



FISKALNI FEDERALIZAM – TEORIJSKI PRISTUP

Doc. dr. Muhamed Bajrić, email: ba.muhamed@yahoo.com

Lejla Skopljak, MA, email: lejla.skopljak@iu-travnik.com

Internacionalni univerzitet Travnik u Travniku, Bosna i Hercegovina

Sažetak: Prikupljanje i raspodjela fiskalnih prihoda spada u jednu od najsloženijih finansijskih funkcija u državnoj upravi. Ova materija pored ekonomskih, pravnih, socioloških, demografskih uključuje još niz drugih aspekata. Regulisanje ove materije predstavlja interdisciplinarni pristup i često je glavni kamen spoticanja u uređenju međunacionalnih i drugih odnosa u jednoj složenoj društvenoj zajednici. Posebno se pitanje usložnjava kod federalno uređenih državnih zajednica i ako i u unitarnim državama postoje niz problema koji je prate. Imajući to u vidu potrebno je stalno tragati za novijim i savremenijim tehnikama koje bi mogle doprinijeti unapređenju i razvoju rješavanja ovih pitanja. Izneseni teorijski pristupi u ovom radu mogu predstavljati baznu osnovu za analizu postojećih rješenja i eventualno potaknuti razmišljanja za neke nove pristupe u rješavanju konfliktnih pitanja.

Ključne riječi: fiskalne funkcije alokacije, redistribucije i stabilizacije, fiskalno izravnjanje, načela raspodjele fiskalnih funkcija.

FISCAL FEDERALISM - THEORETICAL APPROACH

Abstract: One of the most complex financial functions in state administration is collecting and distributing of fiscal revenues. This matter, besides economic, legal, sociological and demographic aspects includes a number of other aspects. Regulating this matter is an interdisciplinary approach and often it is the main stumbling block in organizing inter-ethnic and other relationships in a complex social community. Particularly the issue is compounded by the federally regulated state communities, and there are a number of problems in the unitary states that follow. Keeping this in mind, it is necessary constantly to seek out newer and more contemporary techniques that could contribute to the improvement and development of solving these issues. The theoretical approaches in this paper can be the basis for an analysis of existing solutions and possibly stimulate reflection on some new approaches to addressing conflict issues.

Keywords: fiscal functions allocation, redistribution and stabilization, fiscal equalization, principles of fiscal function allocation.

1. Uvod – Osnovna obilježja federalno uređenih zajednica

Definisanje fiskalnog federalizma u jednoj društvenoj zajednici se ogleda kroz odnos centralnih i nižih nivoa fiskalne vlasti. Danas je u svijetu sve manje društvenih zajednica u kojima egzistira samo jedan nivo fiskalne vlasti. To proizilazi prvenstveno iz razloga što je većina društvenih zajednica-država organizovanih na složenom uređenju zbog postojanja različitih nacionalnih, demografskih, socijalnih, teritorijalnih, urbanih i drugih interesa. Zadaci države u XXI stoljeću u mnogome se razlikuju od onih koji su preovladavali s početka XX stoljeća. U predhodnom stoljeću, težište državnih problema bilo je okrenuto prema ključnim pitanjima kao što su: finansiranje odbrane, unutrašnja i vanjska zaštita te intervencionizam u pravcu postizanja maksimalnog privrednog rasta. Iako je finansijska teorija usmjeravala praktičnu politiku ka zadovoljavanju ciljeva u smislu postizanja što veće socijalne pravde, preraspodjele nacionalnog dohodka i podizanje na viši nivo zadovoljavanje opštih i zajedničkih potreba, mnoge razvijene zemlje su svoju fiskalnu aktivnost usmjeravale na druga pitanja koja su direktno ili indirektno dovodile do promjene prioriteta a u cilju



postizanja što većeg stepena dominacije u svjetskoj ekonomiji. U svjetlu takve politike marginalizovani su osnovni zadaci države XX stoljeća, kao što su puna zaposlenost, stalni privredni rast, socijalna pravda i socijalna sigurnost građana izuzev u nekoliko najrazvijenijih zapadnih zemalja. Iako se sa sigurnošću može konstatovati da državni troškovi stalno rastu i da je učešće finansiranja države sve veće u BDP-u, efekti te potrošnje sve su slabiji. Posebno je to primjetno u zemljama u tranziciji i nerazvijenim zemljama....“Jedno novije vrlo iscrpno istraživanje pokazalo je da se pad poreznih prihoda koji se primjećuje u najsiriomašnjim zemljama 1980-ih i 1990-ih može velikim dijelom objasniti rušenjem carina koje su u 1970-tim donosile oko 5% nacionalnih dohodka³⁴⁵. Globalizacija kao svjetski proces obezbjeđuje slobodno tržište za velike svjetske kompanije dok nerazvijene i zemlje u razvoju preko gubitaka svojih budžetskih prihoda indirektno finansiraju profite najmoćnijih kompanija i direktno, umjesto povećanja konkurentne sposobnosti domaćih proizvođača, dovode do propadanja postojeće privrede a samim tim i do smanjenja radnih mjesta, poreskih prihoda i sl.

„Pitanje povratka uloge države ne postavlja se na isti način 2010. kao u 1930-im godinama iz jednostavnog razloga: uloga države mnogo je veća danas nego u ono doba, čak veća nego što je ikad bila. Zato se u sadašnjoj krizi istovremeno optužuju tržište i dovodi u pitanje uloga države. Ovo drugo ne prestaje od 1970-tih i 1980-tih i nikad neće prestati; budući da država u ekonomskom i društvenom životu ima ključnu ulogu koju je stekla u poslijeratnim godinama, normalno je i legitimno o toj ulozi stalno raspravljati i dovoditi je u pitanje.....treba ujedno pronaći nove instrumente za preuzimanje nadzora nad poludjelim finansijskim kapitalizmom i temeljito i neprestano obnavljati i modernizirati sisteme poreza i transfera koji su u centru moderne socijalne države i koji su došli do tog stepena složenosti da on katkad ozbiljno ugrožava njihovu društvenu i ekonomsku razumljivost i učinkovitost.“³⁴⁶

Moderna socijalna država predpostavlja uvažavanje potreba svojih građana i zadovoljenje istih ravnopravno i na najvećem mogućem nivou. Imajući ovo u vidu možemo predpostaviti da fiskalni federalizam predstavlja ključnu polugu u praktičnoj implementaciji postavljenih društvenih ciljeva.

Fiskalni suverenitet predstavlja pravo na uvođenje fiskalne obaveze i pravo na prihode od uvedene fiskalne obaveze. Fiskalni suverenitet uslovljen je mnogim faktorima a najčešće je rezultat istorijskog razvoja i političkih odnosa u društvenoj zajednici. U odnosu na ovo pitanje postoje bar dvije mogućnosti: prvo, potpuno centralizovanog fiskalnog sistema i sistem sa velikim stepenom decentralizacije. Polazeći od ova dva suprotstavljena modela u praksi je prisutna najčešće kombinacija i jednog i drugog sa većom ili manjom decentralizacijom. U tom smislu govorimo o fiskalnom federalizmu i pravu nižih nivoa vlasti u učešću u uvođenju fiskalne obaveze i raspodjeli fiskalnih prihoda. Stvar počinje da se komplikuje kad se uzmu u razmatranje različiti fiskalni oblici, troškovi prikupljanja istih te modeli raspodjele.

³⁴⁵ Piketty T.,(2015), *Kapital u 21.vijeku*, Sarajevo: Buybook str. 529.

³⁴⁶ Ibidem, str.507-508.



U izgradnji fiskalnog sistema moraju se imati u vidu određene funkcije fiskalne politike a koje se mogu realizovati samo ako postoje određene sistemske pretpostavke, a tu prije svega ističemo:

- a) funkcija alokacije;
 - b) funkcija redistribucije;
 - c) funkcija stabilizacije;
- a) Funkcija alokacije, polazi se od osnovne pretpostavke postojanje dobara koja se posmatraju kao javna-društvena i privatna dobra. Funkcionisanje javnih dobara ne može se osigurati na temeljima tržišnih principa jer u nekim slučajevima tržište je neefikasno a u drugim, pak, potpuno neefikasno... Osnovne karakteristike javnih dobara - nisu ograničena na samo jednog određenog potrošača koji kupuju ta dobra, kao što je to sa privatnim dobrima, nego su dostupna i drugima.³⁴⁷ Tržišni mehanizam efikasan je u zadovoljavanju privatnih dobara po zakonima ponude i potražnje. Koristi od javnih dobara nisu određene pravom vlasništva nego pojedinca, pa tržište ne može funkcionisati. Kada su javna dobra dostupna svima, potrošač se neće dobrovoljno javiti da plati ponuđaču tih dobara. Na taj način prekinuta je veza između ponuđača i potrošača, te se država mora uključiti u zadovoljenje takvih potreba. Teškoće se javljaju u odlučivanju o vrsti i kvalitetu društvenih dobara koja treba ponuditi i određivanju protivnaknade - cijene, (ljudi će radije uživati kao „slobodni jahači“ u onome što su osigurali drugi). Potrebna je drukčija tehnika kojom bi se mogla odrediti ponuda društvenih dobara i alokacija troškova te ponude. Proces kojim se ukupna upotreba resursa dijeli između privatnih i javnih dobara i kojim se odabire određena kombinacija potrošnje javnih dobara naziva se alokacijskom funkcijom budžetske politike. Regulativna politika, koja se takođe može smatrati dijelom alokacijske funkcije, nije u to uključena jer ona nije primarno dijelom budžetske politike.³⁴⁸
- b) Funkcija redistribucije, prilagođavanje raspodjele dohodka i bogastva kako bi se osiguralo ono što društvo smatra „prihvatljivim“ i „pravednim“ stanjem raspodjele. Uprkos svim teškoćama, raspodjela dohodka ostaje važno pitanje državne politike. Čini se da se pažnja premješta s tradicionalne brige o relativnom položaju u raspodjeli dohodka, tj. sa općeg stanja jednakosti i s previsokih dohodaka u gornjem dijelu ljestvice, na adekvatnost dohodaka u donjem dijelu ljestvice. Tako se u trenutnim raspravama naglasak stavlja na sprečavanje siromaštva i utvrđuje se ono što se smatra tolerantnim pragom u donjem dijelu dohodovne ljestvice, ne ograničavajući gornju granicu dohodka, što je nekad bila glavna briga politike preraspodjele. Ovo vrlo značajno utiče na formulisanje porezne strukture.³⁴⁹ Kao što se iz predhodnog može zaključiti, definisanje aktuelnih političkih ciljeva u pravcu definisanja praga donje granice siromaštva implicirat će izmjene u poreskoj strukturi kao i u budžetskim rashodima.

Postoje različiti instrumenti koji se koriste u politici redistribucije dohodka a najdirektniji su sljedeći:

³⁴⁷ Musgrave R.P., (1993), *Javne financije u teoriji i praksi*, Zagreb: Institut za javne financije. str 7.

³⁴⁸ Ibidem, str.6

³⁴⁹ Ibidem, str.11.



- porezno – transferne šeme; kombinacijom progresivnog oporezivanja visokih dohodaka sa subvencijama socijalno ugroženih sa niskim primanjima,
- progresivnih poreza koji se koriste za finansiranje javnih usluga - socijalnih stanova i sl.
- kombinacijom oporezivanje dobara koje uglavnom kupuju potrošači sa visokim dohodkom i subvencijom onih roba koje većinom koriste potrošači sa niskim dohodkom.³⁵⁰

Za obezbjeđenje uslova za provođenje instrumenata redistributivne politike predpostavlja dobro društveno organizovanje i troškovnu efikasnost uz potpuno bilansiranje konfliktnih ciljeva pravednosti i efikasnosti.

c) Funkcija stabilizacije ne može se izdvojeno posmatrati od monetarne politike. Zato je veoma bitno da pri provođenju stabilizacionih fiskalnih instrumenata to činimo u sadejstvu sa monetarnim instrumentima uvažavajući maksimalno vremensku dimenziju. Provođenje određenih mjera traži definisanje vremenskog roka i toga se treba pridržavati. Iz tih razloga prvo ćemo navesti monetarne instrumente u koje spadaju :

- ponudu novca mora kontrolisati centralni bankarski sistem i prilagoditi ga potrebama privrede u pogledu kratkoročne stabilnosti i dugoročnog rasta;
- monetarna politika uključujući obaveznu rezervu, diskontnu stopu i politiku otvorenog tržišta postaje nužna komponenta stabilizacijske politike;
- fiskalni instrumenti, rast javnih rashoda djelovat će ekspanzivno, jer se potražnja povećava, najprije u javnom sektoru a zatim i na privatnom tržištu.³⁵¹ Slično tome, smanjenje poreza može djelovati ekspanzivno jer je poreskim obveznicima ostavljen veći dohodak. Naravno sve ovo treba da bude i u kordinaciji sa budžetskim deficitom i suficitom.
- Koordinacija budžetskih funkcija u cilju provođenja stabilizacione politike odnosi se prije svega na sljedeća pitanja: a) povećanje ponude javnih usluga, da bi se to ostvarilo potrebno je povećati poreze, a to otvara pitanje; kako bi ih trebalo rasporediti? Zavisno od toga, koji se porezi koriste, oporezivanje mijenja veličinu dohodka koji preostaje za privatnu upotrebu. Upravo zbog toga neki birači mogu favorizovati (odbiti) predložene promjene u distribuciji dohodka, a ne zato što žele (ili ne žele) javne usluge. Slično je mišljenje i kad je u pitanju smanjenje poreza i javnih usluga. b) promocija distribucije ka većoj jednakosti. Takav se pomak može izvršiti upotrebom progresivnog (regresivnog) poreza na finansiranje transfera nižim (višim) dohodcima. Ali isto se može ostvariti povećanjem (smanjenjem) ponude javnih usluga koju potrošači žele imati uz datu distribuciju dohodka. c) u slučaju potrebe za višom ekspanzivnom politikom, koja se može ostvariti povećanjem (smanjenjem) izdataka za javne usluge ili smanjenjem (povećanjem) nivoa oporezivanja. U prvom slučaju došlo je do interferiranja sa funkcijom alokacije fiskalne politike, dok u posljednjem nije. No, u poljednjem slučaju postavlja se pitanje kako ostvariti promjene u nivou oporezivanja. Da bi mjere stabilizacije bile neutralne kako prema

³⁵⁰ Ibidem, str.12.

³⁵¹ Ibidem, str.15.



ciljevima alokacije tako i prema cilju distribucije, proporcionalne promjene nivoa poreznih stopa mogle bi ponuditi odgovarajuće rješenje.³⁵²

Upravljanje određenim instrumentima fiskalne a prije svega monetarne politike, samo po sebi, zahtijeva određeni stepen centralizacije društvene zajednice i efikasnost u provođenju istih uz visoki stepen troškovne efikasnosti.

„Podjela nadležnosti između pojedinih političko-teritorijalnih jedinica uslovljen je organizacijom društva i države, istorijskim, nacionalnim i vjerskim razlozima, veličinom teritorija, brojem stanovnika, ekonomskom razvijenosti i drugim faktorima.“³⁵³

Posebno je problem raspodjele javnih funkcija i sredstava za njihovo finansiranje složeno i politički osjetljivo u višenacionalnim federalnim državama u kojima postoje veće razlike u gospodarskoj razvijenosti između pojedinih federalnih jedinica (tzv.prevaljivanje sredstava iz ekonomski razvijenih u nerazvijena područja praktično na teret cjeline.).

Stepen centralizacije odnosno decentralizacije nije isključivo opredijeljen činjenicom radi li se o federativno uređenoj ili unitarnoj državi. Uglavnom, stepen decentralizacije je veći u federativno uređenim državama.Međutim, ima unitarnih država u kojima je stepen decentralizacije veći nego što je to slučaj u federativnim državama. Stepen centralizacije-decentralizacije u velikoj mjeri opredjeljuje i raspodjelu prihoda između političko-teritorijalnih i administrativno-teritorijalnih jedinica ili, drugačije rečeno, finansijske odnose među njima.³⁵⁴

Kada se govori o nivoima vlasti pretežno se radi o tri nivo: centralna vlast, federalne jedinice i lokalni nivo vlasti. Kod unitarnih država obično se radi o centralnoj vlasti i vlasti na lokalnom nivou.

Raspodjela u federalnim državama:

Država	Centralni nivo vlasti			Federalne jedinice			Lokalni nivo vlasti		
	1975	1985	1995	1975	1985	1995	1975	1985	1995
Austrija	51,7	48,9	46,2	10,6	13,1	10,1	12,4	10,7	10,8
Njemačka	33,5	31,6	31,2	22,3	22,0	21,5	9,0	8,9	7,3
Švicarska	27,3	28,7	26,5	24,0	22,6	20,4	19,5	16,7	15,8 ³⁵⁵

³⁵² Musgrave R.P., (1993), *Javne financije u teoriji i praksi*, Zagreb: Institut za javne financije.str. 14.

³⁵³ Jelčić B., (1998), *Financijsko pravo i financijska znanost*, Zagreb: Informator. str. 411.

³⁵⁴ Ibidem, str. 412.

³⁵⁵ Nedostajući dio sredstava u svim prikazanim državama ide na finansiranje socijalnog osiguranja. primjer Švicarska za 1975 god=27,3+24,0+19,5+soc.osiguranje =100%.



Raspodjela u unitarnim državama:

Država	Centralni nivo vlasti			Federalne jedinice			Lokalni nivo vlasti		
	1975	1985	1995	1975	1985	1995	1975	1985	1995
Danska	68,5	68,5	64,9	-	-	-	29,8	28,3	31,6
Švedska	51,3	54,1	44,7	-	-	-	29,2	30,4	32,4
Grčka	67,1 1,2 ³⁵⁶	62,5	66,1	-	-	-	3,4	1,3	

Na osnovu podataka iz tabela mogu se izvesti zaključci da kod unitarnih država u raspodjeli fiskalnih prihoda dominira centralna vlast, socijalno osiguranje i lokalna samouprava dok kod federalno uređenih zemalja centralna vlast ima znatno niže učešće u ukupnim fiskalnim prihodima.

Na nivou Federacije obično se definišu sljedeća pitanja: carinska materija, najvažniji porezi u poreznom sistemu kao i najznačajnije mjere porezne politike (visina poreznih stopa, porezna oslobođenja i olakšice isl.), pitanja koja se lakše rješavaju na nivou Federacije su :

- problemi efikasnosti ekonomskog sistema, njegovog skladnog razvoja, jačanje konkurentne sposobnosti domaćih proizvođača, brže uključenje domaće proizvodnje u međunarodnu podjelu rada;
- borba protiv inflacije,
- mjere usmjerene na smanjenje nezaposlenosti,
- smanjenje napetosti u društvu koja je izazvana postojanjem i produbljavanjem razlika u ekonomskoj snazi pojedinih područja i njenih stanovnika;
- usklađivanje ponude i tražnje i odnosa u cijenama;
- kreditno-monetarnih tokova;

Zagovornici ovog sistema, najčešće osporavaju potrebe da se pri izboru i uvođenju mjera koje pridonose jedinstvu ekonomskog sistema treba osigurati aktivno sudjelovanje federalnih jedinica (kroz tijela u parlamentu ili na neki drugi način). Zagovornici decentralizovane Federalne vlasti odnosno decentralizacije javnih funkcija u federativnim državama ističu da se javne potrebe lakše mogu identificirati i lakše prikupiti sredstva za njihovo finansiranje, ako je zadovoljenje tih potreba u nadležnosti užih političko-teritorijalnih jedinica, odnosno ako je povjereno tijelu koje je u neposrednom kontaktu s korisnicima tih potreba.

Uzevši u obzir većinu bitnih odrednica istorijske, nacionalne, socijalne, demografske, razvojne i sl.... različito se definiše odnos između federacije i federalnih jedinica. Modaliteti reguliranja tih odnosa imaju doprinositi poboljšanju zajedništva, bržem i uspješnijem prevazilaženju slabosti i olakšati ostvarenje ekonomskih ciljeva. Međutim, neadekvatno regulisanje međufinansijskih odnosa u federaciji može doprinijeti produbljivanju određenih suprotnosti između i unutar federalnih jedinica, pripadnika različitih nacionalnih, vjerskih i etničkih grupa.³⁵⁷

³⁵⁶ Jelčić B., (1998), *Financijsko pravo i financijska znanost*, Zagreb: Informator.str.413. Podaci preuzeti iz tabele br.14.

³⁵⁷ Ibidem, str.420.



U SAD-u, višeslojni sistem odlučivanja uključuje saveznu vlast, pedeset državnih vlasti, Distrikt Kolumbija i 80.000 lokalnih jurisdikcija. Troslojno uređenje može se zapaziti i kod Kanade, Australije, Njemačke ...UK, Danska, Švedska operiraju samo sa dvoslojnom fiskalnom vlašću- centralna i lokalne vlasti. U radovima R.P.Musgrave-a preovladava ekonomski faktor u odabiru centralnih u odnosu na lokalne politike. Tako Mesgrave tvrdi, da se distribucijska funkcija mora provoditi na centralnoj razini iz razloga različitih sklonosti prema raspodjeli. Takođe stabilizacijska funkcija se mora provoditi na centralnom nivou zbog velikih odlijeva pri korštenjima na nižim nivoima. Kada se radi o alokacijskoj funkciji kod nje preovladava niži nivo vlasti i to iz sljedećih razloga:

- kako je incidenca koristi različitih društvenih dobara podložna prostornom ograničenju, o svakoj usluzi treba odlučivati i plaćati je unutar granica područja u kojem se koristi uživaju.
- to načelo regija korisnika vodi do koncepta optimalne veličine zajednice;
- kad je riječ o društvenim dobrima, bilo bi poželjno imati što više rezidenata i tako smanjiti trošak po stanovniku. Ipak, pojavljuje se trošak istiskivanja koji ograničava optimalnu veličinu zajednice;
- uloga zagušenja i ekonomija obima takođe se pojavljuju u određivanju optimalne veličine zajednice;
- uzimajući u obzir razlike u sklonostima, zaključili smo da će ljudi sa sličnim ukusima za društvena dobra pristupiti u ista područja; (taj mehanizam glasanja nogama, postaje mehanizam otkrivanja sklonosti);
- razmatran je utjecaj razlika u dohodku na izbor lokacije;
- prelijevanje koristi uključuju eksternalije koje zahtijevaju ispravak;
- razlog za decentralizaciju u zadovoljavanju lokalnih usluga povezuje se sa zaključkom da trošak treba snositi u području u kojem se koristi uživaju;
- predhodni stav zahtjeva upotrebu saveznih propisa u financiranju saveznih usluga i financiranje lokalnih usluga porezima čiji se teret snosi unutar područja korisnika;

U vezi distribucijske funkcije, zaključci su sljedeći:

- premda se sklonosti u raspodjeli razlikuju, distribucijska funkcija mora se provoditi uglavnom na centralnom nivou;

Vezano za stabilizacijsku funkciju zaključak je:

- stabilizacijska funkcija mora biti centralizovana zbog odlijevanja na lokalnoj razini.³⁵⁸

Imajući u vidu teorijska razmatranja Musgrave-a, možemo konstatovati da je korištenje instrumenata fiskalne politike složenije što je složenija struktura državnog uređenja a stepen decentralizacije teže provodiv. Bez obzira na ove teorijske stavove, praktična rješenja su različita u pojedinim federalno uređenim zemljama. Viši stepen decentralizacije postignut je u području dodjeljivanja javnih usluga koje pripadaju nižim nivoima vlasti, dok je njihovo finansiranje ili nedovoljno ili daleko ispod prosječnog nivoa federalne zajednoce. U tom pogledu, iskustva iz FBiH su veoma korisna za analizu. Tehnika koju je moguće koristiti u ovakvim slučajevima, visokih fiskalnih anomalija u zadovoljavanju javnih usluga, spada u područje fiskalnog izravnjanja.

³⁵⁸ Musgrave R.P., (1993), *Javne financije u teoriji i praksi*, Zagreb: Institut za javne financije, str.491.



2. Fiskalno izravnjanje

Finansijsko izravnjanje možemo definisati kao osmišljeno preduzimanje mjere od strane federalnih vlasti u otklanjanju razlika u stepenu i kvalitetu zadovoljavanja javnih usluga. Finansijsko izravnjanje predmet je sistemskih rješenja koja spadaju u okvire fiskalne politike. Ako sve mjere i postupci ne budu provedeni na adekvatan način mogu dovesti do povećane socijalne i političke napetosti kako između pojedinih federalnih jedinica tako i između pojedinih jedinica i federalnog nivoa vlasti. Da bi se izbjegle neželjeni efekti, sistematski se pristupa tzv. Finansijskom izravnjanju. finansijsko izravnjanje može biti :

- horizontalno i vertikalno,
- domaće (nacionalno) i međunarodno (internacionalno),
- aktivno i pasivno.

2.1. Horizontalno i vertikalno fiskalno izravnjanje

Horizontalna jednakost izražava se u sljedećim zahtjevima:

- ravnomjerna raspodjela poreznog tereta, tj. u zahtjevu da osobe koje raspolazu istom poreskom snagom imaju isti poreski tretman, nezavisno o tome u kojem dijelu države žive;
- zahtjev za regionalnom i lokalnom horizontalnom jednakošću u iskorištavanju javnog dobra nema apsolutnu vrijednost jer na njega utječu prvenstveno demografski, geografski, socio-ekonomski i drugi razlozi,
- smanjenje razlika u dohodku po stanovnikun postoji skoro u svim zemljama između pojedinih regija i lokalnih zajednica a uslovljene su privrednom razvijenošću i produktivnošću rada, geografskim položajem, prirodnim resursima i sl.

Horizontalno fiskalno izravnjanje predstavlja regulisanje finansijskih odnosa između političko teritorijalnih odnosno administrativnih jedinica istog ranga (općina, republika, kantona, pokrajina i sl.).

Vertikalno finansijsko izravnjanje predstavlja regulisanje finansijskih odnosa između nižih i viših nivoa vlasti (između pokrajina i centralne vlade, između kantona i federalnih vlasti i sl.).

2.2. Nacionalno i internacionalno finansijsko izravnjanje

O nacionalnom finansijskom izravnjanju govorimo onda kada su premetom regulisanja fiskalnih odnosa između politički teritorijalnih jednica u okviru jedne države. Međunarodno finansijsko izravnjanje predstavlja uređenje fiskalnih odnosa između zajednice država koje su putem međusobnog ugovora svjesno ograničili svoj fiskalni suverenitet, a međusobne odnose regulišu zajednički. Međunarodno finansijsko izravnjanje može se javiti kao predmet sporazuma između dvije države (ugovori o izbjegavnju dvostrukog oporezivanja).

Nadnacionalno finansijsko izravnjanje postoji u međunarodnim okvirima kao sastavni dio ekonomskih integracija, a provodi se usklađivanjem poreskih sistema (harmonizacija poreznih sistema). Harmonizacija u oporezivanju javlja se kao prijeko potreban uslov u finansijskom izravnjanju u jednoj ekonomskoj ili političkoj zajednici.



2.3. Aktivno i pasivno finansijsko izravnjanje

Aktivno ili finansijsko izravnjanje u užem smislu podrazumijeva regulisanje raspodjele javnih prihoda između teritorijalnih jedinica, prvenstveno u federalno uređenim državama. Prvenstveno se odnosi na raspodjelu poreza između političko-teritorijalnih jedinica u njoj, odnosno raspodjelu pojedinih oblika poreznog suvereniteta među njima. Pasivno finansijsko izravnjanje predstavlja podjelu podjelu zadataka i mjera iz nadležnosti pojedinih teritorijalnih jedinica. Postoje različiti načini prikupljanja budžetskih sredstava što predstavlja pitanje organizacije fiskalnog sistema. Najjednostavniji model bi bio da se sva sredstva centralizovano prikupljaju a zatim raspoređuju po utvrđenom modelu prema nižim nivoima vlasti. Zbog racionalnosti u prikupljanju i korištenju sredstava uglavnom se u praksi koriste kombinovani modeli. Tako npr. pripadajući porezi lokalnih zajednica ubiru se na tom nivou i uključuju u budžete lokalnih zajednica (primjer: porez na imovinu i dohodak od imovine).

U praksi se koriste različiti modeli za raspodjelu fiskalnih prihoda, prvenstveno onih koji su ubrani na nivou centralne vlasti, ka nižem nivoima vlasti. Različita su stajališta kada su u pitanju faktori koje treba uzimati u obzir, naravno na to umnogome utječu i obaveze koje su dodijeljene nižim nivoima vlasti u pružanju usluga građanima. Među najčešće korištenim faktorima spominju se sljedeći :

1. broj stanovnika,
2. finansijske potrebe,
3. finansijska snaga,
4. porezno opterećenje,
5. dohodak po stanovniku.

Navedeni faktori trebaju da konvergiraju sa kriterijima koji se pominju kao instrumenti pasivnog finansijskog izravnjanja, a tu spadaju sljedeći kriteriji:

- 1) kriterij samouprave – javne funkcije treba prepustiti nižim teritorijalnim jedinicama ako su one voljne i ekonomski dovoljno snažne da ih izvršavaju.
- 2) kriterij minimalnog zadovoljavanja javnih potreba. Potpuna decentralizacija javnih potreba rezultirala bi da neke teritorijalne jedinice nisu u mogućnosti finansirati određene javne potrebe (primjer: zdravstvene usluge, kvalitetno školstvo i sl.) određenim stepenom centralizacije javnih funkcija treba osigurati geografsku jednakost u zadovoljavanju javnih potreba.
- 3) kriterij najmanje veličine - pri raspodjeli funkcija treba voditi računa o odnosu troškova i broja korisnika javnih dobara. Ako je broj korisnika (bolnica, obrazovnih ustanova, kulturno-zabavne ustanove, sportski objekti i sl.) malen odnos su troškovi pružanja tih usluga nesrazmjerni.
- 4) kriterij važnosti cilja - za ciljeve od nacionalnog značaja treba biti nadležnost federacije-centralne državne vlasti (odbrana, vanjski poslovi, centralna banka, ostvarivanje pune zaposlenosti i sl.), dok recimo da izgradnja saobraćajnica može biti u nadležnosti i centralne vlasti i teritorijalnih jedinica.
- 5) kriterij nužnih prosječnih troškova - pri raspodjeli javnih funkcija treba voditi računa o tome da se izvršenje određenih zadataka i mjera iz nadležnosti države povjeri onim teritorijalnim jedinicama u kojima će prosječni troškovi njihova finansiranja biti najniži.



- 6) kriterij povoljnog odnosa koristi i troškova. Da bi se spriječila pojava da određeni krug potencijalnih korisnika javnih dobara zbog visokih troškova ostane bez njih, zadovoljavanje nekih potreba treba prenijeti na šire teritorijalne jedinice te tako osigurati da u njihovom finansiranju sudjeluje što više korisnika. Na taj način doći će do povoljnog odnosa između koristi i troškova a samim tim i do normalnog korištenja javnih prihoda.

Navedeni kriteriji raspodjele javnih funkcija između teritorijalnih jedinica u praksi se kombinuju kako bi se postigla što racionalnija potrošnja sredstava i maksimizacija zadovoljavanja javnih potreba.³⁵⁹

3. Zaključak

Utvrđivanjem osnova fiskalnog sistema, pvenstveno podjelom fiskalnog suvereniteta, potrebno je istovremeno ugraditi kriterije raspodjele fiskalnih prihoda. Ovi kriteriji treba da uvažavaju osnovne specifičnosti pojedinih federalnih zajednica. Eventualne anomalije u modelu raspodjele mogu će je korigovati, ugradnjom u sistem, kriterija aktivnog i pasivnog fiskalnog izravnjanja. Definisane kroz zakonske okvire odnosa između viših i nižih nivoa vlasti treba da se zasniva na kriterijima za vertikalno i horizontalno fiskalno izravnjanje. Reforma fiskalnog sistema treba da se bazira na zaključcima provedene sveobuhvatene fiskalne analize i na instrumentima te analize.

Literatura

- [1] Jelčić B., (1998), *Financijsko pravo i financijska znanost*, Zagreb: Informator
- [2] Musgrave R.P., (1993), *Javne financije u teoriji i praksi*, Zagreb: Institut za javne financije
- [3] Piketty T.,(2015), *Kapital u 21.vijeku*,Sarajevo: Buybook
- [4] Ristić Ž., (1988), *Fiskalna ekonomija*, SA-Beograd

³⁵⁹ Jelčić B., (1998), *Financijsko pravo i financijska znanost*, Zagreb: Informator str.431-440. opširnije.