изградња путева може бити у надлежности и ширих и ужих територијалних јединица (иако је у остварењу неких циљева потребна чврста координација између територијалних јединица различитог ранга)

- **Критеријум нужних просечних трошкова**

- * приликом расподеле јавних функција треба водити рачуна о томе да се извршење одређених задатака и мера из надлежности државе повери оним територијалним јединицама у којима ће просечни трошкови њиховог финансирања бити најнижи (нужни)
- * примена овог критеријума у појединим случајевима захтеваће да у финансирању одређеног расхода учествују две или више држава (нпр. регулисање тока реке, изградња тунела и сл.)

- **Критеријум повољних односа између користи и трошкова**

- * са циљем да се спречи појава да одређени круг потенцијалних корисника јавних добара због високих трошкова обезбеђења остане без њих, задовољавање неких потреба треба пренети на шире територијалне јединице и тако осигурати да у њиховом финансирању учествује што више корисника
- * омогућава рационално искоришћавање углавном недовољних јавних прихода

Модели расподеле јавних прихода

Постављање оквира за расподелу јавних функција помаже бољем сагледавању и адекватној подели пореских овлашћења и конкретних пореских облика на сваком нивоу политичко-територијалне организованости. Основни принцип који треба следити гласи:

„Финансије треба да прате функције“.

У пракси већине земаља, у погледу расподеле јавних прихода прихваћен је **модел кооперативног федерализма** – то значи да је класично правило да федерацији припадају посредни порези а федералним јединицама непосредни порези непримењиво у савременим федерацијама.

Могуће је разликовати:

- **вертикалну расподелу јавних прихода између различитих нивоа власти;**
- **хоризонталну расподелу јавних прихода у оквиру истог нивоа власти.**

- **Вертикална расподела јавних прихода**

Фискални односи у федеративној држави се у пракси уређују на различите начине што великим делом зависи од политичке самосталности ужих политичко-територијалних јединица, укључујући и локалне заједнице.

Системи вертикалне расподеле јавних прихода међусобно се разликују у погледу степена фискалне аутономије, коју имају поједини нивои власти, административне једноставности, правичности и алокативне неутралности.

Системи вертикалне расподеле јавних прихода

* Систем властитих прихода (систем сепарације)

- * Систем слободне сепарације
- * Систем везане сепарације

* Систем заједничких прихода

- * Систем доприноса (квота)
- * Систем дознака (дотација)

* Мешовити систем расподеле прихода (систем пореског преклапања)

* **Систем властитих прихода (систем сепарације)**

* сваки ниво власти има право да уводи сопствене јавне приходе (порезе)

* две су варијанте овог система – систем слободне сепарације и систем везане сепарације

* Систем слободне сепарације

- * искључује било који вид ограничавања пореског суверенитета, што значи да све политичко-територијалне јединице у једној држави имају потпуну пореску аутономију (истим порезом истовремено могу да опорезују исти порески објекат и да тако прикупљеним средствима финансирају расходе из своје надлежности)
- * могућ је само у федерацијама које имају висок ниво фискалне децентрализације
- * предност овог система огледа се у околности да се свака политичко-територијална јединица финансира самостално, потпуно одвојено и независно од осталих политичко-територијалних јединица у држави
- * претходно наведена предност је истовремено и недостатак имајући у виду да се у пракси може појавити **интерно двоструко опорезивање**
- * одређене регионалне разлике у пореском оптерећењу пореских обвезника и нарушавање ефикасне алокације производних ресурса могу се јавити у овом систему

* **Систем везане сепарације**

- * претпоставља утврђивање пореских облика, које може да уводи свака од политичко-територијалних јединица у држави (увођење подразумева утврђивање пореске основице и пореске стопе за порезе који су им припали)
- * овакав систем расподеле прихода може да ограничи фискалну аутономију локалних власти уколико им се одређује горња, односно доња граница стопа локалних јавних прихода

* **Систем заједничких прихода**

- * релативно је чест модалитет финансирања ужих политичко-територијалних јединица
- * систем подразумева да се на нивоу централне власти утврђују и пореска основица и пореске стопе, како за порезе који њој непосредно припадају, тако и за порезе ужих политичко-територијалних јединица
- * иако систем гарантује локалним властима одређену извесност у добијању прихода, **посебан проблем се јавља у вези са расподелом прихода између централне и локалних власти** (порески приходи се, између ових нивоа власти, деле по законски предвиђеној формули)

- * приликом расподеле прихода, у систему заједничких прихода, треба да се уважавају: **економски критеријум** (порези који црпу приходе из привредне делатности са целе државне територије треба да припадну савезном буџету, док порези остварени на подручјима ужих политичко-територијалних јединица треба управо њима и да припадну); **финансијски критеријум** (централним нивоима власти чије су функције значајне за функционисање и опстанак државе треба доделити издашне и стабилне порезе, док локалним јединицама, чији је делокруг надлежности знатно ужи, треба да припадну мање издашни порези); **политички критеријум** (овај је критеријум врло битан будући да указује на обим и врсте надлежности политичко-територијалних јединица и, у том контексту, одређује износ средстава потребних за остваривање задатака из делокруга њихове надлежности)
- * систем заједничких прихода функционише у пракси кроз две варијанте: **систем доприноса (квота)** – сви или најзначајнији јавни приходи припадају нижим нивоима власти (остали нивои власти немају или имају у недовољној мери своје изворе прихода и потребна средства добијају системом доприноса (квота) од нижих јединица); **систем дознака (дотација)** – издашни јавни приходи припадају централним нивоима власти а остали нивои власти добијају средства преко дознака (дотација).

* **Мешовити систем расподеле прихода (систем пореског преклапања)**

- * означава комбинацију система властитих прихода и система заједничких прихода
- * по правилу, централна власт утврђује пореску основицу за све нивое власти а уже политичко-територијалне јединице имају право да саме одреде коју ће пореску стопу да примене на тако утврђену пореску основицу
- * поједине територијалне јединице, у овом систему, за финансирање расхода из своје надлежности располажу делимично властитим приходима, а део прихода остварују партиципацијом у приходима других територијалних јединица

- **Хоризонтална расподела јавних прихода**

Хоризонтална расподела јавних прихода претпоставља да се у оквиру истог нивоа власти изврши прерасподељивање средстава према неким унапред утврђеним критеријумима, обично у корист финансијски мање снажних нивоа власти.

Узроци недовољности у финансијској снази су нпр. регионална неразвијеност, слаба популација носиоца финансирања, врсте потреба које он има и др.

У федеративним државама, али и у унитарним државама, у којима административно-територијалне јединице (првенствено општине) имају одређену аутономију, **проблем фискалне координације између територијалних јединица је сложен и политички осетљив**, нарочито у оним државама у којима постоје велике разлике у економској развијености у појединим деловима земље.

Фискална децентрализација

У савременим јавним финансијама уочљив је тренд фискалне децентрализације.

Аргументи у прилог фискалне децентрализације

- **Промене у индивидуалним преференцијама потрошача приликом избора различитих јавних добара** оправдавају потребу да се приступи ширењу фискалних овлашћења локалних колективитета.
- **Алокативна функција** намеће потребу да се нижим нивоима власти дозволи да воде такву политику јавних прихода и јавних расхода, која ће најбоље одговарати интересима и потребама њихових резидената.
- **Претежно обезбеђење јавних услуга од стране централне власти има озбиљну ману у виду униформности јавне потрошње**, што је негирање различитих потреба за јавним добрима у појединим крајевима једне државе.
- **Децентрализована власт може да буде боље и потпуније информисана о потребама и захтевима појединаца**, што доприноси бољем квалитету задовољавања јавних потреба.
- **Обезбеђивање услуга на локалном нивоу је мање скупо** јер су општи трошкови и трошкови контроле нижи.

Аргументи у прилог фискалне централизације

- **Остварење циљева стабилизационе политике** захтева одређени степен централизације фискалног система.
- Због слабих локалних административних капацитета, **веће могућности администрирања сложеним пореским облицима** (порез на додату вредност и синтетички порез на доходак физичких лица) **постоје на нивоу централне државе.**
- **Постизање макроекономске стабилности** захтева интервенцију централне власти, али она умањује фискалну децентрализацију и достигнуту фискалну аутономију и одговорност локалних власти.
- Уколико би централна власт превише децентрализовала порески систем, то би могло да умањи њену способност да користи мере фискалне политике за остваривање макроекономских циљева.

Модели фискалне децентрализације

- Модел преношења власти
- Модел деконцентрације власти
- Модел поверавања (делегације) власти

- **Модел преношења власти (енг. *devolution*)**
 - * најпотпунији модел фискалне децентрализације
 - * подразумева успостављање потпуно независне локалне власти, којој су дата самостална права у извршавању јавних потреба, као и одговарајућа права на увођење пореза и других облика јавних прихода потребних за финансирање пренетих функција
 - * у суштини је реч о **пуној фискалној децентрализацији** (преношењу власти са централног на локални ниво), која је блиско повезана са концептом демократског друштва и ефикасношћу јавног сектора

- **Модел деконцентрације власти (енг. *deconcentration*)**

- * подразумева децентрализацију државних органа (нпр. министарстава) који су формиран на централном нивоу власти, тако што се образују њихови огранци на локалном нивоу власти уз давање могућности тим огранцима да доносе независне одлуке
- * у пракси је могућа **деконцентрација власти без давања овлашћења за самостално и независно доношење одлука**, односно потребно је да за сваку своју одлуку огранак претходно затражи одобрење централног нивоа власти
- * овде се ради само о децентрализацији јавних функција (јавних расхода) а не и јавних прихода

- **Модел поверавања (делегације) власти (енг. *delegation*)**
 - * компромисан модел фискалне децентрализације (налази се између модела преношења власти и модела деконцентрације власти)
 - * подразумева да се локалним органима власти поверава вршење одређених јавних функција, уз преношење и одговарајућих јавних прихода (локални органи власти у исто време изложени су својеврсном надзору од стране централне власти)

Локалне јавне финансије

Крај XX века обележен је генералним трендом јачања финансијске аутономије локалних заједница.

Фискална децентрализација се јавља као материјални предуслов ефективне политичке децентрализације.

Неправилна расподела финансијских овлашћења између централне и нижих нивоа власти може бити извор бројних поремећаја у управљању државним пословима.

Принципи финансијске аутономије локалних власти и финансијских односа између локалних и централних органа власти

- 1) Локалне власти треба да имају на располагању сопствена средства у одговарајућем износу, посебно у односу на средства којима располажу остали нивои власти (овим средствима локалне власти треба да располажу слободно, у оквиру својих надлежности).**
- 2) Алокација средстава локалним властима треба да се врши у складу са задацима који су им поверени (свако преношење нових овлашћења у надлежност локалних власти треба да буде праћено одговарајућом алокацијом средстава потребних за обављање тих нових функција).**
- 3) Одговарајући удео у финансијским средствима локалних власти треба да имају приходи из локалних пореза, доприноса и накнада, уз право локалних власти да утврђују стопе за ова давања.**

- 4) **Порези и доприноси које су локалне власти овлашћене да убирају,** односно од којих примају загарантовани део, треба да буду довољно опште и флексибилне природе, како би локалне власти могле одговорити својим обавезама.
- 5) **Аутономност финансијски слабијих локалних власти** захтева постојање одговарајућих система финансијског изравнања.
- 6) **Права локалних власти да на одговарајући начин учествују у формулисању правила којима се регулише општа прерасподела средстава,** треба да буду призната.
- 7) **Потребно је предвидети обезбеђење ненаменских дотација локалним властима** – давање таквих дотација не сме да оправда било какво неовлашћено мешање у политику локалних власти коју оне воде у оквирима своје надлежности.

Степен финансијске аутономије локалних заједница мери се могућношћу увођења локалних пореза.

Локални порези, да би били економски ефикасни, треба да испуне следеће захтеве:

- **пореска основица код локалних пореза не сме да буде мобилна на међурегионалном плану (у противном порески обвезници би се селили из локалних заједница у којима су пореске стопе више у заједнице у којима су ниже);**
- **локални порез треба да буде транспарентан и лако уочљив** (пошто се њиме финансирају јавни расходи локалног карактера);
- **локални порез треба да обезбеђује довољно прихода да би могао да испуни потребе локалне заједнице;**

- локални порез треба да буде што једноставнији у пореско-административном смислу;
- локални порези не би требало да буду прогресивни (у супротном би био изазван одлазак имућнијих пореских обвезника из заједница у којима се они наплаћују);
- локални порез не треба да буде лако преносив на нерезидентна лица пошто би, на тај начин, слабила релација између локалног пореза и користи.

Класичан локални порез је порез на непокретности (његова пореска основица је немобилна па не постоји опасност од њеног премештења у друге локалне заједнице).

Приход од пореза на непокретности је релативно предвидљив и стабилан, а овај порез је и једноставан у пореско-техничком смислу.

Због природе предмета опорезивања (земљиште или зграде), порез на непокретности је јасно уочљив и омогућава сагледавање везе између плаћања локалних пореза и пружених локалних јавних добара.

У одређеној мери и порез на зараде испуњава захтев немобилности пореске основице, с обзиром да је капитал много мобилнији чинилац него фактор рада.

Порез на пословне активности, у мањем броју земаља, постоји као локални порез.

Накнаде за коришћење комуналних добара и други парафискални приходи често представљају искључиви приход локалног нивоа власти.

Повезивање локалних јавних прихода са услугама које локалне власти пружају грађанима представља посебан проблем локалних јавних финансија.

На локалном нивоу могуће је индивидуализирати корист коју појединци имају од обезбеђења локалних јавних добара и, сходно томе, применити принцип корисности опорезивања.

Амерички теоретичар **Чарлс Тајбаут** (*Charles Tiebout*), 1950-их година, поставио је хипотезу о могућности кретања пореских обвезника између различитих локалних јурисдикција с обзиром на квалитет понуде јавних добара на локалном нивоу. Реч је о **процесу просторног одлучивања** – „гласању ногама“ (енг. *foot voting*), путем кога грађани откривају своје потребе за локалним јавним добрима (услугама).

Неспорно, треба размишљати о локалним заједницама које се међусобно надмећу (такмиче) у ефикасном пружању локалних јавних добара грађанима, у складу са њиховим потребама (преференцијама).

Будући да средства од локалних јавних прихода могу да буду недовољна, локалне заједнице су упућене и на финансијску помоћ централног нивоа власти у виду трансферних средстава (трансфера).

Трансфери могу бити:

- **општи трансфери** – намена трансфера није унапред утврђена;
- **наменски трансфери** – намена трансфера је позната.

У пракси је уочено да **дотације**, без обзира на врсту, делују на повећање јавних расхода више него еквивалентни пораст дохотка. Ту се ради о тзв. **ефекту муволовке** (енг. „*flypaper effect*“), који показује да се дотирани нивои власти комотније односе према трошењу средстава из дотација него оних из сопствених извора прихода.

Локалне заједнице могу се и задуживати (такав начин прибављања финансијских средстава прецизно се уређује законском регулативом). У погледу регулативе задуживања примењује се **златно правило задуживања (енг. *golden rule of borrowing*)** што значи да је могуће задуживање за капиталне потребе, како у земљи тако и у иностранству. Могућност краткорочног задуживања локалног нивоа власти предвиђена је за покриће текуће буџетске неликвидности.