

FISKALNA DECENTRALIZACIJA

REZIME: Sistem raspodele javnih prihoda između različitih nivoa organizovanosti jedne države je od presudnog značaja za njeno funkcionisanje. Ukoliko nije zasnovan na principima koji čine temelj uređenja te države, a ogledaju se u sistemu raspodele nadležnosti i načina njihovog ostvarivanja, biće stalni izvor sukoba, kočnica razvoja, te uzročnik veoma opasnog procesa dezintegracije.

Svedoci smo intenzivnog procesa evropskih integracija. Evropska unija sve više dobija obeležja federalne države, sa brojnim nadležnostima i organima, koji zahtevaju određena, i to zamašna finansijska sredstva. Države članice ih u najvećoj meri obezbeđuju iz svojih budžeta, ali se radi i na uvođenju izvornih prihoda Unije. Dakle, problem raspodele prihoda se javlja i u odnosima među nezavisnim državama u različitim oblicima integracija.

Svoju volju da prihvata proces decentralizacije, koja kao imperativ podrazumeva finansijsku decentralizaciju, najbolje je potvrdila novim Ustavom, iz 2006. god. kojim je predviđeno da lokalne samouprave i AP Vojvodina imaju svoje izvorne prihode, kojim finansiraju svoje nadležnosti, čija se vrsta i visina utvrđuju zakonom. Nedostajuća sredstva će nadomestiti Republika iz svog budžeta.

Finansijski federalizam se u teoriji određuje kao sistem odnosa između federacije, federalnih jedinica i lokalnih zajednica u vezi sa ovlašćenjima za utvrđivanje, raspodelu i razgraničenje nadležnosti u oblasti javnih rashoda i javnih prihoda, u kome će svaki od navedenih subjekata raspolagati određenim obimom ovlašćenja.

Raspodela funkcija, a time i rashoda, odlučujuće određuje raspodelu sredstava, tj. prihoda. Ekonomska teorija i praksa poznaju tri sistema vertikalne raspodele prihoda u decentralizovanim državama:

- sistem separacije ili odvojenih prihoda;
- sistem zajednice prihoda ili sistem participacije;
- mešoviti sistem.

Porezima se obezbeđuje čitav spektar ektrafiskalnih ciljeva. Oni su rešenje za mnoge probleme ekonomskog, socijalnog pa i političkog karaktera. Zbog toga je neophodno pristupiti, tj. unaprediti sistem fiskalne decentralizacije.

U zemljama čije su potrebe i osobenosti slične našim, sistem vezane separacije nad većim brojem prihoda, te participacije kod najizdašnijih izvora, a kao izuzetak slobodna separacija, pokazuje se kao najoptimalniji vid uređenja odnosa u pogledu fiskalnih ovlašćenja različitih nivoa državnog organizovanja.

Ključne reči: decentralizacija, prihod, federalne jedinice, nadležnost, porez, participacija, makroekonomija

* Saradnik Pravnog fakulteta za obrazovanje diplomiranih pravnika za privredu i pravosuđe, Univerziteta Privredna akademija u Novom Sadu.

** Saradnik u nastavi Pravnog fakulteta za obrazovanje diplomiranih pravnika za privredu i pravosuđe, Univerziteta Privredna akademija u Novom Sadu.

Opšta razmatranja

Problematika finansiranja decentralizovanih država se javlja pojavom federalnih država. Njihova osnovna karakteristika se i sastoji u sistemu raspodele funkcija, a u vezi sa tim neminovno i sistemu raspodele prihoda. Od načina na koji su podeljene funkcije između federalnih jedinica i federacije zavisi kako će biti podeljeni prihodi, koji su neophodni da bi se te funkcije mogle i ostvarivati. Ovo pitanje se postavlja kao primarno za normalno funkcionisanje složenih država. Svaka složena država je produkt društvenih odnosa koji u njoj postoje. Ona nastaje kao rezultat delovanja različitih faktora, kao što su etnički sastav, istorijske okolnosti, ekonomske osobenosti, geografski položaj, tj. njihove kombinacije, a sve u procesu ujedinjenja samostalnih političkih zajednica, ili pak decentralizacije unitarnih. Ovi procesi su oduvek bili od izuzetnog značaja za normalno odvijanje društvenog života, te su kao takvi predmet celokupnih političkih procesa, ali i naučnog razmatranja. Pravna nauka je pokazivala veliko interesovanje za ova pitanja, ali su se istom problematikom bavile i ekonomska i politička nauka. U okviru pravne nauke ovim pitanjem se naročito bave ustavno, upravno, a posebno finansijsko pravo.

Sistem raspodele javnih prihoda između različitih nivoa organizovanosti jedne države je od presudnog značaja za njeno funkcionisanje. Ukoliko nije zasnovan na principima koji čine temelj uređenja te države, a ogledaju se u sistemu raspodele nadležnosti i načina njihovog ostvarivanja, biće stalni izvor sukoba, kočnica razvoja, te uzročnik veoma opasnog procesa dezintegracije.

Danas egzistira veliki broj federalnih država u svetu. Kao primeri se mogu navesti SAD, Ruska Federacija, Nemačka, Austrija, Meksiko, Australija, Belgija, BiH, Indija... Takođe slične njima su i regionalne države kao što je Španija, Italija, različiti oblici teritorijalnih autonomija u okviru unitarnih država, kao što je Vojvodina, Olandska ostrva, Škotska i mnoge druge. U svakoj od njih je ključaj problem raspodela prihoda koja će omogućiti efikasno ostvarivanje nadležnosti datog nivoa državnog organizovanja.

Svedoci smo intenzivnog procesa evropskih integracija. Evropska unija sve više dobija obeležja federalne države, sa brojnim nadležnostima i organima, koji zahtevaju određena, i to zamašna finansijska sredstva. Države članice ih u najvećoj meri obezbeđuju iz svojih budžeta, ali se radi i na uvođenju izvornih prihoda Unije. Dakle, problem raspodele prihoda se javlja i u odnosima među nezavisnim državama u različitim oblicima integracija.

Pitanjem fiskalne decentralizacije danas se bave i unitarne države. Doba potpunog centralizma pripada prošlosti. Kao pretpostavka demokratije se javlja decentralizacija, kao proces u kome lokalne teritorijalne zajednice dobijaju veća ovlašćenja koja će javne poslove približiti građanima. Ovaj proces pokazuje brojne prednosti te ne čudi da je on predmet i međunarodnih aktivnosti, prvenstveno kroz donošenje međunarodnih akata, osnivanje tela pri međunarodnim organizacijama i slično. Pozitivni efekti procesa su veliki, jer vlast treba približiti građanima, i napustiti koncepciju koja podrazumeva da se svi javni poslovi vrše samo sa državnog nivoa. Lokalne zajednice bolje mogu da uoče lokalne probleme, potrebe i rešenja za iste.

Kao i svaka demokratska država, finansijskom decentralizacijom se bavi i naša zemlja. Unutar nje postoje lokalne samouprave, opštine i gradovi, te AP Vojvodina, a pitanje je od značaja i pri rešavanju statusnog pitanja KiM.

Svoju volju da prihvata proces decentralizacije, koja kao imperativ podrazumeva finansijsku decentralizaciju, najbolje je potvrdila novim Ustavom iz 2006. god. kojim je predviđeno da lokalne samouprave i AP Vojvodina imaju svoje izvorne prihode, kojim fi-

nansiraju svoje nadležnosti, čija se vrsta i visina utvrđuju zakonom. Nedostajuća sredstva će podmiriti Republika iz svog budžeta.

Bez ovih odredaba je iluzorno i govoriti o decentralizaciji.

Jednom rečju, odnos u raspodeli prihoda između različitih nivoa državne organizacije, karakterističan je prvenstveno za složene države, ali se on kao aktuelan danas javlja i u unitarnim državama, koje pristupaju decentralizaciji, te predstavlja ključ harmoničnih odnosa, stabilnosti i razvoja jedne države.

Fiskalni federalizam

Finansijski federalizam se u teoriji određuje kao sistem odnosa između federacije, federalnih jedinica i lokalnih zajednica u vezi sa ovlašćenjima za utvrđivanje, raspodelu i razgraničenje nadležnosti u oblasti javnih rashoda i javnih prihoda, u kome će svaki od navedenih subjekata raspolagati određenim obimom ovlašćenja.

Za razliku od finansijskog, fiskalni federalizam je uži pojam i obuhvata sistem odnosa federacije, federalnih jedinica i lokalnih zajednica u vezi sa raspodelom nadležnosti koje se tiču ustanovljavanja, uvođenja i određivanja visine fiskalnih prihoda. On, dakle, obuhvata jednu komponentu finansijskog federalizma, a to su javni prihodi.

Pitanja po osnovu kojih se uspostavlja odnos između različitih nivoa državnog organizovanja kod fiskalnog federalizma tiču se inače fiskalnog suvereniteta, u koji spada ovlašćenje ustanovljavanja, uvođenja, određivanja visine i prikupljanja javnih prihoda. Dakle, u složenim državama fiskalni suverenitet je po pravilu podeljen.

Fiskalni suverenitet se danas određuje i u širem smislu, a pod njim se podrazumeva sistem raspodele nadležnosti u vezi sa javnim prihodima ne samo u okviru federalne države, nego i unitarne, kod koje postoji određen stepen decentralizacije. U svakoj unitarnoj državi postoje takođe i necentralni organi, koji nužno raspolazu određenim ovlašćenjima. Njihov obim je različit i zavisi od obima decentralizacije. Ali mogli bismo reći da danas postoji određen evropski standard koji se tiče ovlašćenja lokalnih teritorijalnih zajednica. On se zasniva na Evropskoj povelji o lokalnoj samoupravi, a nalaže da se poslovi od lokalnog značaja, te uopšte poslovi koji bi se sa lokalnog nivoa efikasnije ostvarivali, prenesu na lokalne zajednice, a da se za njihovo ostvarivanje ove zajednice snabdeju izvornim fiskalnim nadležnostima.

Kako će konkretno biti raspodeljeni prihodi u jednoj složenoj, ili pak unitarnoj decentralizovanoj državi, zavisi od toga kako su podeljene nadležnosti između različitih nivoa organizovanosti. Veći obim ovlašćenja zahteva i veće prihode, tj. ovlašćenja u vezi sa njima. Ovo pitanje je jedno od najkompleksnijih, jer raspodela nadležnosti je rezultat sveobuhvatnih političkih kao i ekonomskih odnosa, ali i realnih potreba i interesa. Prilikom regulisanja nadležnosti i uspostave sistema odnosa u pogledu prihoda, mora se imati u vidu kako istorijski i politički momenat, tako i ekonomski, koji zahteva obezbeđenje onoliko finansijskih sredstava i finansijske slobode koliko se ima nadležnosti na raspolaganju.

Srbija do donošenja Ustava iz 2006. god. je u potpunosti raspolagala fiskalnim suverenitetom. Potpuna fiskalna centralizacija se pokazala kao loše rešenje, koje je dovelo do usporavanja razvoja velikih delova zemlje, a i Srbije u celini, neresavanju problema koji su bili tipični za određene sredine, opšteg nezadovoljstva itd.

Danas je situacija drugačija. AP Vojvodina i lokalne samouprave će raspolagati određenim, mada ne i dovoljnim fiskalnim nadležnostima. Njihov okvir će utvrđivati Republika putem zakona, ali će one samostalno odlučivati o uvođenju i u određenoj meri o visini tih prihoda, a oni će odgovarati nivou nadležnosti pomenutih subjekata.

Na ovaj način će moći da rešavaju ekonomske i socijalne probleme, daleko efikasnije nego što bi se oni rešavali isključivo od strane centralnog nivoa vlasti.

U složenim državama postoji i situacija da federacija ne raspolaže svojim izvorima prihoda, već sredstva za njene rashode obezbeđuju federalne jedinice. Ovakve države su najčešće one u kojima postoji proces disolucije. One uglavnom budu kratkog daha, samo prelazna faza do sticanja potpune samostalnosti federalnih jedinica, jer onaj ko raspolaže izvorima javnih prihoda centar je političke moći i odlučivanja. Tipičan primer je bivša Državna zajednica SCG.

Takođe, polazna tačka svakog oblika integracije su izvorni prihodi. Švajcarska, SAD i EU su tipični primeri.

Principi fiskalne decentralizacije

Decentralizacija kao proces podrazumeva utemeljenost na određenim principima, kako bi dovela do efekata koji su joj svrha. Tako i fiskalna decentralizacija kao njen najvažniji segment, mora da bude zasnovana na određenim principima. S obzirom da postoje njegovi različiti pojavi oblici, nije lako postaviti ta pravila. Ali imajući u vidu potrebu da se obezbedi efikasno pružanje javnih usluga, makroekonomska stabilnost, uravnotežen i održiv razvoj, kompleks socijalno-političkih ciljeva i efikasan fiskalni sistem, kao i osobenosti svake zemlje te uvažavanje i primenu dostignuća ekonomske i posebno finansijske nauke, mogu se izvući određeni zaključci.

1. Poreska osnovica necentralnih poreza ne bi smela biti mobilna. To bi proizvelo opasnost od iseljavanja poreskih obveznika iz zajednica gde su osnovice više tamo gde su one manje.
2. U cilju izbegavanja evazije, potrebno je apelovati na svest poreskih obveznika da se necentralnim porezima obezbeđuje zadovoljavanje potreba njegove uže zajednice i poboljšanje kvaliteta njegovog života. Takođe u sklopu ovoga obezbediti transparentnost poreza i mogućnost kontrole njegovog utroška od strane građana.
3. Uskladiti iznos poreza i drugih javnih prihoda sa nivoom nadležnosti a samim tim i potrebama jednog necentralnog nivoa vlasti, kroz obezbeđenje adekvatnih i stabilnih poreza. Porez na imovinu između ostalih je jedan od najpogodnijih za prenošenje u nadležnost necentralnim nivoima.
4. Necentralni porez bi trebao da bude što jednostavniji u administrativnom smislu, kako bi režijski troškovi bili što niži, a proces kontrole naplate maksimalno pojednostavljen. Ovi porezi su uglavnom manje izdašni, stoga nivo kome pripadaju ne bi od njih imao svrhe ako bi troškovi ubiranja bili veliki. U vezi sa ovim je i pitanje organizacije organa koji se bavi pitanjem naplate. Jedno od proverenih rešenja je jedinstven organ za celu državu, ali koji ne bi imao centralizovan položaj. Naprotiv, on može da egzistira kao zajednički, koji uspostavlja koordinirajući odnos sa svim nivoima organizacije države.
5. Lokalni porezi ne bi trebalo da budu progresivni. Na taj način bi se proizvela opasnost odlaska moćnijih poreskih obveznika iz zajednica u kojima se oni naplaćuju. Stepenn fiskalne autonomnosti zavisi od mnogo faktora, prvenstveno od oblika državnog uređenja. Različiti su primeri ove autonomnosti necentralnih nivoa, počev od potpune centralizacije, do potpunog suvereniteta necentralnih zajednica. Ali i tamo gde je autonomnost potpuna neophodno je obezbediti određenu koordinaciju između federacije i federalnih jedinica, kako bi se obezbedilo harmonično funkcionisanje celine, te uskladio nivo zadovoljavanja javnih potreba.

Sistemi raspodele javnih prihoda

Raspodela funkcija, a time i rashoda, odlučujuće određuje raspodelu sredstava, tj. prihoda. Ekonomska teorija i praksa poznaju tri sistema vertikalne raspodele prihoda u decentralizovanim državama:

- sistem separacije ili odvojenih prihoda;
- sistem zajednice prihoda ili sistem participacije;
- mešoviti sistem.

Sistem separacije se javlja u dva oblika: kao sistem slobodne separacije i kao sistem vezane separacije.

Sistem slobodne separacije podrazumeva odvojenost prihoda svih nivoa administrativno-teritorijalne organizovanosti. Svaki nivo ima jednako pravo da uvodi javne prihode i određuje im visinu. Ovaj sistem je zastupljen uglavnom u federacijama kod kojih je naglašen nivo autonomnosti federalnih jedinica, a funkcije federacije prilično slabe.

Ovaj metod ima više loših strana, kao što su mogućnost preteranog opterećenja određenih izvora, ali i nejednako opterećenje, narušavanje stabilnih ekonomskih odnosa i kretanja...

Ovaj sistem nije mnogo prihvaćen u praksi, već se kao poželjniji uzima sistem vezane separacije. On podrazumeva da je ustanovljavanje javnih prihoda u nadležnosti centralne vlasti, kao i uopšte materija njihovog osnovnog regulisanja, a posebnim propisima se vrši raspodela prava na uvođenje pojedinih javnih prihoda.

Sistem participacije omogućava primenu politike finansijskog izravnjanja i ujednačenje finansiranja u celoj zajednici. Ovaj sistem ograničava fiskalnu samostalnost necentralnih nivoa vlasti, jer one uglavnom zavise od odluke centralnih organa koliki će biti stepen učešća istih prilikom raspodele prikupljenih sredstava. Kao najvažnije pitanje u ovom sistemu se postavlja odabir kriterijuma i modela za definisanje učešća svih subjekata u konačnoj podeli sredstava. Sistemu separacije su svojstveni i različiti oblici subvencionisanja jednih političko-teritorijalnih zajednica drugima, koje nisu u mogućnosti svojim nivoom učešća da podmire sve javne potrebe na svom području.

Osnovne varijante ovog sistema su: sistem doprinosa i sistem dotacija.

Sistem doprinosa podrazumeva da javni prihodi pripadaju nižim nivoima vlasti, koji određena sredstva, prema utvrđenoj kvoti prenose višim nivoima, koji ne raspolažu sa izvornim prihodima, ili ih nemaju u dovoljnoj meri za zadovoljenje rashoda do kojih dolazi ostvarivanjem njihovih nadležnosti. Na ovaj način se viši nivo stavlja u podređen položaj nižem nivou, bivajući stalno zavistan od njegovih sredstava. Karakterističan je za najlabavije državne zajednice, a odlikuje se izrazito slabim uticajem najvišeg nivoa.

Sistem dotacija je suprotan sistem obezbeđenja sredstava od sistema doprinosa. Izvori prihoda, ili samo oni izdašniji, pripadaju centralnom nivou vlasti, a niži nivoi dobijaju određena sredstva. Ovaj sistem je karakterističan za centralizovane sisteme državnog uređenja. On naglašava ključnu ulogu najvišeg nivoa u procesu odlučivanja, a krajnje pasivan i podređen status nižih nivoa. Sistem dotacija ne uvažava osobenosti različitih područja i potrebu za autonomnošću u ekonomskoj i socijalnoj sferi. Niži nivoi na ovaj način bivaju lišeni mogućnosti uticaja na ekonomske i socijalne tokove, već se njihova uloga svodi na izvršavanje poverenih poslova od strane višeg nivoa.

Bilo da se radi o sistemu dotacije ili doprinosa, postavlja se pitanje metoda raspodele prihoda, koji su kocentrisani po prikupljanju na jednom nivou. U praksi su zastupljeni dva metoda. To su metod automatskog i metod diskrecionog raspodeljivanja.

Automatizam u raspodeli javnih prihoda obezbeđuje stabilan i na duži rok utvrđen sistem. Učešće pojedinih nivoa u zajednici prihoda se utvrđuje zakonom, a time obezbeđuje stabilnost, izvesnost i izbegavaju stalni sukobi u procesu finansiranja javnih potreba.

Diskrecioni metod odražava uticaj političkih činilaca. Prvenstveno se utvrđuju potrebe pojedinih nivoa kao i iznos sredstava prikupljen sa njihovih područja, a zatim i prioriteti finansiranja i sl. U svemu ovome je prenaplaćena uloga jednog nivoa, u čijim rukama se i nalaze prikupljeni prihodi. Politički momenti zamenjuju pravne, pa se u odsustvu jasne i efikasne kontrole često javljaju različiti oblici zloupotreba. U stabilnim zajednicama, pravno uređenim, ekonomski jakim, ujednačeno razvijenim, sa visoko uticajnim sistemom kontrole od strane javnosti, diskrecioni metod funkcioniše po određenim “uhodanim trasama”, te se zloupotrebe i politikanstvo retko sreću.

Mešoviti sistem je najzastupljeniji u decentralizovanim državama. Njega odlikuje primena različitih varijanti raspodele prihoda. Nad jednim delom prihoda se uspostavlja zajednica prihoda, a unutar nje i metod automatskog i metod diskrecionog rasporeda sredstava, zavisno od karaktera određene vrste javnih prihoda. Nad drugim delom se uspostavlja sistem odvojenih prihoda, najčešće vezana separacija. “Na ovaj način se omogućuje ostvarenje racionalnih fiskalnih, odnosno finansijskih odnosa u zemljama sa federalnim državnim uređenjem.”¹

Privredni momenti zahtevaju da se prihodi koji svoja sredstva crpe iz privrednih delatnosti čitave državne teritorije nađu u rukama federacije, tj. najvišeg nivoa, dok prihodi koji se vezuju za niže nivoe treba njima i da pripadaju.

Finansijski momenti nalažu da centralnim nivoima koji vrše vitalne državne funkcije, koje uz to i stvaraju najveće rashode, pripadnu izdašni i stabilni izvori, kao na primer porez na dodatnu vrednost i carine.

Primer slobodne separacije danas nalazimo u SAD, no zahvaljujući njenom državnim uređenju, te ekonomskoj moći, u ovom se primeru pokazao kao uspešan.

Nemačka danas predstavlja zemlju u kojoj se primenjuje sistem zajednice prihoda. U okviru nje postoje tri nivoa vlasti: savezni, šesnaest pokrajina (federalnih jedinica) i oko devet hiljada opština. Najznačajniji javni prihodi kao porez na dodatnu vrednost i dohodak su zajednički, a savezna država obezbeđuje iz ovih prihoda potrebna sredstva pokrajinama i opštinama, sistemom dotacija. Na ovaj način Nemačka je obezbedila jedinstven poreski sistem, čiji su efekti zajednička korisnost i jednakost uslova života, na celoj njenoj teritoriji.

Svojevrsan sistem mešovitih prihoda postoji danas u Švajcarskoj. Fiskalni suverenitet je podeljen između Konfederacije, kantona i u određenoj meri lokalnih zajednica. Svaki od nivoa ima sopstvenu pripadnost bar dva glavna poreska izvora. Carine i indirektni porezi pripadaju Konfederaciji, a direktni porezi kao što su porez na dohodak i na imovinu pripadaju kantonima, s tim što im se deo prihoda od indirektnih poreza i carina dotira, koji na ovaj način predstavljaju zajednički prihod. Deo od svih navedenih se ustupa i lokalnim zajednicama po unapred utvrđenim kriterijumima.

Fiskalna decentralizacija u Srbiji

Republika Srbija predstavlja unitarnu državu, unutar koje usled istorijskih, etničkih i istorijskih osobenosti postoje Autonomna Pokrajina Vojvodina i Autonomna Pokrajina Kosovo i Metohija. Položaj Autonomnih Pokrajina se od 1945. god. više puta menjao.

¹ Đorđević, D., *Javne finansije, fiskalna ekonomija i menadžment javnog sektora*, Novi Sad, 2005, str. 183.

Poces pravno-političkog uobličavanja odnosa na relaciji Republika- AP bi mogao pode-
liti u tri faze.

Prva je počela 1945. god. kada su AP Vojvodina i Autonomna Oblast KiM uvede-
ne u ustavni sistem Srbije. Od tada pa do 1989. god. traje proces intenzivnog jačanja AP
(KiM je šezdesetih godina dobila status pokrajine) tj. njihovih nadležnosti. Ustavom iz
1974. god. skoro da su u potpunosti izjednačene sa drugim republikama u SFRJ. Takođe
one su mogle uticati, odnosno blokirati svaku odluku koja se donosila na nivou Republi-
ke Srbije. Posebno povlašćen položaj je imala AP KiM. Usled teške nerazvijenosti ove
Pokrajine, republike su, a najviše Srbija donirale ogromna materijalna sredstva, putem
posebnog fonda za nerazvijena područja. Druga faza počinje sa Ustavom Srbije iz 1990.
god. kojim su nadležnosti Vojvodine i KiM radikalno smanjene, a u oblasti oporezivanja
i potpuno ukinute. Novim Ustavom iz 2006. god. Vojvodina i lokalne samouprave dobi-
jaju pravo na izvorne prihode, čiji će se osnovni elementi odrediti zakonom, te se može
govoriti o novoj fazi odnosa Republike i Pokrajine.

Situacija u oblasti nadležnosti za javne prihode je bila sledeća:

- do 1951. god Federacija je donosila sve odluke o izvorima fiskalnih prihoda i nji-
hovo raspodeli po vertikalni. Raspodela izvora javnih prihoda se zasnivala na strogo ve-
zanoj separaciji i sistemu zajedničkih prihoda svih društveno-političkih zajednica. Izda-
šni izvori prihoda su pripadali samo Federaciji.

- od 1952–1967. god. sa procvatom radničkog samoupravljanja, u Jugoslaviji je po-
čela deatizacija i decentralizacija fiskalnog suvereniteta. Prava republika, pokrajina, te
lokalnih zajednica su povećana, uvedeni društveni fondovi kao samostalne institucije,
uvode se novi porezi i doprinosi. Sopstvene prihode imaju Federacija i opštine, a republi-
ke se finansiraju iz zajedničkih sredstava. Federacija i dalje po ovom pitanju ima primat.

- od 1968–1991. god. dolazi do suštinskih promena državnog uređenja. Republike
postaju države, sličan položaj imaju i pokrajine, a Jugoslavija postaje labava zajednica.
Fiskalni suverenitet sa Federacije u najvećoj meri prelazi na niže nivoe. U celokupnom
sistemu oporezivanja nastaju promene. Porez je prihod budžeta, doprinosi delimično bu-
džeta, a delimično samoupravnih interesnih zajednica i fondova, koji egzistiraju kao pa-
radžavni subjekti. Pravo na sopstvene prihode dobijaju i republike i pokrajine kao i SIZ-
ovi. Od 1972. god. Federacija jedino ima pravo da uvodi carine, savezne takse i osnovni
porez na promet. Sve ostalo pripada nižim nivoima. Najveći deo sredstava za svoje ras-
hode Jugoslavija putem dotacija dobiva od republika i pokrajina, a ako ni tako ne može
pokriti rashode pristupalo bi se kreditima iz primarne emisije Narodne banke Jugoslavi-
je. Ustav iz 1974. god. potvrđuje i učvršćuje fiskalni suverenitet republika i pokrajina. Iz-
među Republike i lokalnih zajednica se uspostavlja sistem vezane separacije.

- Nakon raspada SFRJ formirana je SRJ, na drugačijoj koncepciji, strukturi i nad-
ležnostima. U oblasti fiskalnog suvereniteta se primenjuje sistem vezane separacije i za-
jedničkih prihoda, između Federacije i Republika Srbije i Crne Gore, dok su Ustavom Sr-
bije iz 1990. god. Pokrajine izgubile bilo kakvu fiskalnu nadležnost, a sredstva ima obez-
beđuje Republika Srbija za zadovoljenje javnih potreba iz njihove nadležnosti. Dakle,
najveći deo fiskalnih nadležnosti je na Republikama, a jedan deo i na Federaciji.

- SRJ se 2003. god. transformiše u Državnu zajednicu SCG, koja nije imala nika-
kve fiskalne nadležnosti, već u potpunosti zavisila od sredstava koje bi dogovoru ustupa-
le iz svojih budžeta Republike. I ova tvorevina se 2006. god. raspala, a Srbija postavši
samostalna država potpuno preuzela celokupan fiskalni suverenitet.

Kao što je već rečeno Ustavom iz 2006. god. uvode se određene promene u fiskal-
nom suverenitetu Srbije. AP Vojvodina kao i lokalne samouprave, opštine i gradovi do-

bijaju pravo na izvorne prihode. Srbija će zakonom urediti osnovne elemente istih, dok će oni odlučivati o uvođenju tih poreza. Tako će se formirati sistem vezane separacije, dok će elementi zajednice prihoda i dalje postojati.

Postojeće stanje u Srbiji predviđa da određeni prihodi prikupljeni na teritoriji lokalne samouprave, opštine, u celosti pripadaju toj opštini, kao što je slučaj sa porezom na imovinu, dok od nekih poreza opštinama i Autonomnoj Pokrajini pripada određeni procenat, dakle radi se o zajednici prihoda, i to sistemu dotacije. Prihod od poreza na dobit preduzeća postojećim zakonom se deli između Republike i Pokrajine. Polovina prihoda od ovog poreza prikupljenog na teritoriji Vojvodine pripada toj Pokrajini. Slična situacija, ali u drugačijem procentu je i sa porezom na zarade. Porez na prihod od nepokretnosti, prihod od poljoprivrede i šumarstva, dobitke od igara na sreću, osiguranje lica, davanja u zakup pokretnih stvari i imovinu prikupljen na teritoriji opštine i AP Vojvodine, u celosti pripada tim subjektima. Opštinske i pokrajinske administrativne takse su sopstveni prihodi tih zajednica, kao i prihod od prodaje i davanja u zakup stvari koje koriste opštine i organi Pokrajine, prihodi od obavljanja delatnosti svojih organa, prihodi od prodaje akcijskog kapitala Pokrajine itd.

Opštinama pripadaju i lokalne komunalne takse, boravišne takse, naknade za uređenje građevinskog zemljišta i unapređenje životne sredine i samodoprinos uveden za teritoriju opštine. Ovo su njeni sopstveni prihodi i kao takvi su predviđeni Zakonom o finansiranju lokalne samouprave.

Ukoliko sopstvene rashode ne mogu pokriti ovim prihodima, razliku će im uplatiti Republika, koja će obezbediti i dodatna sredstva za finansiranje nadležnosti koje im prenese.

Može se zaključiti da u Srbiji ne postoji fiskalni centralizam, ali ni dovoljna decentralizacija. Naime, Ustavom iz 1990. god. opštine i pokrajine su raspolagale veoma malim brojem nadležnosti, uglavnom prenetih od strane Republike, a lišene sopstvene imovine i izvornih prihoda, te tako u potpunosti podređene republičkom nivou.

Situacija se menja novim Ustavom. Pored proširenog kruga nadležnosti, opštine i AP Vojvodina će raspolagati i sopstvenom imovinom kao i izvornim prihodima, čiji će se osnovni elementi utvrditi Zakonom. Na ovaj način će se zasigurno obezbediti kvalitetnije i efikasnije obavljanje poslova od pokrajinskog, odnosno opštinskog značaja, koji su sada u nadležnosti ovih nivoa vlasti. Iako su i do sada imale sopstvene budžete i ustupljene prihode, postizanje ekstrasfiskalnih ciljeva, koji su možda i najznačajniji u jednoj zajednici, kakva je između ostalog opština i pokrajina, nije moguće bez nadležnosti u oblasti poreza.

Opravljanje fiskalne decentralizacije

Fiskalnu decentralizaciju opravdavaju prvenstveno ekonomski, ali i politički razlozi.

Svedoci smo da se problemi koji su specifični za pojedine regione i lokalne zajednice, odnosno uopšte za necentralne nivoe, multipliciraju. Njihovo rešavanje zahteva poseban pristup, a ne jedinstvenu akciju sa centralnog nivoa. Zbog svoje osobenosti za njihovo rešavanje je potrebno poznavanje svih specifičnosti odnosa u zajednici u kojoj se pojavljuju. Neravnomeran ekonomski razvoj, ali i složenost socijalnih odnosa, prirodne raznolikosti kao i raspored resursa zahtevaju i poseban pristup. Porezima se obezbeđuje čitav spektar ekstrasfiskalnih ciljeva. Oni su rešenje za mnoge probleme ekonomskog, socijalnog pa i političkog karaktera. Zbog toga je neophodno pristupiti, tj. unaprediti sistem fiskalne decentralizacije. Samo na primeru naše zemlje se uočava razlika u razvijenosti Vojvodine i juga Srbije, Beograda i gradova iz unutrašnjosti. Takođe resursi kojima raspolaže Vojvodina su drugačiji od onih u istočnom delu Srbije, ili u jugozapadnom delu

zemlje. Nezaposlenost je posebno neujednačena, a tu su i pitanja kao što su komparativne prednosti pojedinih delova zemlje. U jednom od njih su velike mogućnosti za razvoj turizma, u drugom poljoprivrede, trećem energetike i rudarstva itd. Sve ovo govori da se ne može primeniti strogo centralizovan fiskalni sistem, a da rezultati budu dobri.

Međutim, fiskalni sistem treba da bude jedinstven, eventualno usklađen u federalnim državama labavijeg oblika. To zahteva razgraničenje nadležnosti, koje za efekat ima fiskalnu autonomnost nižih nivoa, ali i adekvatnu ulogu najvišeg, kako bi se dobio jedinstven fiskalni sistem, makroekonomska stabilnost i koliko god je moguće ujednačen tempo razvoja. Država mora imati odgovornost za makroekonomsku stabilnost, stoga se određeni fiskalni prihodi, kao što su carine i porez na potrošnju, ostavljaju u njenoj nadležnosti. Takođe ona mora obezbediti određeni balans u pogledu poreskog opterećenja između različitih delova, tako da joj se kod većine poreza ostavlja nadležnost za određivanje poreskih osnovica, kao i vrsta poreskih stopa. Tamo gde je prenaplaćena razlika u nivou razvijenosti i komparativnim prednostima, jednako ali i preterano opterećenje razvijenijih delova, zarad alokacije sredstava ka siromašnijim ne dovodi do pozitivnog efekta, naprotiv vodi ekonomskoj stagnaciji i onih bogatijih, te ugrožavanja jedinih zamašnih izvora prihoda.

Kao dobro rešenje se javlja ustanovljavanje posebnog fonda na državnom nivou u koji bi se iz različitih izvora obezbeđivala sredstva za podsticanje razvoja ekonomski nerazvijenijih delova. U pogledu sistema poreskih olakšica i oslobođenja potrebno je obezbediti veću slobodu nižih nivoa, tako što bi se opšti principi utvrđivali na centralnom ali u određenom rasponu i mogućnošću uvođenja novih od strane necentralnih nivoa vlasti.

Alokativna funkcija nameće potrebu da se lokalnim nivoima vlasti u zemlji dozvoli da vode takvu politiku javnih rashoda i javnih prihoda koja će najbolje odgovarati potrebama njihovih rezidenata. Decentralizovana vlast je u stanju da bolje i potpunije bude informisana o potrebama i interesima pojedinaca, a time i da doprinese boljem kvalitetu zadovoljenja javnih potreba. Na lokalnom nivou su i troškovi obavljanja javnih usluga, kao i troškovi kontrole manje skupi. Decentralizacija pruža mogućnost da lokalne vlasti preuzmu odgovornost, kako za ekonomski tako i sveukupni društveni razvoj.

“Ključni argument koji govori u prilog fiskalnoj decentralizaciji, oličan je u nastojanju da se ostvari poboljšanje alokacije resursa, što se temelji na pretpostavci da fiskalna decentralizacija implicira uvećanje stepena lokalnog uticaja nad javnim sektorom. Empirijske analize nude argumente, koji dokazuju da sistem sa više nivoa vlasti može ostvariti značajan uticaj na alokaciju resursa na makroekonomskom planu, a time i na ekonomsku efikasnost i privredni rast.”²

Proces primene fiskalne decentralizacije podrazumeva i određena ograničenja kako bi se maksimalno izbegli njeni negativni efekti. Negativni efekti naročito dolaze do izražaja kada politički razlozi u ovom procesu nadvladaju nad ekonomskim. Ovde se radi o ekonomskom procesu koji između ostalih proizvodi političke posledice, a ne obrnuto.

Da bi centralna vlast mogla da upravlja makroekonomskim tokovima na efikasan način ona mora imati na raspolaganju mnoge instrumente, naročito fiskalne. Previsok stepen fiskalne decentralizacije bi mogao da ugrozi ovu bitnu funkciju centralne vlasti. Takođe ne treba prenebregavati povećanu opasnost od korupcije pri većem stepenu fiskalne decentralizacije, usled povećanog prisustva lokalnih zajednica javnim resursima. Izgradnjom adekvatne institucionalne strukture, kao usklađene celine satavnih delova, sa

² Đorđević, D., *Javne finansije, fiskalna ekonomija i menadžment javnog sektora*, Novi Sad, 2005, str. 177.

međusobnim pravima i odgovornostima, dobrom koordinacijom i pravilnom kontrolom nadležnih tela, sa centralnog nivoa, ovaj problem se može uspešno prevazići.

Pri većem stepenu decentralizacije povećava se broj poreskih jurisdikcija. Svaki pokušaj povećanja poreskih stopa u jednoj jurisdikciji, području sa autonomnim fiskalnim pravima, imao bi za posledicu seljenje rezidenata iz jednih u druga područja. Ovo se uglavnom javlja kao veliki problem država, ali u nekim slučajevima može se i pozitivno iskoristiti, naročito radi stimulisanja privredno nerazvijenih područja na štetu razvijenih u situacijama prenaplaćene neujednačenosti, ali samo u manjoj meri i velikim oprezom.

Moglo bi se zaključiti da u zemljama čije su potrebe i osobenosti slične našim, sistem vezane separacije nad većim brojem prihoda, te participacije kod najizdašnijih izvora, a kao izuzetak slobodna separacija, pokazuje se kao najoptimalniji vid uređenja odnosa u pogledu fiskalnih ovlašćenja različitih nivoa državnog organizovanja.

Milan Počuča Ph.D., Darko Golić

Fiscal decentralization

A b s t r a c t

The distribution of public income on different state institutions is of decisive importance. If not based on the principals that are the foundation of a state, what is obvious in the distribution of competence and the ways of their accomplishing, it will be a constant source of conflicts, an obstacle for development and a cause that may bring disintegration process. Taxes provide a spectrum of extra fiscal means. They may solve many economic, social but also political problems. Therefore, it is important to improve the system of fiscal decentralization. The system of bound separation for the largest number of incomes and participation in abundant resources have been introduced in the countries similar to our. An exception is a free separation that is the most optimal mean for regulating the relations on different levels of a state.

Key words: decentralization, income, federal units, competence, tax, participation

Literatura

1. *Ustav Republike Srbije*, Beograd 2006. god.
2. Đorđević, D., *Javne finansije, fiskalna ekonomija i menadžment javnog sektora*, Novi Sad, 2005.
3. Đorđević, D., *Javne finansije i finansijsko pravo*, Novi Sad, 2006.
4. Popović, D., *Poresko pravo*, Beograd, 2006.