Dr MIODRAG MATEJIĆ
redovni profesor

NEKI STAVOVI TEORIJE O FINANSIJSKOM FEDERALIZMU

I. Opšte karakteristike finansijskog federalizma

Istraživanje finansijskih odnosa u državama sa federativnim uređenjem uvek je budilo veoma veliki interes finansijske nauke, pa je to zahtevalo da se proučavaju svi važniji tokovi političkih, društvenih i ekonomskih kretanja u tim državama, zatim glavni procesi, ciljevi i vrednosti koji se ostvaruje u federativnim zajednicama. Sasvim je prirodno da se u tome kontekstu istraživanja i proučavanja finansijski odnosi moraju komparirati sa svim karakteristikama društveno-političkog sistema i u tom sistemu tražiti i nalaziti polazne osnove finansijskog federalizma i njegovog uređenja.

Savremeno federativo uređenje država karakterišu veoma složeni odnosi u oblasti finansijskog sistema. Zato se može zaključiti da je i sam finansijski federalizam složena politička, pravna i ekonomska kategorija.

Već sama činjenica da u federaciji postoji veći broj subjekata finansiranja upućuje na zaključak da tu moraju postojati i različiti fisklani interesi ovih subjekata i da uređivanje tih interesa i usklađivanje u jedinstveni sistem izaziva mnogo teškoća i zahteva mnogo napora da se teškoće prevaziđu i otklone. U najvećem broju slučajeva, po mišljenju teorije, to je stvar političkog kompromisa i društveno-političke konvencije, a ređe je izraz stvarnih zajedničkih interesa i potreba. Zato, pored okvirnog ustavom postavljenog modela finansijskog federalizma mora postojati čitav dodatni mehanizam koji ima za cilj da potpomogne ostvarivanje jedinstva. U tome je karakteristično tvrđenje da se finansijskim odnosima u federativnim državama ne bi smelo računati ni na izbor ni na primenu kakvog trajnog i nepromenjivog modela. Pre bi se moglo prihvatiti da se moraju savlađivati složeni odnosi putem uzajamnog usaglašavanja potreba i interesa nosioca finansiranja, naravno u ustavnim okvirima i na načelima koje ustav utvrđuje.

Tako finansijski odnosi u federativnim državama postaju promenljive kategorije i dobijaju različita rešenja.

Federalizam sam po sebi znači ujedinjavanje interesa različitih subjekata kao nosioca vlasti, pa i finansijski federalizam izgrađen na istom principu, znači ujedinjavanje određenih finansijskih interesa u organima federacije u meri u kojoj je to potrebno da se za ostvarivanje opštih i zajedničkih interesa obezbedi i materijalna podloga. U svim

drugim konsekvencama finansijski federalizam karakteriše razjedinjena finansijska vlast pri čemu baš i, po pravilu, najvažnija finansijska ovlašćenja pripadaju federalnim jedinicama kao nosiocima vlasti na određenoj teritoriji. Ako bi se finansijski federalizam shvatio uže, kao proces obezbeđenja finansijskih ovlašćenja centralnoj tj. federalnoj vlasti radi zadovoljenja zajedničkih potreba svih u federaciji, onda se ne bi mogao ispoljiti pravi karakter finansijskog federalizma. Potrebno je taj federalizam posmatrati u širim aspektima uzimajući u obzir celinu uređivanja finansijskih odnosa. To znači da se finansijski federalizam, u skladu sa ustavnim ovlašćenjima, proširuje i na finansijske odnose članica federacije, uključujući i njihova finansijska ovlašćenja.

Nauka koja se bavi proučavanjem finansijskog federalizma glavnu pažnju posvećuje pitanjima podele tz. fiskalnih ovlašćenja koja se sastoje u tome da se mogu ustanovljavati određeni fiskalni prihodi federalnih jedinica (fiskalni suverenitet). Uvek se pri tome polazi od načela da u jednoj demokratski uređenoj federativnoj zemlji ta fiskalna ovlašenja treba da budu u glavnom usklađena i ravnopravna i održavaju određeni stepen fiskalne nezavisnosti, ali i međusobne povezanosti. Težina rešavanja problema baš i jeste u tome da se ovakva načela stvarno i održe, pa su zato i modeli dosta različiti. U toj raspodeli fiskalnih ovlašćenja tz. rezidijalna ovlašćenja treba da pripadaju članicama federacije, dakle federalnim jedinicama, a specifična ovlašćenja treba da ima federacija. Kao i u okviru ovlašćenja opštih političkih odnosa tako i ovde izmena ovakve podele u tom smislu da se specifična fiskalna ovlašćenja daju federalnim jedinicama, a rezidijalna federaciji ne bi bila karakteristična za uređivanje finansijskih odnosa na federalnoj osnovi.[1])

Raspodela finansijskih, a posebno fiskalnih, ovlašćenja u jednoj federativnoj državi predstavlja složeno i to ne samo ustavno-pravno već i ustavno-političko pitanje, i još dalje ekonomsko, pa i socijalno. Tek tako višestruko shvaćena raspodela finansijskih i fiskalnih ovlašćenja može da objasni pravu suštinu odnosa. Pored toga, sama raspodela finansijskih ovlašćenja po prirodi opšteg društvenog i ekonomskog razvoja mora biti dinamična i omogućavati da i takva ovlašćenja prate opšte tendencije društvenog i ekonomskog razvoja čiji je deo i raspodela tih ovlašćenja. Treba obratiti pažnju na jednu skoro neminovnu pojavu, koja je zapažena u većini federativno uređenih zemalja, a ta je da se finansijski federalizam menja u tom smislu da se finansijska ovlašćenja federalnih jedinica znatno proširuju i to najpre u korist tih jedinica, ali i dalje u korist lokalnih organa vlasti.

Pošto se finansijski federalizam može definisati kao uređivanje finansijskih odnosa u složenim federativno organizovanim državama, on pretpostavlja decentralizaciju finansijskih ovlašćenja u manjem ili većem obimu zavisno od političkog sistema. Time se ostvaruju finansijska prava delova federacije tj. njenih članica, pa u određenim slučajevima čak i lokalnih kolektiviteta, mada ovo zadnje nije bitno. Sigurno je da je takva decentralizacija finansijskih ovlašćenja u osnovi demo-

[1]) U vezi ovoga videti sličan stav i kod prof. Vojislava Simovića u članku »Pogledi na prirodu federalizma«, koji je objavljen u knjizi Federalizam i nacionalno pitanje, Beograd, 1971. godine. str. 98.

kratskog karaktera, ali je svakako značajno to da federalizam »a priori« odbacuje centralizaciju finansijskih ovlašćenja kao nepodobnu da izrazi federativni i demokratski karakter državne zajednice.

Neki autori svode problem finansijskog federalizma i fiskalnog suvereniteta koji prati taj federalizam, na pitanje koje ima isključivi politički karakter, pa se i taj federalizam definiše kao proizvod »finansijskog sporazumevanja«. Ovako uprošćeno gledanje na ceo problem finansijskog federalizma očito da ispušta iz vida značajne ekonomske, društvene, pa i pravne učinke, a posebno finansijskog.

Uređivanje odnosa fiskalnog federalizma, kao što je nagovešteno, nema neke ustaljene obrasce. Ali se u uređivanju ovih odnosa uglavnom poštuju određena pravila ponašanja, od kojih se najpre ističe pravilo finansijskog oportuniteta. Ono je u tome da se savezu, zbog značaja njegovih funkcija, treba i mora da obezbede solidni i trajniji izvori prihoda. Ovo sa razloga, jer savez obavlja niz funkcija od opšteg značaja (vojska, spoljna politika i međunarodni odnosi), za koje su potrebni stabilni izvori prihoda.

Drugo pravilo je ekonomsko i njegovo ispunjenje traži da se federaciji obezbede prihodi iz izvora koji su od opšteg interesa za celu zemlju. Znači prihodi, koji potiču iz delatnosti koja se obavlja na celoj teritoriji zemlje, po pravilu, treba da budu prepušteni federaciji (u celini ili delimično, što zavisi od bilansnog stanja). U ove prihode ubrajaju se u prvome redu carine i druge dažbine vezane za uvoz robe koje prelaze državnu granicu. U isto vreme kao prihodi ove namene smatraju se i svi porezi na potrošnju, a posebno porez na promet, pošto se promet, bar u načelu, vrši slobodno i preko cele teritorije države.

Iz izvora koji su povezani sa dohocima delatnosti koje se obavljaju na manjim delovima zemlje, kao što su proizvodne i uslužne delatnosti, fiskalni prihodi pripali bi članicama federacije, odnosno dalje lokalnim kolektivitetima. Prevedeno na tehnički finansijski jezik znači posredni fiskalni prihodi — federaciji, a neposredni, uz prihode od imovine — članicama federacije i lokalnim vlastima. To je već ustaljeni šablon odnosa koji se praktikuje u skoro svim federativnim zemljama, sa izuzetkom onih zemalja u kojima je fiskalni centralizam u toj meri jak da sve zavisi od odluke centralne vlasti. Ali i u takvim zemljama, zbog izdašnosti fiskalnih prihoda kojima se tereti potrošnja, ipak se ti prihodi rezervišu za centralnu vlast.

Međutim, i ovo treba shvatiti samo kao orijentaciju. Jer ima mišljenja da se i posredni fiskalni prihodi (porezi na dohodak) mogu predati fiskalnim odlučivanjima centralne vlasti i njima pripadati kao prihod. Razlozi koji se navode su različiti, pa čak i oni koji nisu u neposrednoj vezi sa ostvarivanjem fiskalnog efekta, kao što su ujednačena oslobođenja od fiskalnih obaveza i primena drugih subjektivnih odluka. Slučaj SAD ovo najbolje potvrđuje jer su time kao izvori prihoda savezne vlade utvrđeni i porezi iz dohotka.

Treće pravilo ponašanja u fiskalnom federalizmu jeste to da se mora voditi računa i o političkom momentu. On je odlučan u vezi sa nastojanjem da se u skladu sa ovlašćenjima koje imaju subjekti

finansiranja u vršenju državnih funkcija obezbede i odgovarajuća sredstva za njihovo obavljanje.

Složenost državnog finansijskog tj. fiskalnog federalizma u federativnim državama ukazuje i na višestrukost obaveza fiskalnih obveznika koje ovi imaju. Oni su pod fiskalnim suverenitetom više nosilaca finansiranja: savezne vlasti, vlasti saveznih država koje su članice federacije i lokalnih vlasti. Tako se, u skladu sa ustavnim dispozicijama koji uređuje fiskalne odnose između federacije i njenih članica, mogu uvoditi različite obaveze i ako postoje ustavna ograničenja za neke od njih šta mogu a šta ne mogu.

Veliki broj finansijskih autora pridaju u odnosima finansijskog federalizma priličan značaj tj. finansijskom izravnjanju.

Finansijsko izravnjanje pojavljuje se terminološki prvi put u Švajcarskoj krajem 19. veka da bi se uspostavili finansijski odnosi između saveza i kantona. U nemačku literaturu ovaj pojam je uveden preko J. Popitza (Popic) i A. Hanzela.[2])

Pod finansijskim izravnjanjem podrazumeva se u zapadnoj teoriji »raspodela javnih prihoda na različite nosioce javnog finansiranja i uređivanje finansijskih odnosa među njima«. Osnovni problem je u tome što su javna ovlašćenja u jednoj zemlji raspodeljena na veći broj manje ili više samostalnih javnih tela tj. kolektiviteta. Prema tome, finansijsko izravnjanje pojavljuje se prvenstveno kao društveno (državno) — političko pitanje. Na taj način sprovođenje ovog izravnjanja uslovljeno je posebno političkom i društvenom povezanošću između pojedinih regiona jedne zemlje. U tom smislu se finansijsko izravnjanje pojavljuje kao kompromis koji se postiže na finansijskom polju između centralne vlasti i nižih i podređenim javno-pravnih kolektiviteta. Ali treba podsetiti da je finansijsko izravnjanje kao metod uređivanja finansijskih odnosa proistekao i razvio se kao posledica političkog odnosa snaga.[3])

Uporedo postavljan problem odnosa republika u okviru jednog sistema finansijskog federalizma pokazuje da finansijsko izravnjanje (Finanzausgleich) predstavlja srž finansijskih odnosa među njima pa se ti odnosi prenose dalje i na sve oblike njihove saradnje u oblasti finansijskog sistema.[4])

O tome je pisano mnogo, posebno između dva svetska rata. U Nemačkoj, pre Hitlerovog dolaska na vlast, za finansijsko izravnjanje Popic kaže: »jedinstvo stvarnog stanja i uređenja, pod kojim su sadržane finansijske veze u jedinstvenoj državi ili saveznoj državi«.[5]) Ove veze smatra Schmölders su prvorazredno političke prirode, ali u velikoj meri deluju privredno-finansijski.

Problem je u tome da se finansijske potrebe više javnih kolektiviteta zadovolje i to tako da se od jednih uzima, a drugima daje radi

---

[2]) W. Bickel: Der Finanzausgleich u »Handbuch der Finanzëissenschaft«, knjiga II, 2 izdanje, Tibingen, 1956. str. 736.

[3]) W. Wittmann: Einführung in der Finazwissenschaft, III. Deo, Stuttgart, Gustav Fischer Verlag, 1972. str. 108.

[4]) G. Schmölders: Finanzpolitik, Berlin—Heidelberg—New York, 1965. str. 139.

[5]) J. Popitz: Finanzausgleich, objavljeno u Handbuch der Finanzwissenschaft, 1. izdanje, 2. sveska Tübingen, 1927. str. 343.

podmirenja novčanih potreba, pri čemu, s jedne strane, ti kolektiviteti zajedno nisu oštećeni a, s druge strane, ni privreda u celini.[6])

Ova su stanovišta veoma interesantna kao ilustracija o pojmu i sadržini gledanja na odnose između različitih nosilaca subjekata finansiranja i naravno primenjeno na federalne jedinice. Znači, finansijsko izravnjanje predstavlja bit i srž odnosa u oblasti finansijskog sistema pa u tome i jedan od glavnih oblika saradnje između federalnih jedinica u okvirima koje ustavom postavljaju finansijski federalizam i odnosi finansijskog suvereniteta među njima.

Finansijsko izravnjanje zasniva se: na raspodeli ovlašćenja za vršenje javnih funkcija i poslova (pasivno izravnjanje) na raspodeli sredstava u vertikalnom odnosno horizontalnom pravcu (aktivno izravnjanje) i na ispravkama ovih raspodela tz. revizionoj klauzuli.

Kod većeg broja zapadnih naročito starijih autora može se zapaziti da u finansijskom izravnjanju primat daju ne raspodeli prihoda već raspodeli ovlašćenja odnosno ograničavanju zadataka.[7])

Mogući finansijski odnosi u bilo kojoj državi unitarnoj ili federativnoj pa i odnosi u finansijskom izravnjanju, su najpre vertikalni. Prema tome, i raspodela javnih prihoda, sa ciljem da se izvrši finansijsko izravnjanje je najpre vertikalna. Pri tome je vertikalna povezanost višestruko moguća. Slično političkom stepenovanju izvršeno je stepenovanje vertikalnog finansijskog izravnjanja na dvostepeno, trostepeno, pa i više od toga. U unitarnim državama se pojavljuju kao nosioci javnog finansiranja centralna državna vlast, i mesni kolektiviteti (lokalni organi, opštine i sl.). Tada je proces finansijskog izravnjanja dvostepen, jer centralni organi vlasti po osnovu političke nadređenosti daju sredstva samo ovim mesnim (lokalnim) kolektivitetima. Ali može biti i u ovim državama i neke vrste posrednika između centralnih organa i mesnih kolektiviteta (okruzi, oblasti, srezovi i sl.). Zavisno od broja tih posrednika postoji i trostepeni, četvorostepeni i višestepeni finansijski proces izravnjanja. Uvek se, bez obzira ko daje sredstva, postavlja vertikalni odnos. On doduše može biti uređen i bez posredovanja nekog drugog kolektiviteta između centralnog organa i lokalne vlasti, ali to je samo po izuzetku. Od zapadnih zemalja trostepeni sistem finansijskog izravnjanja postoji u Saveznoj republici Nemačkoj (savez, zemlja, opština tj. Bund, Länder, Gemeinden).[8]) Prirodno da i u drugim federativnim državama, finansijski odnos može biti višestruk. Drugi pravac finansijskog izravnjanja bio bi horizontalan. Ovo izravnjanje deluje među jednakim u političkom smislu i fiskalnom smislu.

Savremena zapadna finansijska nauka vidi u »geografskoj jednakosti određivanje cilja finansijskog izravnjanja. U središtu je pri tome »horizontalna usklađenost« u odnosu na oporezivanje, obezbeđenost društvenih rashoda i blagostanja tj. dohodak po stanovniku. Prema principu »radne sposobnosti« oporezivanja, lica sa jednakim dohotkom su poreski izjednačena nezavisno od toga u kome delu zemlje žive. Prostorna sloboda oporezivanja, a to znači bez regionalnih ili lokalnih razlika,

---

[6]) Der kommunale Finanzausgleich in der Bundesrepublik Deutschland, Eine kritische Gesamtdarstellung, Institut »Finanzen und Steuern«, Bonn, Heft 97.

[7]) Moll: Probleme der Finanzwissenschaft, Leipzig, 1924. godine.

[8]) H. Kolms: Finanswissenschaft IV, Sammlung Göschen, Berlin, 1964.

predstavlja cilj finansijskog izravnjanja. Bude li načelo »horizontalne ravnomernosti« prošireno na javne usluge (izdatke) ne bi trebalo zadovoljenje državnih usluga da varira u okviru jedne države ni kvantitativno ni kvalitativno. Izjednačavanje obezbeđenja državnih usluga nije u principu prešao cilj finansijskog izravnjanja. Potreba za državnim uslugama variraju iz topografskih, socijalnih i demografskih razloga ne samo od regiona do regiona, nego i od opštine do opštine. Ljudi koji žive u gradskim aglomeracijama su više upućeni na državne usluge nego stanovnici sela. Prostorno jedinstvo ponude javnih usluga biće u brojnim slučajevima upućeno na neželjenu upotrebu potrošnju (konsumaciju). Pošto granična korist državnih usluga regionalno ili lokalno varira sme, ako je potrebno, potrošnja da bude i veća.

II. Struktura i sadržina finansijskog federalizma

Finansijski federalizam, čija je struktura veoma složena, predstavlja danas kategoriju koja je podložna stalnim promenama, zavisno od opšteg privrednog i društvenog razvoja. To čini veoma dinamičnim ovaj federalizam, pa zato i njegova sadržina nije konstantna već i sama promenljiva u međusobnim finansijskim odnosima centralne vlasti i članica federacije, pokazujući dosta šarolikosti i odstupanja u uređivanju tih odnosa.

Finansijski federalizam nužno mora pretpostavljati razlike koje postoje u fiskalnim interesima članica federacije jedne složene državne zajednice. Ti se različiti interesi mogu zapaziti i unutar članica federacije i ispoljavati u užim javnim kolektivitetima i administrativno-političkim jedinicama (oblastima, okruzima, srezovima i opštinama).

Prema tome, finansijski federalizam sadržinski ne bi mogao nikako i jedino značiti centralistički organizovanu finansijsku vlast i isključiva ovlašćenja u vršenju te vlasti. Finansijski federalizam suprotno tome poznaje veoma liberalizovane i decentralisane fiskalne odnose i ovlašćenja za uređivanje takvih odnosa.

Postoji mišljenje da je smisao finansijskog federalizma u tome da se sve usredsredi na staranje oko obezbeđenja sredstava za funkcionisanje nosioca centralne vlasti tj. federacije (savezna vlast). U tome slučaju postojala bi obaveza članica federacije da to ostvare. Te obaveze u načelu mogu biti iste za članice istog stepena ili različite za razne članice istog stepena i za one nižeg stepena.

Međutim, ovakvo shvatanje sadržine finansijskog federalizma je usko. On bi, po ovakvoj koncepciji, bio iscrpen kad bi se odredile obaveze koje imaju u obezbeđivanju sredstava za finansiranje federacije članice federacije. Tako jednostavno postavljen odnos zanemario bi prava, dužnosti i odgovornosti svih članica jednakih prema drugima. Dok bi prostom primenom solidarnosti koja treba da deluje u obezbeđenju sredstava za federaciju, bilo rešeno jedno, doduše značajno pitanje, dotle bi složeniji odnosi među članicama federacije ostajali nerešeni. Zato se ovaj federalizam po svome sadržaju treba da posmatra kompleksno ne samo u odnosima prema federaciji nego i odnosima članica jedna prema drugima. Taj odnos je prirodno složeniji i

njegovo uređivanje zavisi od stepena i intenziteta fiskalnih ovlašćenja koja dobijaju članice federacije i to prema federaciji u celini, i prema delovima federacije tj. njenim članicama.

Prema tome, odnosi u okviru finansijskog federalizma ostvaruju se u takvom slučaju ne samo u federaciji nego i u članicama federacije. Takvo uređivanje odnosa u oblasti finansijskih federalnih okvira mora nužno biti zasnovano na međusobnim kontaktima članica federacije i federacije kao i članica među sobom. Tu se znači ispoljava poseban oblik tz. finansijske ili fiskalne saradnje zasnovane na sporazumevanju, dogovaranju fiskalnih odnosa. Tako sve to vodi jednoj finansijskoj integraciji, koja je isto toliko potrebna kao što je potrebna i ona politička i ekonomska.

Analiza sadržine finansijskog federalizma upućuje na dva osnovna područja: područje prihoda (sredstava) i područje upotrebe sredstava (raspoređivanje rashoda). U ovim osnovnim područjima primena finansijskog federalizma ogleda se u ustavnoj raspodeli ovlašćenja za ustanovljenje prihoda (fiskalni suverenitet) i budžetskih prava raspoređivanja prihoda na potrebe (finansijski suverenitet u užem smislu). U tome se ispoljava jači ili slabiji centralizam, odnosno decentralizam. Povezano sa vršenjem fiskalnih ovlašćenja stoji problem fiskalnog kapaciteta i njegovog ujednačavanja, koji se izražava u nejednakom položaju fiskalnih subjekata uglavnom članica federacije i lokalnih kolektiviteta. Samom finansijskom federalizmu, idealno zamišljenom, jeste svojstveno to da se fiskalna snaga izjednači i da se u tome ostvaruje kako federalizam tako i solidarnost, posebno u odnosu na one fiskalne subjekte koji su slabiji.

U vezi sa fiskalnim suverenitetom odnosno finansijskim suverenitetom ustavno uređivanje ovlašćenja koja proističu iz obe vrste suvereniteta je različito koncipirano u svetu.

Ustavi nekih zemalja, posebno federativno uređenih, nisu jedinstveni, pa način uređivanja ovih odnosa pokazuje centralizam koji može biti umereniji ili stroži ili pak decentralizaciju, iako je to ređe. Po samoj prirodi stvari najjače je i najizraženije zastupljen centralizam u unitarnim državama. Tu, po pravilu, centralna vlast je nosilac fiskalnih ovlašćenja, dok u pogledu finansijskih ovlašćenja može biti i drukčijih rešenja. Zbog toga su svi propisi o fiskalnim prihodima doneti od centralnog pretstavničkog tela, sa relativno malom mogućnošću da neke prihode ustanovljavaju i teritorijalne jedinice, posebno lokalnog značaja (opštine). Međutim, finansijska ovlašćenja da se utvrđuju potrebe u budžetu, nešto su šire data, tako da i lokalni i mesni kolektiviteti imaju svoje budžete i u njima raspoređuju prihode na svoje potrebe.

U finansijskoj literaturi je dosta pažnje posvećeno fiskalnim odnosno finansijskim ovlašćenjima, ali se to čini na jedan posredan i zbog toga nedovoljno jasan način. Naime, kad se radi o fiskalnim prihodima tretira se više ovlašćenje za raspodelu prihoda nego ovlašćenje za ustanovljenje fiskalnih prihoda. To sa teoretskog stanovišta nije dovoljno, pa čak nije ni bitno. Centralno je pitanje ko donosi propise, pa prema tome i ustanovljava prihod, a ko ih raspoređuje — manje je bitno. Ovo posebno zato što se raspodela može vršiti ne samo od strane organa vlasti koji je ustanovio prihod nego i od strane onoga

koji to nije učinio, već je i njemu samo raspoređen prihod (na primer, kad federalna jedinica prihod koji joj pripada na osnovu propisa centralnog organa dalje raspoređuje na lokalne kolektivitete).

Iz ustava pojedinih zemalja mogu se utvrditi odnosi koji postoje između centralnih vlasti i drugih državnih teritorijalnih kolektiviteta (administrativno-teritorijalnih jedinica).[9])

Prirodno da ovi odnosi posmatrani sa fiskalnog odnosno finansijskog gledišta mogu biti različiti u prvome redu zavisno od toga o kakvom se državno-pravnom obliku uređenja radi. U tome se pojavljuju očite razlike između federativnih (konfederativnih) i unitarnih država.

Prema tome, za ovakve odnose nije svejedno da li u okviru jedne federativno uređene države fiskalna i finansijska ovlašćenja imaju članice federacije i u kojoj meri i obimu, odnosno da li ovakva ovlašćenja uopšte i koja u unitarnoj državi imaju teritorijalni kolektiviteti.

Ako se pođe od najjednostavnijih fiskalnih odnosa u kojima su glavna ovlašćenja sadržana u pravu na prihode, onda se oni dosta uprošćeno rešavaju podelom prihoda.

Od federativno uređenih zemalja Savezna republika Nemačka ima ustavne norme kojima se utvrđuje pravo na prihode tako što se taksativno u čl. 106. tog ustava nabrajaju prihodi saveza (Bund), zemalja (Länder) i opština (Germeinden). U isto vreme postoje i odredbe o tome kako se raspoređuju prihodi koji, kao zajednički, pripadaju savezu i zemljama.

Neki autori smatraju da je krajnje ishodište problema finansiranja u složenim državama primena finansijskog izravnjenja putem dopunskih sredstava, koja se u različitim vidovima pojavljuju u tim zemljama. Čas je to sistem ausgleich-a tj. finansijskog izravnjanja kao u SR Nemačkoj, čas je to finansijsko usklađivanje (udešavanje) kao u SAD. Pri ovako visokoj oceni finansijskog izravnjanja kao dopunskih sredstava treba imati u vidu da su one samo palijativ nerešenih finansijskih odnosa koji su strani pojmu federalizam. Mora se dopustiti da se federalizam tumači kao politička i privredna jednakost u kome se prelivanje sredstava ne može pojaviti kao faktor i pokazatelj rešenih federalnih odnosa zasnovanih na ovim principima, već samo kao odnos solidarnosti, a ovaj ne može biti uzet kao osnov niti kao kriterijum za regulisanje fiskalnih odnosa u složenim državama.[10])

Potrebno je znači da finansijski federalizam bude zasnovan na izvorno raspoređenim sredstvima sa sistemom koji će sve nosioce federacije staviti u isti i ravnopravni položaj. A ovo odriče sistem finansijskog izravnjanja tj. dopunskih sredstava.

Veoma različiti stavovi koji se sreću u finansijskoj teoriji ali i državnoj praksi najbolje ilustruju svu složenost problema finansijskog federalizma.

U SAD, prema P. A. Samuelsonu, »važan izvor prihoda čini i finansijska pomoć koju savezne države primaju od savezne vlade kao i

---

[9]) Komparativni prikaz odredaba u ustavima pojedinih zemalja, pa i našoj, dali su prof. T. Tišma i Aleksandar Mikić u člancima objavljenim u Zborniku radova Pravnog fakulteta u Novome Sadu, 1969. 1970. i 1971. godine.

[10]) Dr B. Raičević: »Osobenosti razvoja fiskalnog sistema u uslovima federativnog uređenja Jugoslavije«, str. 23.

pomoć koju lokalne uprave primaju od država«.[11]) Znači i ovde se u fiskalnim odnosima saradnje federacije i članica federacije, polazi od sistema izravnjanja tj. dopunskih sredstava za budžete članica federacije (država).

Pravdanje ovih odnosa, a time i instituta finansijskog izravnjanja, nalazi se u tome da savezna vlada ima »pristupa većem broju važnih izvora prihoda«, i da »daje sve veće subvencije saveznim državama, a u manjoj meri i lokalnim upravama«. U praksi se ove subvencije daju zato da se izgrađuju putevi i finansiraju socijalne pomoći i obrazovanje.

Znači činjenica je da između saveznih država i regiona postoji finansijska disproporcija u pogledu akumulativnosti koje proističu iz nejednakih realnih dohodaka (sever i jug).

Ali i ove subvencije ne mogu da potpuno otklone značajne razlike koje postoje u životnom standardu. Poznato je naime, da su u SAD u toku drugog svetskog rata finansijske prilike saveznih država bile prenapregnute potrebom ulaganja u privredni razvoj, što je povlačilo i velika njihova zaduživanja. To je u vidu anuiteta i otplata zajma teretilo njihove budžete, tako da se njihov realni raspoloživi dohodak ne može uporediti sa prikupljenim sredstvima. Doduše, ostvareni prosperitet omogućavao je da se prikupe sredstva za tu otplatu. Posle završetka rata zaduženje i dalje raste gotovo u svim saveznim državama. Naročito rashodi njihovih budžeta rastu zbog ulaganja u neprivredne investicije za školstvo i putnu mrežu. Oko 1970. godine finansijska situacija saveznih država bila je pogoršana i drugim rashodima, što je opet dovelo do novih zaduženja, a samim tim i do novih subvencija za izravnjanje.

I. R. Musgrave, kao nosilac savremenih pravaca u oblasti javnog finansiranja zapada, predstavlja fiskalni federalizam, kao »finansiranje na više nivoa« i u skladu sa ovim uzima kao bitnu odliku finansijskog (fiskalnog) federalizma da je svaki pojedinac »građanin nekoliko državnih nivoa«.[12]) Time on automatski postaje i fiskalni obveznik vlasti tih nivoa.

Analizirajući moguće odnose u federalizmu, on polazi od slučaja da vlade država (članice federacije) imaju punu autonomiju, te se od centralne vlasti (federacije) razlikuju samo po teritoriji koju obuhvataju. Takve države, kao i centralna vlada donose svoje budžete.[13]) Usluge javnih vlasti i organa koriste ili pojedincima u svim državama ili pojedincima samo u jednoj državi. Na taj način centralna vlada obezbeđuje usluge koje koriste građani u svim državama podjednako, a vlade svake države obezbeđuju one usluge od kojih koristi imaju samo njihovi građani koji žive na njihovoj teritoriji.

U svoju hipotezu Musgrave unosi i to da građani sa jednakim dohotkom imaju i iste potrebe. Poreski obveznici s određenim dohotkom mogu očekivati da će plaćati federalni porez u istoj visini bez ob-

---

[11]) P. A. Samuelson: Ekonomija, prevod, Beograd, 1969. izdanje »Savremena administracija«, str. 192.

[12]) R. Musgrave: Teorija javnih finansija, Naučna knjiga, prevod, Beograd, 1973. str. 144.

[13]) Musgrave u svojoj hipotetičkoj postavci javnog finansiranja budžet stavlja u tz. »odeljenje alokacije«, zatim »distribucije« i »stabilizacije«.

zira na to u kojoj državi žive. Ali zato oni mogu biti obavezni na plaćanje različitih »državnih poreza, zavisno od toga u kojoj državi žive. Tu se pojavljuju i druge komponente. Tako građani u raznim državama mogu želeti da obezbede zadovoljenje svojih potreba na različitim nivoima, a i sama struktura takvih potreba može biti različita. Zato princip »jednakog« tretiranja »jednakih« ne odgovara »ukupnim porezima (zajedno državnim i saveznim na nacionalnom nivou.). Musgrave smatra da tako treba da bude jer cilj fiskalnog federalizma jeste »da omogući raznim grupama koje žive u raznim državama da izraze različite preferencije u pogledu javnih usluga«.[14])

Fiskalni federalizam ovako posmatran, koji Musgrave naziva »čistim federalizmom«, postavlja neka sporna pitanja. Od tih pitanja je najvažnije kako treba da se oporezuje dohodak koji potiče iz jedne države, a pritiče nekome koji stanuje u drugoj državi. Tu se rešenje nalazi zavisno od karaktera rashoda. Ako je to finalni rashod koji se finansira iz budžeta države, onda treba dohodak da pripadne primaocu u državi njegovog boravišta, bez obzira da li je ostvaren u njoj ili van nje. Ako je u pitanju »međufazni« rashod dohodak se oporezuje u državi na čijoj je teritoriji ostvaren, s obzirom da obveznik tu i zadovoljava svoje potrebe.

Zbog transfernih rashoda postavlja se i pitanje kako treba jedna država da tretira poreze koji se prenose drugoj državi. Pretpostavka je da se porezi koriste za zadovoljenje opštih državnih potreba isto kao i za zadovoljenje ličnih potreba, pa shodno tome za obveznike je to jednak izdatak. Ali, s druge strane, mora se omogućiti odbijanje poreze koje je jedna država platila drugim državama. Pitanje je samo da li će takvo odbijanje plaćenih poreza biti izvršeno od saveznih i državnih poreza, odnosno na uzajamnoj osnovi. Sa razloga fiskalne discipline na državnom nivou, može se braniti odbijanje od saveznih poreza ako se obračunava dohodak obveznika radi državnog oporezivanja.

Dalje hipoteza Musgrava je da se napusti razlikovanje koje je ranije učinjeno na javne usluge koje koriste svi građani u federaciji bez obzira u kojoj državi žive i usluge koje koriste samo građani pojedinih država u federaciji. Obveznici treba da plate naknadu za usluge koje koriste podjednako građani države A i države B, ali ne i građani države C i za usluge koje koriste u raznim stepenima građani države A, B i C. Za prvi slučaj Musgrave predviđa da se uspostavi struktura federacije, koja uključuje kombinacije između države A i B, države B i C i države A i C. Ako građani sa jednakim dohocima imaju slične potrebe (tj. preferencije), onda to dovodi do »nejednakog postupanja sa jednakim« u strukturi poreza centralne vlasti. Ovo zato što korišćene usluge postaju funkcije države u kojoj poreski obveznik stanuje. Što je veća razlika u nivou korišćenja usluga među građanima raznih država, to se usluge pravilnije obezbeđuju u državi.

Kako Musgrave, pored odeljenja za alokaciju u svome hipotetičkom primeru javnih finansija, predviđa i odeljenja za distribuciju, to se ponašanje budžeta menja. On počinje sa postavkom da je odeljenje za distribuciju, koje ima za cilj usklađivanje raspodele, najpre izvršilo

---

[14]) Isto str. 145.

usklađivanje na nivou države, a zatim i kao rezultat tog usklađivanja da je izvršeno usklađivanje i na nivou federacije. U takvom slučaju na dohodak će se primeniti usklađivanje koje je izvršeno u državama. Kao rezultat krajnja raspodela biće u skladu sa onim što se smatra pravilnim na centralnom nivou. Sigurno je da će se prethodno usklađivanje u državama odraziti na potrebnu strukturu centralnih poreza i transfera i neće uticati na krajni rezultat. Ali ako se usklađivanje prethodno izvrši na nivou federacije pa tek na nivou država, onda dolazi do komplikacija, jer se događa da svi subjekti finansiranja (države i federacija) nastoje da sprovedu svoje planove usklađivanja, a to dovodi do kontinuelnog usklađivanja u više puta.

Musgrave ne propušta da naglasi da ima opravdanje i za usklađivanje na centralnom nivou. Ako ono ne bude ostvareno, usklađivanje na nivou države može da bude paralisano tako da stvara probleme u optimalnoj alokaciji ekonomske aktivnosti.

Zadnja funkcija javnih finansija tz. funkcija stabilizacije, prema Musgrave-u, treba u velikoj meri da se sprovede na centralnom nivou, ali uvek uz odgovarajuću koordinaciju između nivoa. Razlog je ostvarivanja kompenzacione funkcije finansiranja koja treba da se koordinira za celu naciju, a to zahteva centralnu akciju.

Kao opšti zaključak u vezi sa odnosima fiskalnog federalizma Musgrave izvodi to »da mogu postojati razlike u alokaciji sredstava između država, u zavisnosti od prioriteta potreba njihovih građana, ali kad se radi o distribuciji i stabilizaciji, onda se sva odgovornost koncetriše na centralnom nivou«.[15])

U daljim pretpostavkama vezanim za objašnjavanje fiskalnog federalizma, Musgrave polazi od toga da građani sa jednakim dohocima treba da plaćaju isti porez bez obzira u kojoj državi žive.[16]) To bi zadovoljilo tz. princip horizontalne pravednosti u pogledu ukupnog poreskog zaduženja. Da bi se to postiglo potrebno je da se savezni porez obveznika koji živi u državi A, a ostvaruje dohodak Y, sastoji od standarnog iznosa koji je umanjen za iznos za koji porez u državi A na dohodak Y prelazi prosek državnih poreza određenih za dohodak Y (ili uvećan za onaj iznos za koji je porez države A na dohodak Y manji). Ovo bi omogućilo državi da pruži dodatne usluge i da pri tome snosi samo deo povećanih rashoda (troškova), jer bi se povećani državni porez velikim delom kompenzirao iz umanjenih saveznih poreza. Ali ovo može da vodi i neodgovornom ponašanju u pogledu poreskog opterećenja. Moglo bi se postupiti i tako da se načelo jednakog poreskog tretmana jednakih zaobiđe i zameni načelom po kome bi građani sa jednakim dohotkom trpeli isti fiskalni pritisak. Ovo bi imalo za posledicu da se usklađivanje centralnog budžeta obavi i bez preterivanja u oporezivanju. Građani različitih država mogli bi da obezbede zadovoljenje svojih potreba na teret svojih sredstava (dohodaka).

---

[15]) Musgrave predviđa i odeljenje za stabilizaciju u okviru svoga zamišljenog sistema javnih finansija. Zadatak ovog odeljenja jeste da održava visok stepen korišćenja sredstava i stabilnu vrednost novca (citirano delo str. 17.).

[16]) Ovo Musgrave naziva »horizontalnom pravednošću u kombinovanim budžetima« (str. 146.).

Ograničenje centralne vlade da finansira zadovoljenje usluga na celom nivou federacije i ograničenje vlade država da pružaju usluge koje su od koristi samo građanima sa njihovih teritorija čiji obim oni određuju, polazna je osnova dosadašnjeg aspekta federalizma sa koga vrši posmatranje Musgrave. Zato, objašnjavajući obezbeđenje minimalnog nivoa javnih usluga, on i kaže: »Ova filozofija fiskalnog federalizma u suštini je filozofija nezavisnih jedinica, koje su udružene samo da bi ispunile više ciljeva«.[17]) Ali menjajući takvu osnovu posmatranja, on predviđa i mogućnost da federacija vodi računa da građani svake države koriste određene minimalne usluge (na utvrđenom nivou). Tada se mora računati sa dopunjavanjem sredstava onoj državi koja nije u stanju da iz sopstvenih izvora finansira ovako dati nivo usluga. To finansiranje (prelivanje) sredstava vrši se iz »bogatih« država, gde je obezbeđen minimalni nivo javnih usluga, iako su poreske stope ispod propisanog minimalnog nivoa. Ako države sa nedovoljnim sredstvima u takvom položaju ne ulože napore da ostvare poreze iz sopstvenih izvora, ne mogu ni da računaju na transfer sredstava iz drugih država. Ovo pruža obezbeđenje da će građani država koje ne daju sredstva ovim državama biti obezbeđeni da je do nedostatka sredstava stvarno došlo i bez ičije krivice. To je regionalno izjednačavanje dohotka, koje u sebi sadrži obezbeđenje zadovoljenja priznath potreba koje su nužne. U tom slučaju transfer ima karakter opšte naknade (generalna novčana subvencija).

Stanovište o fiskalnom federalizmu, koje je alternativno ovome, jeste da se zadovoljenje specifičnih potreba obezbedi podjednako u svim državama. One mogu biti i na granici između nacionalne i regionalne korisnosti odnosno mogu biti uključene potrebe na nivou države koje se na nacionalnom planu priznaju kao utvrđene potrebe. Tada se, umesto dopunskih sredstava sa opštom namenom, transformišu sredstva sa specifičnom i posebnom namenom, i to iz saveznih izvora u države.

III. Oblici finansijskog federalizma u nekim federativnm državama

Praktični oblici finansijskog federalizma zapažaju se u većini federativno uređenih država sa dosta različitim pristupom koncipiranja tih oblika i u vezi s tim različitim društveno-političkim učincima finansijskih odnosa među federacijom kao centralnim organom i članicama federacije iz njenog sastava.

To se može sagledati upoređenjem nekih postojećih oblika uređivanja finansijskog federalizma u državama sa različitim društveno-političkim i ekonomskim sistemima, ali isto tako u državama sa istim društveno-političkim uređenjem.

Po Ustavu Savezne republike Nemačke Federacija i pokrajine (Länder) imaju sopstvene i nezavisne budžete. To pravilo važi i za opštine.

Posebnost državne i federativne organizacije Savezne republike Nemačke u odnosu na druge federativno uređene zemlje ogleda se u

[17]) R. Musgrave: isto str. 147.

tome da postoji neka vrsta »mešavine funkcija« u raspodeli ovih na različite nivoe državne vlasti, što opet odudara od uobičajene stroge podeljenosti državnih funkcija u drugim federativno uređenim zemljama.

Polazeći od ustavne podele funkcija koje se za federaciju sastoje iz: narodne odbrane, spoljne politike, delimično saobraćaja i policije, privrednog razvoja (na primer poljoprivrede), finansijske uprave, socijalnog staranja; za pokrajine iz: kulturne politike, nauke i istraživanja, pravosuđa, finansijske uprave, privrednog razvoja i saobraćaja i za opštine iz: socijalnog staranja, zdravstva, stambene privrede, privrednog razvoja, saobraćaja i održavanja vodovoda, rasvete i dr., izvršena je i raspodela prihoda namenjenih za podmirenje rashoda vezanih za ove funkcije pojedinih teritorijalnih jedinica. Savezna republika Nemačka primenjuje tz. »trennsystem« sa delimično vezanim sistemom i sistem odvojenih prihoda ili sistema separacije (sistem zajedničkih prihoda). Tako se državni prihodi dele na sledeći način:

Federaciji pripadaju carine, porezi na potrošnju (bez poreza na pivo i lokalnih poreza na potrošnju), saobraćajni porezi, porezi na promet kapitala, porezi na razmenu i porezi na osiguranja. Pokrajinama pripadaju: porezi na imovinu, porez na nasleđe, porez na vozila, saobraćajni porez, porez na pivo i na prihode od igara na sreću. Opštine imaju kao prihod svoga budžeta: poreze na dobit od privredne delatnosti (tz. realni porezi), lokalne poreze na potrošnju, poreze na luksuz kao i deo poreza na lična primanja (koje inače pripada pokrajinama).

U pogledu fiskalnog suvereniteta federacije značajno je da se saveznim zakonima regulišu svi porezi lokalnog karaktera. Ako se radi o porezima i drugim dažbinama koji u celini ili delom pripadaju pokrajinama, odnosno opštinama tada zakone o takvim porezima donosi Bundesrat (Länderkammer). Samo za realne poreze mogu visinu stope, u granicama određenim saveznim zakonom, određivati opštine.

Međutim, pored sistema separacije (Trennsystem) postoji i vezani sistem (Verbundsystem) zajedničkih prihoda. Federaciji i pokrajinama pripadaju porez na dohodak i društveni porez (porez koji plaćaju akcionarska preduzeća), a od poreske reforme 1970. godine i porez na promet. Od poreza na lična primanja (lični dohodak) neke pokrajine daju opštini određeni deo, a preostali porezi na dohodak i društveni porez su raspodeljeni između federacije i pokrajina. U porezu na promet podela je izvršena između federacije i pokrajina tako da federaciji pripada 70%, a pokrajinama 30% tog poreza.[18]) Tri četvrtine poreza na promet koji pripada pokrajinama raspodeljuje se prema broju stanovnika, a jedna četvrtina tog poreza dodeljuje se finansijski slabijim pokrajinama na osnovu saveznog zakona. Pored toga, federacija ima mogućnost da uvede dopunski porez na dohodak i na društveni porez u visini od 10% bez da se izvrši revizija fiskalne raspodele.

Finansijsko planiranje u budžetskim okvirima u složenim uslovima finansijskog federalizma šezdesetih godina bilo je u Saveznoj republici Nemačkoj podvrgnuto dosta jakoj kritici. Ono nije bilo dovoljno elastično da reaguje na takve novo nastale uslove pošto se prihvatajući zakonske i ugovorne budžetske obaveze bez oslonca na privredna

[18]) Podela za 1970. i 1971. godinu.

i konjukturna kretanja, pokazalo necelishodnim. Strogost budžetskih normi ograničavala je budžetska predviđanja i planiranje svodilo na tradicionalne jednogodišnje okvire onemogućavajući svaki pokušaj dugoročnijeg sagledavanja i formulisanja budžetskih projekcija.[91]) Time je budžet postao samo instrument regulisanja, a ne i instrument za utvrđivanje i sprovođenje jedne racionalne politike odlučivanja u budžetskoj oblasti državne aktivnosti.

Ovako brojne kritike usmerene na izmenu budžetskog planiranja dovele su do zakonskog regulisanja finansijskog planiranja u 1967. godini Zakonom o podsticanju stabilizacije i privrednog rasta čije je donošenje zahtevalo ustavnu i zakonsku promenu.[20]) Prema tom zakonu federalna vlada je obavezna, kao i vlade pokrajina (Länder), da ustanove finansijsko planiranje u kome »treba utvrditi obim i sastav rashoda koji se predviđaju i mogućnosti pokrića u skladu sa mogućim razvojem celokupne privrede«. Plan obuhvata tekuću i četiri naredne godine. Znači, planski period prevazilazi tradicionalno budžetsko planiranje.

Donošenjem zakona o stabilizaciji i razvoju stvari su se izmenile tako da je omogućeno koodinirano finansijsko planiranje za federaciju i pokrajine (Länder), što je naravno iziskivalo i određene promene u tehnici finansijskog planiranja višegodišnjim osnovama.[21])

Tu se, prema mišljenju nemačkih autora, nije radilo toliko o mogućnosti kontrolisanja u jednom zajedničkom planu državnih aktivnosti u oblasti privrede i finansija, koliko o uporednom određivanju prioritetnih akcija koje su značajne za planiranje i u skladu su sa sadržinom svih funkcija bilo da su na nivou federacije bilo pokrajina i opština.

Kao i druge kapitalističke države tako i Savezna republika Nemačka nije se mogla zadovoljiti da prati ekonomski i društveni razvoj prema razvoju događaja, pa je s toga morala da prevaziđe ideologiju neo-liberalističku i antiplanifikacionu, koja je dugo postojala u toj zemljii koja je bila zasnovana na uspesima u oblasti privrede, ali koja je u sebi skrivala i sve opasnosti ekonomske politike lišene plana. Otuda je došlo i do uspostavljanja formalnih institucija tehnike planiranja.

U Saveznoj republici Nemačkoj, u vezi sa pitanjem sarađivanja članica federacije (Länder) u višegodišnjem planiranju budžeta i javnih prihoda i rashoda, postoje znatne teškoće. S jedne strane je nedovovoljno višegodišnje planiranje samo u okviru budžeta federacije, a sa druge strane teškoće proističu iz usaglašavanja višegodišnjih planova svih nivoa finansiranja (federacije, pokrajina i opština). Pre svega činjenica je da ne može biti dovoljno višegodišnje planiranje koje bi pokrilo samo federaciju i zato se primenjuje racionalno procenjivanje,

---

[19]) F. Naschold: Probleme einer mehrjärigen Finanzplanung des Bundes, u »Demokratischen system und politische Praxis der Bundesrepublik«, München, 1971. str. 161.

[20]) Gesetz zur Förderung der Stabilitet und Wachstum der Wirtschaft, komentar: Klaus Stern i Paul Münch, izdanje Kohlhammer—Kommentar, Stuttgart, Berlin, Köln Mainz, 1967.

[21]) J. Hirsch: Haushaltsplanung und Haushaltskontrolle, Stuttgart, 1968. str. 98.

koje je objektivno i u skladu sa potrebama i preferencijama političkog odlučivanja »kako prema gore tako i prema dole«.[22])

Međutim, u finansijskoj literaturi postavlja se pitanje da li takvo usklađivanje ne remeti postojeće ustavno proglašene finansijske odnose u federaciji prema kojima postoji apsolutna fiskalna i finansijska autonomija članica federacije, njihova nezavisnost od centralne vlasti — federacije. Pa ipak nalaze se pomirljiva rešenja kod pojedinih autora koji se pozivaju na ranije stanje u kome je postojao sve do šezdesetih godina »haos« u finansijskom planiranju pa smatraju da danas i u budeće nema razloga da se ne primenjuje spontana saradnja i u najmanju ruku jedna vrsta »skice« finansijskog planiranja.

U pogledu fiskalnog suvereniteta savezna vlada je dobila ovlašćenje da može menjati stope poreza na dohodak i na tečevinu (patente) u saglasnosti sa Bundesratom najviše do 10%, kao i da može utvrđivati smanjene stope. Od ovog povećanja poreza i dodatnih naplata federacije i pokrajina (Länder) obrazovan je kompenzacioni fond pri centralnoj banci. Sredstva fonda su služila za dodatne javne rashode u vreme recesije. Prema tome, ona su bila neka vrsta konjukturne rezerve. U tom smislu je obrazovan i Savet za konjukturu. On je mešoviti organ sastavljen od predstavnika federacije i pokrajina i predstavnika centralne banke sa zadatkom da koordinira mere konjukturne politike.[23])

Ne ulazeći u instrumente i metode finansijskog planiranja dovoljno je istaći odnos plana i budžeta. Taj odnos pokazuje da finansijsko planiranje mora biti pravilo upravljanja i orijentacioni okvir budžetske tekuće politike.

Pored domena finansijskog planiranja u Seveznoj republici Nemačkoj jedan od vidova finansijske saradnje nalazi se u sistemu izravnjanja.. O njemu je već bilo govora kao o vertikalnom povezivanju.

Pored ovakvog, kako se u Nemačkoj naziva »vertikalnog finansijskog izravnjanja«, postoji i horizontalno izravnjanje zasnovano na dotacijama pokrajina (Länder). Sistem dotacija poznaje dve vrste pokrajina: one koje imaju pravo na dotaciju (ausgleichsberechtigt) i one koje imaju obaveze prema njima (ausgleichapflichtigen). Pravo na dotaciju pripada ako finansijska (poreska) snaga pokrajine ne doseže određeno merilo, a dužnost davanja dotacije postoji ako finansijska snaga pokrajine prelazi to merilo. Cilj dotacije jeste da finansijska (poreska) snaga pokrajine dosegne razmeru između 95% i 100%.

2. U Švajcarskoj ustavom su regulisani osnovni finansijski odnosi na taj način što se između centralne vlasti i kantona utvrdio raspored državnih rashoda i prihoda najpre u vertikalnom smislu.

U pogledu raspodele državnih rashoda u vertikalnom smislu federacija podmiruje rashode narodne odbrane, međunarodnih odnosa (spoljna politika), razvojne pomoći, pošta i železnica. Ona se strara i o vlastitom sistemu. U ranija vremena federacija je podmirivala i neke rashode opština. Nacionalna putna mreža je pod nadzorom federacije, ali troškove izgradnje snose federacije i kantoni zajedno. Međutim,

---

[22]) H. Haler: Wandlungen in der Problemen föderativer Staatswirschaften, Finanazarchiv, br. 27. 1968. str. 256.

[23]) Čl. 18. Zakona o podsticaju stabiliteta i privrednog rasta.

ustav Švajcarske utvrđuje i prihode federacije. Zapaža se jaka koncentracija državnih funkcija kod kantona pa je to tokom vremena moralo dovesti do toga da je federacija preduzela mere za davanje subvencija kantonima. U nekim kantonima ove subvencije su dosta velike tako da predstavljaju znatan deo izdataka federacije. To naravno utiče i na odluku federacije da li će određeni program biti izvršen ili ne. U vezi s tim federacija vrši veoma jak uticaj na finansiranje i finansijsko stanje kantona, što prirodno dovodi i do ograničenja njihove finansijske samostalnosti. Ali istovremeno ovakva koncentracija finansijskih ovlašćenja u federaciji nalaže potrebu davanja subvencija (dotacija) u velikoj meri, i to ne samo kantonima, već i opštinama. Na taj se način uspostavlja neposredan vertikalan finansijski odnos u okviru finansijskog federalizma između federacije i opština, što inače u federalnim finansijama ne bi trebalo da bude slučaj, jer u vertikalnoj raspodeli fiskalnih i finansijskih ovlašćenja postavlja se direktan odnos samo između federacije i članica federacije. U daljem povezivanju odnosa opštine su u finansijskoj sferi pod uticajem federalnih jedinica u ovome slučaju to bi trebalo da budu kantoni.

Događa se da su dotacije federacije pojedinim kantonima u toj meri znatne da se bez odobrenja federacije ne bi moglo ni preduzeti ostvarenje nekog projekta iz nadležnosti kantona.[24]) Time znači federacija utiče veoma jako na finansijsku samostalnost kantona, uprkos toga što je ustavom ta autonomija proglašena (čl. 3. Ustava).

Švajcarski ustav sadrži dosta odredaba o državnim prihodima. Tako u čl. 30, 41 i 42. nabraja sve prihode federacije. Ali u čl. 42. propisano je da je federacija dužna da se stara o finansijskom izravnjanju i posebno da vodi računa o »finansijskoj snazi kantona«. Ova obaveza federacije odnosi se na planinske kantone u kojima je, s jedne strane, mali broj stanovnika, a sa druge strane, otežani su uslovi života zbog velikih visina. Zato takvi kantoni imaju u našem značenju položaj nerazvijenih. Ustavom se predviđa i da federacija može davati kantonima dotacije za stipendiranje učenika i studenata i za druge vidove obrazovanja.

U odnosima zaduženja tj. javnog kredita švajcarski ustav ne reguliše iscrpnije prava i obaveze federacije i kantona. Jedino u čl. 84. propisuje da zajmove odobravaju oba skupštinska doma. Ovim je obezbeđeno učešće kantona u domu u kome su kantoni zastupljeni.

Kao posebno karakteristično za uspostavljanje odnosa između federacije i kantona u Švajcarskoj treba smatrati odredbe čl. 28, 41. i dr. ustava iz 1884. godine u kojima pravo oporezivanja putem zakona pripada samo federaciji, a kantoni mogu dalje sami regulisati poresku materiju.

I ako Švajcarski ustav u glavnom reguliše finansijske odnose u samoj federaciji vezujući ih za federalne finansije, ipak radi jednakog poreskog tretmana obveznika ustav sadrži ovlašćenje da federacija može donositi zakone kojima se sprečava uvođenje neopravdanih poreskih oslobođenja. Znači i tu su kantoni ograničeni radi primene poreskog načela jednakosti obaveze (čl. 42. d. ustava).

---

[24]) W. Wittmann: Einführung in die Finanzowissenschaft, III. Teil, Stuttgart, 1972.

Na osnovu ovakvog zakonskog stanja u finansijskoj sferi malo ima pravne i stvarne mogućnosti sarađivanja kantona i centralne vlasti. Nešto šire manevarsko polje postoji u skupštinskim domovima u kojima su kantoni zastupljeni, pa se putem skupštinskog odlučivanja učešće kantona može realizovati usaglašavanjem stavova o finansijskim poslovima i odlukama kod zajmova i sl. I tu se javlja saradnja među kantonima koji usaglašavaju svoje interese sa interesima zemlje u celini. Ali ostaje nedvosmisleno da je uticaj centralnih državnih organa veoma jak posebno u materiji poreza.

3. Tretirajući pitanje budžetskih odnosa među federacijom i republikama, posebno Saveznim i autonomnim, u SSSR-u, autori ukazuju da postoje različita shvatanja o višestrukom postojanju takvih odnosa.[25]) Jedni, sledujući Zakon o budžetskim pravima Sovjetskog saveza i saveznih republika od 30. oktobra 1959. godine, podrazumevaju pod budžetskim pravnim odnosima i organizacijom budžeta i uređivanje budžetskog sistema u uzajamnoj vezi sa njegovim delovima. To znači da u tome vide budžete objedinjene u državnom budžetu SSSR-a i odnose među budžetima.[26]) Drugi autori shvataju pod pojmom budžetskih odnosa i razgraničavanje (raspoređivanje) prihoda i rashoda državnog budžeta SSSR-a među različitim njegovim sastavnim delovima i njihovo raspoređivanje među različitim budžetima. Treća grupa autora još bolje raščlanjuje odnose budžeta i njegovog uređivanja uključujući i sva budžetska prava SSSR-a, saveznih i autonomnih republika i mesnih sovjeta. U skladu sa tim dele sve odnose budžeta na dve grupe: jedna obuhvata odnose sastavljanja budžeta, a druga procesne odnose(budžetski postupak). Četvrta koncepcija u vezi sa pojmom budžetskih odnosa obuhvata norme kojima se uređuje budžetski sistem, budžetska prava SSSR-a, saveznih, autonomnih republika i mesnih sovjeta, razgraničenje tih prava među predstavničkim i izvršnim organima, i postupak sastavljanja, odobravanja, utvrđivanja i izvršenja budžeta.

Iz ovoga se može zaključiti da se odnosi u okviru budžeta mogu zasnivati na svim nivoima (državni budžet SSSR-a, budžeti saveznih i budžeti autonomnih republika i budžeti mesnih sovjeta). Prema tome, ovi odnosi uzajamno se prepliću (uvek u budžetu višeg organa državne vlasti) na svim nivoima. Sve ovo ima posebnog značaja kad se uzme u obzir da su budžetsko pravo i budžetski sistem u SSSR-u uslovljeni organizacijom privrede.[27])

Iz federativnog uređenja u SSSR-u proističe da određene mere usklađivanja među republikama moraju postojati kad se radi o materiji budžeta, jer uzajamna prava i obaveze utvrđeni su zakonom i drugim propisima i samom praksom. Sve ovo zato što savezni budžet i budžeti članica federacije mogu biti u različitim odnosima. Budžeti mogu biti samostalni u pogledu svojih izvora prihoda potpuno pokrivajući rashode koje predviđaju. Moguće je posebno izdvajanje iz saveznog budžeta i budžeta članicama federacije ali pri tome budžet federacije može imati određenu regulirajuću ulogu u odnosu na druge budžete. Ona se izražava putem dotacija koje iz budžeta federacije pri-

[25]) M. I. Piskotin: Sovetskoe bjudžetnoe pravo, Moskva, 1971. str. 54—55.
[26]) N. N. Rovinski: Gosudarstveni bjudžet SSSR, Gosfinizdat, 1951.
[27]) M. I. Piskotin: Sovetskoe bjudžetnoe pravo, Moskva, 1971. str. 70.

maju drugi budžeti. Ali je isto tako moguće i objedinjavanje saveznoga budžeta i budžeta članica federacije u jedinstven državni budžet. Tako državni budžet SSSR-a objedinjava savezni budžet i državne budžete asveznih republika. I ako postoje kao odvojeni budžeti, oni čine jedinstveni akt, utvrđen višim organom državne vlasti tj. Vrhovnim sovjetom SSSR-a.[28]) Za ovo mi osnova u Zakonu o budžetskim pravima SSSR-a i u skladu sa njim državni budžet SSSR-a objedinjava u sebi i budžete saveznih republika.

Sovjetski autori vide u finansijskoj centralizaciji, koja je važna karakteristika finansijske delatnosti, a koja je izražena i u budžetskom sistemu, doslednost principima ustrojstva sovjetske države. U budžetskom sistemu naročito taj centralizam se ogleda u tome da se sem budžeta saveznih republika u državnom budžetu SSSR-a nalaze uključeni i budžeti autonomnih republika i mesnih sovjeta. I ovo proističe iz posebnog Zakona o budžetskim pravima SSSR-a i saveznih republika, u čijem se čl. 5. nalazi odredba po kojoj državni budžeti saveznih republika objedinjavaju republičke budžete saveznih republika, državne budžete autonomnih republika i mesne budžete. U čl. 6. istog zakona propisuje se da državni budžeti autonomnih republika objedinjavaju republičke budžete autonomnih republika i mesne budžete.

Međutim i u ovome budžetskom jedinstvu koje karakteriše strogi budžetski centralizam nadređenosti i podređenosti budžeta viših i nižih organa državne vlasti, postoje različite kategorije budžeta. U glavnom ti se budžeti mogu da uvrste u dve grupe. Prvu grupu čine svodni budžeti koji objedinjavaju sve vidove budžeta koji dejstvuju na određenoj teritoriji. Takav je državni budžet SSSR-a, takvi su državni budžeti saveznih i autonomnih republika i mesni budžeti administrativno-teritorijalnih jedinica u celini izuzev njihovih budžeta. U drugoj grupi su pojedinačni budžeti, koji su na neposrednom raspolaganju odgovarajućih sovjeta i njihovih izvršnih organa. Tako u ovu grupu spadaju savezni budžet, republički budžeti, mesni i oblasni, gradski, reonski, seoski i budžeti naselja.

U takvim uslovima jedinstvo budžeta i budžetskog sistema proističe iz postojanja finansijske centralizacije. To se da zaključiti i iz četiri poznata elementa budžeta. Prvi je da se u saveznom budžetu usredsređuje znatan deo budžetskih izvora sovjetske države.[29]) Drugo je da pravo ustanovljenja poreza i drugih prihoda za sve budžete pripada isključivo federaciji. Ovo pravo nemaju savezne i autonomne republike ni mesni sovjeti, već se za njihove budžete prihodi određuju centralistički od strane saveznih organa. Treće, obrazovanje prihoda republičkih i mesnih budžeta vrši se po centralizovanom postupku. Zakon o budžetskim pravima SSSR-a, a i saveznih republika, predviđa za budžete republika izvore prihoda koji im se stavljaju na raspolaganje za svaku budžetsku godinu. Ali ti prihodi pokrivaju samo deo rashoda u tim budžetima.[30]) Ostali izvori prihoda potiču od poreza na promet

---

[28]) M. I. Piskotin: Sovetskoe bjudžetnoe pravo, Moskva, 1971. str. 70.

[29]) Samo u 1971. godini taj budžet je raspolagao sa 55.2% od ukupnih prihoda državnog budžeta SSSR-a. oPdatak prema M. I. Piskotinu, citirano delo, str. 72.

[30]) U 1967. godini samo 41.3% u odnosu na opšti obim budžeta. Podaci prema izvorima kao pod 1.

i drugih opštih saveznih državnih poreza i prihoda, ustanovljenih za jednu godinu prilikom utvrđivanja državnog budžeta SSSR-a, ili od dotacije iz saveznog budžeta. Zakonima o budžetskim pravima saveznih republika, autonomnih republika i mesnih sovjeta tačno se predviđaju redosledi postojećih izvora prihoda budžeta autonomnih republika i mesnih sovjeta. Ali i ovi prihodi pokrivaju samo deo rashoda ovih budžeta (negde mali deo). Ostali rashodi podmiruju se iz opšte-saveznih državnih poreza i drugih prihoda, koji se ustanovljavaju za svaku godinu prilikom utvrđivanja državnih budžeta saveznih republika ili od dotacija. Takvi odnosi postoje i između viših i nižih budžeta mesnih sovjeta. Četvrto je da postoji izvesna centralizacija pri utvrđivanju državnog budžeta saveznih i autonomnih republika i mesnih sovjeta. Proces utvrđivanja različitih vidova budžeta ide od gore na dole (»sverhu niz«).[31]) Znači utvrđuje se najpre državni budžet SSSR-a, zatim na njegovim osnovama državni budžeti saveznih republika, pa na osnovu njih — budžeti autonomnih republika, i prema njima ostalih budžeta (oblasnih u republikama gde ih ima: reonskih u republikama bez podele na oblasti i u gradovima republičkog značaja).

Pri svemu ovome opšte proporcije moraju biti održane. Tako obim državnog budžeta svake savezne republike utvrđuje Vrhovni sovjet SSSR-a prilikom utvrđivanja državnog budžeta SSSR-a. Opšti obim budžeta autonomne republike, oblasti i reona, kao i gradova republičkog značaja utvrđuje Vrhovni sovjet savezne republike prilikom donošenja svoga budžeta.

Posledica ovakve centralizacije jeste da su svi oblici državnih prihoda (poreskih i drugih) uključeni u državni budžet SSSR-a u opštem obimu tog budžeta.

U takvoj centralizaciji važnu ulogu ima i privredni plan kojim se u stvari preraspodeljuje nacionalni dohodak u onome delu koji je namenjen za opšte državne potrebe iz budžeta svih nivoa. Znači takva preraspodela moguća je samo u okviru privrednog plana razvoja zemlje, pa se preduzimaju potrebne mere da bi se održale planirane proporcije raspodele nacionalnog dohotka i društvenog proizvoda.

Struktura budžetskih prihoda u SSSR-u, pošto je budžet isključivi instrument finansiranja organa vlasti svih nivoa, pokazuje da ovi prihodi pretežno potiču iz privredne delatnosti, a samo jednim manjim delom od stanovništva. Iz privrede potiču: obavezne uplate državnih privrednih preduzeća i organizacija u budžet, porezi koje plaćaju zadružno-kolhozna preduzeća i organizacije, porezi koje plaća stanovništvo, mesni (lokalni) porezi i drugi prihodi, neporezni prihodi i sredstva dobijena po osnovu državnog kredita.[32])

Ovi prihodi pripadaju državnom budžetu SSSR-a a raspoređuju se za budžete svih nivoa. Tu bi još trebalo ubrojati i prihode od državnog osiguranja. Prikupljanje ovih prihoda smatraju teoretičari predstavlja važan oblik finansijske delatnosti države.

Navedeni prihodi dele se u dve velike grupe. Prvu čine tz. decentralizovani, a drugu grupu čine centralizovani prihodi.

---

[31]) Ushodna i nishodna linija.

[32]) Finansovoe pravo, kolektiv autora, redakcija E. A. Rovinskogo, Moskva, 1971. str. 138. i dalje.

Svi decentralizovani državni prihodi stavljaju se na raspolaganje preduzećima i organizacijama. Njihov izvor je čisti dohodak, koji je rezultat proizvodnog procesa privređivanja. Ta sredstva se ostvaruju u korist »daljeg razvitka« preduzeća odnosno privredne grane, za potsticanje produktivnosti rada, za stambenu izgradnju i za podmirenje nekih drugih potreba preduzeća i organizacija.

U centralizovane prihode spada deo novčanih sredstava koji koristi sovjetska država. Ti se prihodi slivaju u opštedržavni fond novčanih sredstava državnog budžeta. Kao i svi prihodi budžeta oni nemaju opredeljenu namenu. već se koriste za sve potrebe koje se podmiruju iz budžeta. U nekim izuzetnim slučajevima ovi prihodi mogu imati namenski karakter, na primer prihodi namenjeni za socijalno osiguranje radnika i službenika.

Dr Miodrag Matejić, professeur

QUELQUES POSITION SUR LA THEORIE DU FEDERALISME FINANCUER

Résumé

Le fédéralisme financier, réglé et défini d'une maniére différente dans les pays avec des systémes socio-politiques différents, incite un grand intérêt des sphères scientifiques et techniques, qui l'examinent sous tous les aspects qu'il peut manifester, à savoir: économique, social, politique et juridique.

En partant d'un tel état de choses dans ce domaine, l'auteur a essayé, dans son analyse juridico-financiére de développer les positions prises par un certain nombre d'auteurs dans plusieurs pays avec l'organisation fédérative.

Il a été constaté que la base de départ dans ce domaine de la définition, de la structure et du contenu du fédéralisme n'est pas égalisée et qu'on peut apercevoir dans ce fait des différences importantes. La diversité des vues le fédéralisme financier ne représente quand même pas un obstacle pour déterminer aussi certains traits et qualités communs. Un des premier trait commun est le rapport à l'égard des pouvoirs pour l'institution et la répartition des revenus publics. Sur cetts question les auteurs sont plus ou moins d'accord et considèrent que ce rapport varie à partir du centralisme très prononcé jusqu'à la décentralisatoin d'une certaine importance, auquel cas dans les Etats fédératifs aux membres de la fédération, en tant que promoteurs de la souveraineté fiscale, peuvent appartenir des pouvoirs plus larges. Cependant, quand il s'agit du contenu du fédéralisme fiscal, à ce sujet les opinions divergent dans une large mesure car un certain nombre d'auteurs voit dans ce fédéralisme seulement ce que l'on appelle »l'égalisation financière«, c'est-à-dire la translation des moyens du budget central dans les budgets des membres de la fédération en tant que sujet de financement des besoins publics déterminés. On peut apercevoir des positions simplifiées analogues chez les auteurs qui définissent substantiellement le fédéralisme financier comme forme d'un »accord financier«. Dans ce sens il y a des tentatives d'établir certains principes, tel qu'est le principe qu'on doit assurer à la fédération des sources de revenu solides et plus durables en raison de l'importance de ses fonctions (le principe de l'opportunité financière), que ces principes présentent de l'intérêt pour le pays tout entier (le principes économique), qu'aux membres de la fédération appartiennent les revenus provenant des activités qui sont exercées dans les régions plus petites du pays (les impôts directs) etc.

Le fédéralisme financier suppose la satisfaction des besoins publics à plusieurs niveauh de ceux qui assument la charge du financement (le pouvoir central, les membres de la fédération, les collectivités locales), ce qui a pour conséquence la multiplicité des rapports financiers qu'il faut régler dans le cadre de ce fédéralisme. Ce fait est la raison directe de l'existence des formes différentes du fédéralisme financier dans lesquelles il se manifeste dans la pratique des divers Etats organisés sur la base fédérative. En relation avec ce qui précède dans l'article sont exposés les états et les solutions du fédéralisme financier dans trois Etats européens dans lesquels les systèmes socio-économiques sont différents (la République fédérale de l'Allemagne occidentale, la Suisse et l.'U.R.S.S.). Cela a démontré qu'il existe une intensité différente de la centralisation, c'est-à--dire de la décentralisation des rapports financiers, et en conséquence le fédéralisme financier est différemment concu par les divers auteurs.