

Yves Freville,
професор Универзитета
у Rennes-и I

UDK-352:336.12(44)

ИЗВОРИ ФИНАНСИРАЊА ФРАНЦУСКИХ КОМУНА

У централизованог држави каква је Француска, основни колективитети које чине 36 000 комуна испреплетених у густу мрежу, имају на финансијском плану већи значај него колективитети виши по рангу (департмани, региони), у једном сектору „локалне државне администрације“⁽¹⁾ који је и сам у релативној експанзији као што ће се видети из следећих статистичких података:

Табела бр. 1: Удео APUL у пореским приходима у Француској
(у милијардама франака)

	1972.	1974.	1976.	1978.	1979.
(1) Локални порези	21,1	20,5	50,1	59,6	67,7
(2) Држ субвенције и трансфер	27,0	44,3	41,5	62,0	72,2
(3) = (1) + (2) Средства APUL фискалног порекла	48,1	64,8	91,6	121,6	139,9
(4) Укупан износ пореза	216,7	285,0	394,7	489,2	569,4
(3)/(4) Проценат пореза који се додељује APUL	22,2%	22,7%	23,2%	24,8%	24,6%
(5) Средства APUL фиксалног порекла у % В.Д.Р.	4,9%	5,1%	5,4%	5,7%	5,7%

Извор: Национални буџет 1979.

⁽¹⁾ „Administrations Publiques Locales“ — APUL обухватају, у смислу Националног књиговодства, локалне колективитете (комуне, департманте, регионе и њихове групације) и различите локалне органе управе (као стручне коморе за пољопривреду, трговину и индустрију, уреде за социјалну помоћ). За последње године (1978—1979) могу се добити само статистички подаци који се односе на APUL у целини.

Уколико се најпре осврнемо на расподелу пореских прихода — укључујући све изворе — између државе и свих локалних државних администрација (APUL — „Administration Publiques Locales”, констатоваћемо да после државних субвенција и преноса, средстава фискалног порекла којим располажу APUL представљају близу једне четвртине укупног износа; она достижу 5,75% бруто друштвеног прихода Б.Д.П.)

Веома је деликатно проценити учешће унутар сектора APUL. Наиме, треба узети у обзир не само комуне *stricto sensu*, већ и 13000 групација комуна. Средства фискалног порекла у комуналном сектору, после државних субвенција и субвенција департмена, представљала су 1976. године око 54,3 милијарде франака, тј. скоро 60% фискалних средстава APUL (и 13,7% пореза који се убирају у Француској).

Најзад, упоређивање кретања коначних прихода (искључујући финансијске операције) државе и APUL-а показује да је локалном државном сектору пораст много бржи него код државног буџета. Пре десет година APUL су представљале 30% државног буџета, а данас близу 40%.

	1970.	1972.	1974.	1976.	1978.	1979.
1) Државна средства — субвенције за APUL	158,0	184,8	238,0	313,8	379,8	444,8
2) Средства APUL државне субвенције	48,1	62,0	82,3	116,0	152,4	175,7
3) (2:1)	30,4%	33,5%	34,6%	37,0%	40,1%	39,5%

Извор: Национални буџет — Упрошћени буџет администрација

Чини се да је развој локалних објеката друштвеног стандарда од пре четврт века одиграо улогу покретача у овој експанзији локалног државног сектора унутар државног сектора и националне привреде. Најпре, демографски раст који се изменио продужавањем школовања, повукао је за собом први талас изградње школских објеката; затим су урбанизација и развој аутомобилског саобраћаја изазвали у току шездесетих година снажну потражњу за објектима саобраћајница и разних мрежа; најзад, почев од 1970. штафетну палицу преузимају опрема и објекти за асанацију, спортски и друштвено-културни објекти. Ови објекти финансирају се у оквиру комуналних инвестиционих буџета из екстерних средстава (субвенције у основним средствима и зајмови): до средине седамдесетих година само је рационасање ових екстерних средстава од стране државе могло да успори пораст локалних ин-

вестиција, толико је тражња за инвестиционом опремом са стране комуна била снажна.

Пораст броја објеката имао је за последицу, након извесног времена, огромно повећање повратних обавеза у вези са функционисањем отплате дугова и, нарочито, финансирањем коришћења објеката датих у употребу^(*). Како функционални буџети^(*) локалних колективитета морају обавезно бити усвојени као уравнотежени (без коришћења зајма), пораст расхода у вези са функционисањем доводи до пораста локалних пореза. Порески обвезници-бирачи дуго времена су доста лако прихватили ово повећање пореског притиска на локалном нивоу: с једне стране, само један порез (стамбени порез), који представља око 1/8 прихода комуна плаћају сва домаћинства, док се остатак терета разбија на порезе које плаћају предузећа, индиректне порезе или на трансфер од стране државе; с друге стране, брз пораст дохотка домаћинства учинио је да овај пораст локалних пореза, са веома ниским стартом, буде схваћен као подношљив. Тако је све до почетка седамдесетих година изгледало да је деловање локалних колективитета више под утицајем њихових ограничених могућности добијања зајма него под настојањем да ограниче пораст локалних пореза.

Овај модел, код кога су локалне инвестиције представљале онај покретачки елемент, променљиве вредности, од 1974. све је мање одраз ситуације и кретања у комуни. Појављује се један нови модел као последица све већег фискалног оптерећења које, у контексту полаганог пораста, највише осећају домаћинства и предузећа подвргнута плаћању локалног пореза. Истовремено, опредељења на нивоу комуне се мењају у правцу повећања трошкова за пренос (социјална помоћ, субвенције) на штету крупних објеката.

На тај начин се сучељавање између државе и локалних колективитета око деобе ресурса са финансијског терена пребацује на порески. Комуна се жале на лошу расподелу пореза између централне државе и локалних власти и желе да се у њихову корист изврши пренос модерних пореза који доносе велики приход (на пример локализовани порез на доходак).

Држава, напротив, изнанађена неконтролисаним развојем расхода за функционисање локалних колективитета, већ десет година се задовољава реформисањем старог система локалних пореза и лимитира на нивоу једног фиксног процента део државних пореза пренетих на локални ниво.

Задовољавајућу деобу ресурса између држава и комуна утолико је теже одредити јер комуна представљају једну веома хетерогену це-

(*) Тако се персонал локалних колективитета повећао за 90 000 људи, тј. за 20% у периоду 1973—1977.

(*) Комунални буџет приказује се у два одељка. Функционални одељак обухвата трошкове функционисања и целокупне фискалне приходе. Преостали део функционалног одељка или „део о самофинансирању“ пребачен је у инвестициони одељак, који регулише операције инвестиција и функционалне операције.

лину: 32 700 сеоских комуна са мање од 1000 становника и даље обухватају 15 милиона становника; градске агломерације, развијајући се, економски су абсорбовале суседне сеоске комуне, али се административно нису ујединили: град-центар окружен је појасом комуна-резиденцијалних квартова или индустријских комуна, као предграђем.

Ове разлике у погледу величине или економске структуре комуна рађају, опет, неједнакости у погледу извора средстава и фискалног оптерећења, веома изражене од комуне до комуне: у неком од департаза у средишту Француске, стопа пореза на обављање професионалне делатности (*taxe professionnelle*, у даљем тексту углавном употребљена скраћеница „ТР“ прим. прев.) који плаћа предузеће може варирати од 0,9 до 158% према томе о којој комуни се ради, а стопа стамбеног пореза који плаћају домаћинства од 1 до 28%! Ове неједнакости нормално се коригују модулирањем стопе субвенционирања комуна од стране државе. Увођењем, 1968. године, једног широког механизма преношења фискалних ресурса са државе на комуне створен је инструмент за спровођење једне такве политике о чијој би ефикасности требало нешто више и прецизније рећи.

Стога ће у овом реферату бити говора о три главна проблема. Најпре ће се ближе изнети разлози због којих комуне прибегавају спољним изворима за финансирање својих објеката друштвеног стандарда (први део). Затим ће се покушати да се објасни „вертикална“ расподела ресурса између централне државе и локалних колективитета („примена“ расподела пореза и „секундарна“ прерасподела путем субвенција (други део). Најзад, део реферата (трећи део) мора бити посвећен и оцени постојећих неједнакости између комуна у погледу пореског потенцијала и оптерећења као и степена ефикасности корективне политике државе.

I — СПОЉНИ ИЗВОРИ ФИНАНСИРАЊА КОМУНАЛНИХ БУЏЕТА НАМЕЊЕНИХ КОМУНАЛНОМ САДРЖАЈУ И ОБЈЕКТИМА

За француске комуне карактеристична је јака тенденција инвестирања: издаци на директне послове у вези са комуналним садржајем⁽⁴⁾ износили су око половине њихових трошкова за функционисање (укључујући и терет дуговања) у току деценије 1967—1976. Међутим, релативни обим инвестиција у локалним буџетима има тенденцију смањења. Од 1977. запажа се извесна мања стагнација реалних инвестиција, у исто време када се бележи и смањење броја нових станова у изградњи⁽⁵⁾. Инвестирање на нивоу комуне поистовећује се, наиме, са објектима друштвеног стандарда који прате стамбену изградњу, а њихова структура у комунама од преко 10.000 становника изгледа овако:

(4) Нови радови и крупне поправке стипања покретности, салдо стипања некретнина и покретности

(5) Нови станови у изградњи 1975:516000, 1979:430000

Објекти инфраструктуре „house-connected” (саобраћајнице, вода, асенација...)	41,3 ⁰ / ₀
Објекти суперструктуре „house-oriented” (школски, друштвени, спортски и објекти културе)	50,6 ⁰ / ₀
Опрема за јавни саобраћај	8,1 ⁰ / ₀

На табели бр. 2 приказана је усвојена структура финансирања ових инвестиција. Део трошкова ових објеката (колоне 1) најпре се покрива новчаним субвенцијама (колоне 2) које даје не само држава већ и департмани; подаци из колоне 3 показују да просечна стопа финансирања инвестиција путем субвенција није прелазила у току последњих година 20%. Да би обезбедила финансирање дела расхода који се не покрива из субвенција (колоне 4), комуна се мора определити или за дугорочни зајам или за самофинансирање из пореских прихода. Уколико се израчуна (колоне 7) однос између дугорочних зајмова⁶⁾ и инвестиција из субвенција, излази да се комуне масовно користе зајмовима; у 1976, зајмови су достигли чак 97%!

Табела бр. 2: Финансирање комуналних инвестиција

	(1) Инвестиције	(2) Субвенције	(3) = $\frac{(1)}{(2)}$	(4) (Инв.-Субв.)	(5) Зајмови	(6) Зајмови кори- говани	(7) = $\frac{(6)}{(4)}$
1967.	7 610	1 937	25,4 ⁰ / ₀	5 673	4 991	—	—
1968.	7 863	2 112	26,8 ⁰ / ₀	5 715	4 989	4 999	86,9 ⁰ / ₀
1969.	8 600	2 201	25,6 ⁰ / ₀	6 399	5 260	5 424	84,7 ⁰ / ₀
1970.	9 868	2 264	22,9 ⁰ / ₀	7 604	5 817	6 605	86,8 ⁰ / ₀
1971.	10 137	2 418	23,8 ⁰ / ₀	7 719	6 437	7 280	94,3 ⁰ / ₀
1972.	11 321	2 236	19,7 ⁰ / ₀	9 085	10 057	7 836	86,2 ⁰ / ₀
1973.	13 169	2 383	18,1 ⁰ / ₀	10 785	10 444	9 422	87,3 ⁰ / ₀
1974.	15 724	2 917	18,5 ⁰ / ₀	12 807	10 641	12 376	96,6 ⁰ / ₀
1975.	18 646	4 200	22,5 ⁰ / ₀	14 446	14 873	13 908	96,2 ⁰ / ₀
1976.	22 454	4 647	20,7 ⁰ / ₀	17 807	15 842	17 424	97,8 ⁰ / ₀

(6) Повраћај је вршен у размаку од две године (у 1979. години за инвестиције из 1977).

(7) Стопа коришћења зајмо није израчуната на основу колоне 5. која се односи на реално закључене зајмове у току године, већ на основу једног коригованог низа који се налази у колони 6. Наиме, зајмови закључени у току неких година финансијског изобиља нису одмах коришћени већ су пунили обртна средства комуна, на пример 1972 и 1975. Насупрот томе, 1970 и 1971, из обртних средстава се узимало да би се надокнадила ограничења на сектору зајмова, која је наметала финансијска политика државе. Због тога је низ из колоне 5. исправљен за део који се односи на промене у обртним средствима комуна.

Тако, за разлику од предузећа која самофинансирају више од половине својих инвестиција из нерасподељене добити, француске комуне, супротно жељи коју је у више наврата изражавала држава (нарочито у току израде планова), финансирају скоро целокупне своје издатке на комуналне објекте из спољних извора (субвенције + зајмови). Овакво понашање комуна, тј. велико задужење може се пре свега објаснити могућношћу да зајмове добију по повољним стопама (А). Обзиром на ограниченост ових могућности, дугорочни кредити су рационални на основу повезивања зајмо са субвенцијама: зајам је могла добити само она комуна која је претходно добила државне субвенције (Б). Међутим, ово рационалирање, административног типа, путем субвенција на путу је, од 1976, да уступи место једној новој политици, тзв. „глобализације” која има за циљ да финансијска опредељења комуна (Б) учини још рационалнијим и да подстакне самофинансирање.

А — Зајмови локалним колективима по повлашћеним каматним стопама

У француској привреди, зајмотражилац у извесним случајевима користи повлашћене услове финансирања закључујући зајам по каматној стопи нижој од нормалне — тржишне. Док кредити по повлашћеним каматним стопама у привреди учествују у просеку са 43,8%, за преко 75% текућих кредита локалних администрација користи се умањена камата. У 1972, каматна стопа за ове повлашћене дугорочне кредите кретала се између 6 и 7,25%, а од 1977. се налази на 8 до 9,75%. У поређењу са каматном стопом на тржишту, ово би приближно била повластита од 1,25 до 2 поена у 1972, од 1,75 до 3,5 поена у 1977 и од 4,25 до 6 поена крајем 1979. Сада је, према томе, реална каматна стопа ових повлашћених кредита негативна (износи од —3 до —4%).

Комуне ове повлашћене кредите добијају од јавних или полу-јавних каса, нарочито од мреже касе за улоге и консигнације (Caisse des Dépôts et Consignation — CDC) и Штедионице — Caisses d'Épargne — CE).

1^о) Зајмодавци

Француске банке, нормално, не дају кредите локалним колективитетима: наиме: до 1966, банке нису могле користити депозите по виђењу, краткорочна средства, за финансирање дугорочних кредита који су били потребни комунама. Тек су у 1972. покушали — са нешто успеха — да пласирају кредите у комунама када им је пад каматних стопа омогућио да понуде примамљиве услове. Већ од 1973, због пораста каматних стопа и строгих услова кредитирања, оне напуштају ову врсту кредитних послова.

Француске комуне (изузев Париза и неколико градских заједница) немају „финансијску површину“ довољну за директно иступање на финансијском тржишту. Стога је приступ финансијском тржишту захтевао да се створи један орган који би обједињавао захтеве локалних колективитета за додељивање зајма, како би их глобално пласирао на тржишту. Са тим циљем основана је 1966. Каса за помоћ за објекте друштвеног стандарда локалних колективитета (La Caisse d'Aide à l'Équipement des Collectivités Locales — CAECL). Држава је тада желела да се локалним колективитетима отвори приступ на финансијско тржиште за послове који, не будући од приоритета, нису могли уживати повлаштене кредите. Закључујући зајмове као посредник „Градова Француске“, CAECL тренутно финансира преко 20% потреба за кредитирањем локалних колективитета по тржишној каматној стопи.

Али, када се ради о кредитима који се не могу закључивати на дугорочни период, њих комунама дају пре свега јавне или полујавне касе/фоднови:

Табела бр. 3: Кредитирање комуна и група комуна у 1977. години

Група CDC-CE	11 902 М	57,7%
Пољопривредни кредитни фонд	1 894 М	9,2%
Фонд за узајамно кредитирање	1 051 М	5,1%
CAECL	4 354 М	21,1%
Други зајмодавци	1 440 М	7,0%
УКУПНО	20 641 М	100%

Улога групе CDC-CE је утолико већа што је за њу везана и CAECL: тако већ сама та група обезбеђује 80% кредита комунама, највећим делом градским.

2^о) Круг финансирања по повлашћеним каматним стопама Штедионице — CDC — локални колективитети

Као јавна каса, CDC рукује уложима по виђењу који се прикупљају кроз двоструки систем Националне штедионице и локалних штедионица. Када су штедионице после рата почеле да прикупљају новчане штедне улоге ради помоћи и обнове домаћинства, CDC се бацила на једну за то доба смелу политику — претварања ових улога по виђењу у дугорочне кредите за објекте друштвеног стандарда.

Ови кредити могу се давати по смањеној каматној стопи захваљујући томе што се за камату на улоге по виђењу у штедионицама користи ослобађања пореза на доходак. Управо ова пореска олакшица омогућава најпре штедионицама да улагачима дају релативно ниску каматну стопу (6,5% у 1979⁽⁸⁾), а затим и CDC да комунама одобравају кредите по повлашћеним стопама. Ту је, дакле, у питању имплицитно субвенционирање (или порески расход) локалних колективитета од стране државе у виду губитка прихода на име пореза на доходак.

Б — Рационалисање кредита повезивањем кредита и субвенција и политика посебних субвенција

1^о) Повезивање кредит — субвенција

Донедавно, потражња кредита од стране локалних колективитета била је углавном већа од потенцијалне понуде CDC: систем селекције захтева који је функционисао од 1956 до 1976 предвиђао је да само она комуна којој је обећана посебна државна субвенција за одређени објект може добити и допунски кредит по повлашћеној стопи.

Повезивање кредита са субвенцијом установљено је 1956 из разлога коњуктуре. Да би смањио глобалну тражњу у периоду инфлације, министар финансија — социјалиста Ramadier, хтео је да успори јавне инвестиције код којих су 2/3 обима зависиле од одлука локалних колективитета: овај циљ је постигнут смањењем кредита CDC; кредит се могао добити само за пројекте које је субвенционирала држава и који су се, према томе, сматрали приоритетним. Захваљујући овом механизму, држави је било довољно да мења временски распоред ових субвенција да би деловала на потражњу локалних објеката друштвеног стандарда. Рационалисање путем субвенција још више је јачало у току спровођења планова борбе против инфлације (1957, 1963, 1969), одн. слабило је у периодима повољних привредних кретања (1958, 1967).

Међутим, овај механизам коришћен је такође и у циљу планирања и усмеравања развоја објеката друштвеног стандарда. IV и V планом локалним колективитетима дата је, у току шездесетих година, главна улога у реализацији објеката друштвеног стандарда. Како усмерити избор комуна на секторе које држава сматра приоритетним? Свакако да је било могуће мењати спонтана опредељења локалних представника повећањем просечне стопе субвенционирања, значи смањивањем релативне цене објеката за комуно (ово је у неким случајевима и учињено: домови културе субвенционирани су 50%; исто тако и пројекти саобраћајница); међутим, изгледало је једноставније (и мање скупо за државне финансије) користити могућност повезивања кредитирање-субвенционирање: чак

(8) Према Мауоух-овом извештају, стварна каматна стопа коју одобравају штедионице имајући у виду пореска ослобађања, износи 11,5%.

и субвенције дате по ниској стопи (12,50%, на пример) могу имати осмо-
струко већи ефекат уколико уз њих иде и кредит. На другој страни, ко-
муна која жели да реализује неки непланирани објекат, препуштена је
себи, одн. морала је сама финансирати свој пројект у потпуности.

2^о) Режим посебних субвенција

Француски систем посебних субвенција за објекте друштвеног стан-
дарда има, према томе, значај који је у несразмери са финансијском ма-
сом коју представља. У 1976. години, комуне су на име тога од државе
добиле само 2,3 франака, што је покрило једва 10⁰/₀ њихових трошкова
за обезбеђивање објеката друштвеног стандарда.⁽⁹⁾ Практично, има исто
толико посебних субвенција колико и објеката (око стотинак). Осим то-
га, то нису субвенције типа „block-grant”. тј. средства која се додељују
за покривање свих расхода одређеног типа (трошкови за школске објек-
те, на пример), већ се дају за реализацију одређених објеката (школа,
мост...), тако да државне службе могу, на техничком плану, контроли-
сати до у најситније детаље остварења комуна. Посебна субвенција по-
крива део трошкова основних средстава за објекат, али не и трошкове
функционисања везане за коришћење објекта. Овај тип субвенције зао-
билази, према томе, одлуке комуна у прилог техничких решења „capital
using”, и иде на руку крупним објектима.

Висина износа субвенције израчунава се на основу различитих мо-
далитета према врсти објекта. Субвенција може најпре бити један пау-
шални износ, чија висина не зависи од реалних трошкова: додељује се,
на пример, Х франака по разреду изградње школе. Чешће се ради о суб-
венцији типа „matching-grant” код које је карактеристична стопа (она изно-
си ⁰/₀ трошкова). Али, држава често приликом одређивања висине субвен-
ције узима у обзир не реалне трошкове које је изгласала комуна, већ
један теоријски износ (нижи) који се назива расход који се може субвен-
ционирати (вишак трошкова у том случају финансира се на друге на-
чине, а посебно путем кредита од CAECL по тржишној каматној стопи).

Најзад, стопа субвенционирања и сама варира зависно од два чини-
оца. Она зависи пре свега од природе објекта који се субвенционира:
школски објекти, на пример, уживају значајне субвенције (у висини 50⁰/₀),
за разлику од административних објеката (око 10⁰/₀). Стопа се, затим, ме-
ња зависно од богатства комуне или пореског оптерећења (за објекте за
снабдевање водом доделиће се значајније субвенције уколико комуна по-
већа цену воде да би се самофинансирала).

⁽⁹⁾ Колона 2. на табели бр. 2. обухвата не само посебне државне субвенције већ и
плаћања из FESL и субвенције других субјеката (департамента...).

3^o) Мадалитети додељивања посебних субвенција

Посебне субвенције не могу се давати без ограничења, а изградња објекта не отвара аутоматски право на субвенцију. Додела субвенција ограничена је износом годишњих кредита које сваке године држава издваја из буџета. Према томе, поступак око рационасања захтева подне-тих од стране комуна мора се организовати у виду листе чекања.

Пре свега, средства за субвенционирање деле се сваке године на регионе на основу критеријума утврђених приликом припремања регио-налних пакета плана (критеријуми су: број становника, раст градова, итд...), а по потреби се даље деле на департмане. Префект региона — или департмана — потом утврђује листу комуна-корисница (придржава-јући се једне сложене административне процедуре консултовања са регио-налним скупштинама и скупштинама департмана). Уношење пројекта у „програм” радова који се субвенционирају био је, најзад, приоритетнији циљ за сваког градоначелника у његовим преговарањима са органима државе.

В — У правцу једне политике глобализације зајмова и новчаних субвенција

1^o) Узроци промене политике

Од 1976. године присутна је тенденција постепеног увођења од стра-не државе и CDC једне нове политике екстерног финансирања локалних инвестиција.

До ове промене политике долази најпре у тренутку када се запажа можда и мењање понашања APUL као субјеката инвестирања. Подаци који следе показују велико опадање локалних инвестиција у 1977 и 1978, а у 1979 стабилизацију која се не може поредити са замахом из године 1972 и 1975. Несумњиво је да се стекло више узрока који објашњавају ово смањење тежње за инвестирањем на локалном нивоу: недовољна активност на сектору стамбене изградње као покретача тражње у обла-сти комуналних објеката и опреме, пад наталитета па тиме и потребе за школским објектима, промена руководећих екипа у општинама 1977, што отвара, као 1971. године један циклус инвестиционе политике, снажан по-раст трошкова функционисања, повећане тешкоће у вези са експроприја-цијом земљишта пред притиском удружења за заштиту средине, општу климу рецесије... Без обзира, рационасање потражње кредита није више тако потребно за CDC, а влада је приморана да подупире тражњу у сек-тору грађевинарства и јавних радова који је у кризи.

Табела бр. 4: Кретање инвестиција APUL

	Инвестиције APUL (у М франака)		Годишња стопа пораста обима ло- лакних инвестиција
	текућим ценама	сталним ценама из 1970.	
1970	19 160	19 160	
1971	20 018	18 552	— 3,2%
1972	22 631	19 577	+ 5,5%
1973	25 830	20 275	+ 3,6%
1974	30 815	20 626	+ 1,7%
1975	37 455	21 865	+ 6,0%
1976	43 641	22 993	+ 5,1%
1977	43 724	20 634	—10,3%
1978	47 022	20 103	— 2,5%
1979	53 381	20 658	+ 2,7%

Даље, јасно се показало да је механизам финансирања објеката од случаја и према случају био неспојив са рационалним вођењем комуналних финансијских послова. Уравнотеженост инвестиционог буџета и одређивање стопе самофинансирања нису глобално проучавани већ су представљали резултанту мноштва одлука донетих насумице везано за реализацију сваког појединог објекта. Једна комуна се задуживала зато што је уживала субвенције, иако је могла повећати своје фиксалне намене, а друга је радила обрнуто. И CDC је пошла путем политике глобализације помоћи локалним колективитетима, а држава ју је пратила.

2^о) Политика глобализације кредита CDC

Нова политика почела је пре свега да се остварује на нивоу додељивања кредита комунама.

— У комунама са преко 10000 становника (и департаманима), кредити се од 1976 више не додељују од случаја и према случају, већ су предмет глобалног уговарања између Касе и сваког колективитета о финансирању једне годишње транше инвестиција. Тако је комуна приморана да побољша вођење финансија размишљајући о томе шта би било њена оптимална политика обзиром на избор између финансирања на основу добијеног зајма и прибегавања порезу, имајући у виду пораст фиксалног потенцијала, док је раније била склона да узима дозвољени максимум зајма чим би добила обећање у погледу додељивања субвенције. Каса пак, са своје стране, уместо да такорећи аутоматски одобрава зајам за посао за коју је додељена субвенција, сада се понаша као банкар и процењује ниво задужења комуне у односу на њену фиксалну способност.

Каса и комуне се договарају о двоструком годишњем програму: најпрс о износу повлашћених кредита који се могу одобрити из фондова штедионице (тзв. Minjor-кредит) и из сопствених фондова CDC; затим о допунском обиму кредита по тржишним каматним стопама који ће бити закључени на финансијском тржишту посредством CAECL.

Договор се односи и на *роковник вучења* који комуна жели да би била у могућности да расположива средства усклади са реалним потребама. Ако је сигурна да ће у датом моменту располагати потребним средствима плаћања, комуна више неће бити у ситуацији да прекомерно пуну сзоју благајну као што је то чинила када је година била повољна — када се финансијска оскудница ублажавала повезивањем кредита са субвенцијом¹⁰⁾.

— Малим комунама на које се политика глобализације кредита не може применити, каса од 1979. године додељује текуће кредите за објекте, у ограниченем износу, без обзира на постојање свентуалне субвенције. Само за најзначајније послове везане за објекте у комунама које нису обухваћене системом глобализације и даље се додељују посебни кредити. Међутим, они више нису везани само за државну субвенцију, већ претпостављају учешће комуне са минималним износом коначних прихода: субвенције свакако, али исто тако и приход од отуђења или самофинансирање.

Тако већ од 1979. године, посебни кредити представљају само половину финансирања из Касе:

Глобални кредити	8 871 М фр. (45,6%)
Кредити за текуће објекте-опрему	552 М фр. (2,8%) година почетка
Посебни кредити	10 036 М фр. (51,6%)

3^{о)} У правцу глобализације државних субвенција за објекте друштвеног стандарда

Логична последица глобализације кредита било би укидање посебних субвенција за објекте друштвеног стандарда и замењивање ових субвенција једном *глобалном дотацијом за објекте* (dotation globale d'équipement DGE), везаном за потребе комуна или њихов фиксални потенцијал, као критеријуме додељивања, али која ипак комунама оставља слободу

⁽¹⁰⁾ Запажа се, на пример, на основу података из табеле бр. 6 да се снажни скок напред кредита APUL (колона 4) у 1972 (+ 6 милијарди) и 1975 (+ 8 милијарди) рефлектовао кроз пораст обртних средстава (колона 5) (за близу 5 милијарди у оба случаја) у току исте године. Део ових неискоришћених средстава CAECL је чак „рециклирала“ у облику средњерочних зајмова!

да реализују овај или онај објекат. Оваква политика наплати на велике отпоре — анализирани у једном другом реферату — од стране централних органа управе који би тиме изгубили сва средства контроле над усмеравањем локалне инвестиционе активности (Каса за депозите обезбеђује и даље контролу обима локалних инвестиција у коњуктурне сврхе).

Политика глобализације ипак иде напред и то у следећим правцима:

— Прво, стопа финансирања инвестиција APUL путем посебних субвенција у сталном је опадању већ једну деценију: са 21% у 1970, пала је на 14% у 1979 (cf колону 4 табеле бр. 5); на тај начин, у току је полагано одумирање ове врсте субвенције делимично услед смањења релативног учешћа школских објеката који се значајно субвенционирају у локалним инвестицијама.

— Друго, право глобално субвенционирање за реализацију објеката уведено је 1975 у виду *компензационог фонда за порез на додату вредност* (taxe sur la valeur ajoutée — TVA). Наиме, радови на објектима друштвеног стандарда локалних колективитета, као и код домаћинстава, под лежу државном TVA, економски потпуно логично (пошто се ради о финалним услугама); али, локални представници издејствовали су од државе да ова постепено враћа све већи део пореза на локалне инвестиционе радове. Овај повраћај одговара правој новчаној субвенцији по *једнообразној стопи*, будући да је сразмерна стварним трошковима објекта (а не усклађена са фискалном способношћу комуне). Када је 1981. повраћај TVA достигне пуни износ, имплицитна стопа субвенционирања достићиће 17,6%.

	1 Инвести- ције за које је дат по- враћај	2 од чега TVA	3 Средства за компен- зацију	3/1 Стопа субвен- зације	3/2 ‰ повра- ћаја TVA	
1976	33 368	4 993	1978(7)	2 000	6‰	40‰
1977	34 039	5 094	1979(7)	3 200	9,4‰	62,7‰

— Најзад, предвиђено је да се у 1981. приближно половина посебних субвенција које држава додељује комунама замени са глобалном дотацијом за објекте (DGE). Сва глобална дотација била би расподељена међу комунама на основу критеријума потреба (број станова изграђених у току три последње године, дужина саобраћајница, број деце обухваћене школством, становништво — број становника комуне).

Г — И, уместо закључка, поставићемо питање о *ефикасности ове политике глобализације*, према најновијим статистичким подацима узетим из обрачуна APUL.

— Најпре, стварање компензационих фондова за TVA омогућило је да се заустави опадање просечне стопе субвенција за локалне објекте: на крају периода, ова стопа враћена је на ниво од 20⁰/₀ (cf. колона 5, табела бр. 5).

Табела бр. 5: Субвенције за објекте друштвеног стандарда
додељиване APUL

	1 FBCF	2 Посебне субвен- ције	3 Средства за TVA	4 = $\frac{2}{1}$ Стопа по- себних субвен- ција	5 = $\frac{2+3}{1}$ Стопа субвен- ција за објекте
1970	19 160	4 087		21,3 ⁰ / ₀	21,3 ⁰ / ₀
1971	20 018	3 918		19,6 ⁰ / ₀	19,6 ⁰ / ₀
1972	22 631	4 274		18,9 ⁰ / ₀	18,9 ⁰ / ₀
1973	25 830	4 495		17,4 ⁰ / ₀	17,4 ⁰ / ₀
1974	30 815	5 392		17,5 ⁰ / ₀	17,5 ⁰ / ₀
1975	37 455	6 275	1 000	16,7 ⁰ / ₀	19,4 ⁰ / ₀
1976	43 641	6 462	500	14,8 ⁰ / ₀	16 ⁰ / ₀
1977	43 724	6 784	1 000	15,5 ⁰ / ₀	17,8 ⁰ / ₀
1978	47 022	7 040	2 000	15,0 ⁰ / ₀	19,2 ⁰ / ₀
1979	53 381	7 507	3 200	14 ⁰ / ₀	20,0 ⁰ / ₀

— Затим, стопа самофинансирања локалних инвестиција осетно је порасла⁽¹¹⁾ пошто у 1979. години, по први пут за десет година (cf. колона 3, табела бр. 6) прелази 30⁰/₀⁽¹²⁾.

(11) Утврђивање ове стопе поставља осетљиве статистичке проблеме јер низ који се односи на кредите треба кориговати за разлике по благајни које се јављају.

(12) У питању је нето стопа самофинансирања APUL, стопа комуна углавном је нижа, док је стопа департамента, напротив, виша.

Табела бр. 6: Финансирање трошкова инвестиција без субвенција

	FBCF + + салдо операци- ја са капи- талом — субвен- ција	2 Кориго- вани кре- дити	3 Стопа са- мофинан- сирања $100\% = \frac{2}{1}$	4 Реални кредити	5 Разлика Обртна средства
1970	15 296	11 866	22,40%	10 506	—488
1971	15 884	11 478	27,70%	11 585	775
1972	18 728	13 899	25,80%	17 328	4 726
1973	21 728	16 772	23,20%	18 076	2 822
1974	25 711	20 193	215,80%	18 625	574
1975	31 284	24 594	21,40%	26 642	4 971
1976	37 867	31 823	15,90%	25 558	—3 288
1977	37 988	29 066	23,40%	29 124	2 013
1978	40 232	29 613	26,40%	31 090	4 138
1979	44 795	30 568	31,80%	31 380	4 180

Треба ли из овога закључити да је нова политика подстакла колективитета да измене свој начин одлучивања, одн. одређивања између пореза и кредита? Ово није евидентно јер се пораст стопе самофинансирања може објаснити такође и стагнацијом локалних инвестиција од 1979, јер самофинансирање остаје у релативно непроменљивој сразмери, близу 7 до 8% прихода од функционисања који, са своје стране, настављају са брзим порастом.

Самофинансирање и приходи од функционисања APUL

1970	8,00%(10)	1975	7,30%
1971	9,20%	1976	5,60%(10)
1972	8,30%	1977	7,20%
1973	7,80%	1978	7,50%
1974	7,50%	1979	8,70%

(10) Предизборна година.

II — „ВЕРТИКАЛНА” ПОДЕЛА ФИСКАЛНИХ СРЕДСТАВА ИЗМЕЂУ ДРЖАВЕ И КОМУНЕ

Локални колективитети у Француској нимају слободу да убирају порезе по сопственом избору, већ само могућност да одређују стопу појединих пореза како би избалансирале своје буџете.

Постоји више система деобе фискалних ресурса између државе и локалних колективитета; Француска их је сукцесивно примењивала:

— Први је систем *додатних пореза на државне порезе*: на суму коју порески обвезник плаћа држави додаје се проценат који иде у корист комуна. То је тзв. систем „додатних сантима” који је Француска примењивала у току XIX века па све до 1917. када је реалне и индициране порезе из XIX века заменио порез на доходак. Овај систем очигледно се може применити само уколико се државни порез, на који се надовезује локални, може локализовати на нивоу комуне.

— Други систем одговара самосталном локалном опорезивању: сваки ниво колективитета има своје сопствене порезе (који се могу локализовати). То је био француски систем у периоду од 1917. до 1967; овај систем имао је две окоснице, прво четири директна пореза које је држава напустила 1917, а затим локални порез на промет у малопродаји у свакој комуни⁽¹⁴⁾. Овај локални порез имао је фиксну стопу за разлику од директних пореза чија је стопа била под контролом комуна.

— Најзад, трећи систем је систем прерасподеле у корист локалних колективитета једног дела фискалних средстава убираних од стране државе, путем глобалних субвенција; овај систем је Француска увела 1968. године након укидања локалног пореза — ово укидање било је потребно услед проширења ТВА у стадијуму трговине на мало. Тако ће се убудуће кроз глобалну дотацију за функционисање (VRTS-DGF) обезбедити пренос фискалних средстава значајног обима између државе и локалних колективитета⁽¹⁵⁾.

Тако, функционални буџети комуна обухватају два главна извора прихода: локалне порезе, где 90% укупне масе чине четири „стара” доприноса која је држава почетком столећа напустила, који су нешто мало обновљени у међувремену, и државне субвенције чија је главна окосница VRTS-DGF.

(14) Локална такса уведена је 1941. као замена за некадашња права додељивања.

(15) Од 1979, DGF замењује једну сличну глобалну субвенцију названу VRTS (versement représentatif de la taxe sur les salaires — уплата одговарајуће таксе на наднице).

Табела бр. 7: Приходи за функционисање комуна (укључујући Париз)
1976 — у милијардама франака

Локални порези	30,1	50,1%
(од којих четири стара доприноса)	(26,9)	(44,8%)
Државне субвенције	20,1	33,5%
(од којих VRTS)	(18,1)	(30,2%)
Остали приходи	9,8	16,3%
УКУПНО	60,1M	100 %

Ова структура финансирања локалних буџета изгледа релативно стабилна мада је предмет жучних критика од стране локалних представника:

— с једне стране, брз раст локалног фиксалног притиска (+6,5% годишње — реални пораст у току седамдесетих година) увећава мане локалних пореза који су у знатној мери регресивни или економски не-неутрални, и истиче неједнакости поделе пореског оптерећења између група пореских обвезника. Али, у немогућности да француским микро-комунама додели нове порезе који се могу локализовати, законодавац се у току последње деценије задовољава тиме што крпи и прекраја постојећи локални систем пореза;

— с друге стране, поновна појава велике неуравнотежености буџета услед слабијег пораста државних прихода у периодима успореног раста, наводи државу на то да не повећава проценат државних пореза који се у виду субвенција преносе комунама.

А — Расподела локалних пореских оптерећења

За разлику од Енглеске која не зна за други локални порез осим „ратес“, директно локално опорезивање у француској је разноврсно, будући да почива на четири пореза: међутим, већ сам професионални порез (TP) — који плаћају предузећа доноси исто толико колико и три остала пореза која се односе углавном на домаћинства.

1^о Пореска основица у локалном опорезивању

— Три пореза која плаћају домаћинства су порези засновани на власништву. Власници су дужни да плаћају два пореза на земљиште који се разрезају на основу закупне вредности поседа без зграда (празно земљиште) и закупне вредности поседа са зградама (стампене зграде,

индустријске или комерцијалне зграде). Закупци станова плаћају *стамбени порез* за који је основица такође закупна вредност стана. (Према томе, власник који станује у стану који њему и припада плаћа два пореза: земљишни и стамбени порез).

Ови реални порези⁽¹⁶⁾ који се савршено уклапају на локалном нивоу, обезбеђују комунама аутоматско повећање фискалног потенцијала у случају пораста броја становника. Штавише, опорезивање земљишта без зграда представља главни извор за мале сеоске комуне.

Међутим, у процени основице за ове порезе наилази се на велике тешкоће. Будући да је Француска увек одбацивала институисање једне праве „*Property tax*” на основу продајне вредности поседа, основу за опорезивање чини закупна вредност опорезованих добара. Пошто се закупнина стана утврђује на тројак начин (слободне закупнине, полу-замрзнуте закупнине старих станова, умањене закупнине за станове са умереном станарином — HLM) за процену закупне вредности нису се могле узети *реалне старанине*, па се закупне вредности израчунавају на основу једне веома несавршене индексне табеле. Осим тога, ревизије закупне вредности више десетина милиона поседа спроводи се у веома великим временским размацима (последња је извршена 1970).

— Међутим, оно што представља оригиналност локалног пореског система у Француској (коју она дели са Немачком) је постојање једног локалног пореза који плаћају индустријска и комерцијална предузећа и слободне професије⁽¹⁷⁾: професионални порез. Овај професионални порез уведен је 1976. уместо једног индицијарног пореза, а основу за увођење представљају *фактори производње* предузећа; наиме, основу за опорезивање чини, с једне стране, 20% суме најамнина за фактор-рада и, с друге стране, за фактор-капитал, закупна вредност основних средстава на коју се додаје 16% набавне цене опреме и машина⁽¹⁸⁾.

Једина добра страна овог пореза је да се може локализовати; како се пореска основица може проценити на нивоу фабрике, предузеће које посредује фабрике у више комуна мораће да плати порезу у свакој од њих (по различитој стопи). С друге стране, овај порез је узрок великих неједнакости међу комунама у погледу фискалног потенцијала. Пре свега, пољопривредна предузећа и администрација нису подвргнута плаћању ТР, што сеоске комуне и градове са администрацијом ставља у неповољан положај; затим, индустријске комуне, па и трговински центри добијају, унутар насеља са више комуна, знатна средства којих су стамбене комуне предграђа лишене.

(16) Мала персонализација стамбеног пореза постигнута је захваљујући одбицима најмеминимума закупнине и породичних обавеза.

(17) Пољопривредна предузећа и администрација не подлежу плаћању професионалног пореза.

(18) Посебним мерама излази се у сусрет малим предузећима (неопорезовање машинског алата). Слободне професије опорезују се са 10% бруто-прихода.

2^о) Одређивање стопа локалних пореза

Комуна слободно изгласавају глобални износ пореза потребан да би им буџет био уравнотежен; међутим, одређивање стопе сваке од такси до сада није било у њиховој надлежности већ је резултат једног сложеног аутоматског механизма расподела фискалног оптерећења између четири пореза, механизма чија су логика и функције ван домашаја такође свих бираних представника и функционера администрације комуна⁽¹⁹⁾.

Овај механизам аутоматске расподеле престаће да функционисаће 1981. године. Почев од тада, бирани локални представници *слободно ће одређивати стопу сва четири пореза*, па ће на тај начин по свом нахођењу уобличавати и мењати расподелу пореског оптерећења. Ово ново овлашћење носи опасност пореског угњетавања мањина од стране већина: неће ли, можда, општинска већа ићи, на пример, за смањивањем пореског притиска који оптерећује закупце станова који су сви и бирачи, преношењем терета пореза на власнике или на предузећа? Свакако, постоји и један механизам ауто-регулације „пореске експлоатације”: гласа се — ногама: предузеће преоптерећено дажбинама сели се у комуни где ће бити мање опорезовано; међутим, ефикасност оваког регулације ограничено је на краткорочни период. Поред тога, законодавац се радије определио за то да комунама наметне два типа ограничења, с могућношћу да саме изаберу који ће применити: пре свега, комунална стопа имаће плафон (не може прећи максималну стопу која представља два и по пута просечну националну стопу — или стопу департмана); даље, пораст стопе ТР је ограничен: не може ићи изнад уравнотеженог просека раста стопа трију пореза које плаћају домаћинства; на тај начин биће укинута могућност померања пореског оптерећења домаћинства према предузећима.

На националном нивоу, овај порез (ТР) представља око половине масе која се реализује кроз директно локално опорезивање, али се њен удео у последњој деценији повећао за четири поена (цф. табела 8). Стам-

⁽¹⁹⁾ Постоји, углавном, кључ по коме се одређује учешће сваког пореза у укупној маси која се изгласава. Проценат e_i који одговара на порезу i ($i = 1, 2, 3, 4$) тако представља количнике између комуналне пореске основице тог пореза, B_i , пондерисаног коефицијентом a_i и збира пондерисаних пореских основица четири пореза.

$$e_i = \left(\frac{a_i B_i}{\sum_i a_i B_i} \right)$$

Примена система пондерације (a_1, a_2, a_3, a_4) очигледно је од наведеног значаја у подели пореског оптерећења. До 1974, варирао је од департмана до департмана; од 1974, различит је од комуна до комуна тако да је подела оптерећења између власника, закупца станова и предузећа често различита код комуна које су у другим стварима сличне. Порекло ових пондерација треба тражити у давним временима” (у порезима за поделу Старог Режија), и бескорисно је настојати да се нађе неко логично објашњење.

бени порез и земљишни порези учествују сваки са по једном четвртином у порезу ⁽²⁰⁾.

Табела бр. 8: Расподела терета непосредних локалних пореза
(у милионима франака)

Извор: Национални буџет

	1971.		1976.		1979.	
Земљишни порез на поседе са зградама	2710	17,2%	5345	15,2%	9007	15,8%
Земљишни порез на поседе без зграда	1519	9,7%	2777	7,9%	3964	6,9%
Стамбени порез	3798	24,2%	8582	24,4%	13710	24,0%
Професионални порез	7683	48,9%	18444	52,5%	30371	53,2%
Под-збир	15710	100 %	35143	100 %	57052	100 %
Сродни порези	1495		3164		4995	
Збир	17207		38312		62047	

Најзад, без увида у локални порески систем који већ сам по себи није довољно јасан и у ситуацији коју карактерише постојање низа пореза које изгласавају различити локални колективитети и професионални органи који са комуном деле подручје пореза, порески обвезници практично не знају колико се део пореза прелива сваком од присутних субјеката.

удео ТР	Број комуна
0%	1 414
0 до 20%	21 377
20 до 40%	7 452
40 до 60%	4 194
60 до 80%	2 167
> 80%	548

⁽²⁰⁾ Овде се ради само о просечној расподели: запажено је да су проценти на нивоу сваке комуне различити, као што то показује и ниже изнети подаци који се односе на удео ТР у комунама:

Табела бр. 9: Подела прихода остварених на име непосредних локалних пореза у 1976. (држава и стручни органи нису укључени) у милионима франака

Комуне	20 072	57,8%
Групе комуна	1 706	4,9%
Департмани	10 403	30 %
Региони	422	1,2%
Париз (истовремено департмен и комуна)	2 109	6,1%
УКУПНО	34 712	100 %

Б — Криза непосредног локалног опорезивања

Недостаци локалног пореског система доносе неправде које се уколико жешће осећају уколико је локално пореско оптерећење реално расло темпом од 6,5% годишње већ читаву деценију и што у периоду од почетка „спорног“ раста 1974. тај темпо није нимало успорен.

Табела бр. 10: Поређење раста локалних пореза, осталих пореза и D.B.P. (у реалним изразима)

	1970—1979.	1970—1974.	1974—1979.
Локални порези	+76,4%	+24,1%	+42,2%
Сви порези	+45,1%	+19,4%	+21,6%
Порез на доходак	+86 %	+32,9%	+39,9%
D.B.P.	+40,6%	+21,4%	+15,7%

У годинама просперитета, локални порези расли су темпом само нешто мало бржим од пораста DBP и свих пореза скупа; али, од 1974, пораст локалних пореза два пута је већи од пораста општих пореских оптерећења. Почев од тог доба, локални порези расту брже чак и од пореза на доходак, док је у претходном периоду било управо обрнуто.

Према томе, до сада се ситуација на плану локалних пореза није прилагођавала новом привредном контексту. Али, реакција коју ово јачање пореског оптерећења изазива код пореских обвезника (предузетника и домаћинстава) наводи локалне представнике да захтевају или ме-

њање постојећих пореза који су оцењени као неправедни, или увођење нових „локализованих” пореза.

1^o) Неправде које је створио постојећи систем

Локални порези стварају два типа неједнакости: хоризонталне неједнакости између локалних колективитета о којима ће се говорити у Трећем делу овог реферата, и вертикалне неједнакости у погледу третмана пореских обвезника унутар једне исте комуне, као што су неједнакости које проистичу из регресивног карактера стамбеног пореза и не-неутралности професионалног пореза.

Регистровани карактер стамбеног пореза

Стамбени порез је један регресиван порез чији терет представља утолико мањи део дохотка колико је доходак већи, као што то потврђује једна необјављена студија Дирекције за предвиђања (DP). Пре свега, стан се — кроз процену његове бруто закупне вредности — јавља као добро чија је доходна еластичност мања од 1: његова вредност представља 20% дохотка породице која спада у траншу 7500—15000 F, а за домаћинство које се налази у транши између 100 000 и 400 000 F, нешто мање од 6% дохотка (цф. колона 1, табела бр. 11). Политика „попуста” ублажава ову регресивност, али је не елиминише (колона 2).

Табела бр. 11: Карактеристике стамбене таксе 1976. према пријављеном дохотку домаћинства за опорезовање

(Извор: DP модел MJRY)

Транша дохотка за опорезовање	1	2	3	4	5
	Бруто ос- нова за опорез. у % дохотка	Нето ос- нова за опорез.*) у % дох.	Стамбен порез	у % до- хотка	у % поре- за на доходак
7 500 F	75,4%	43,1%	311 F	6,7%	—
од 7 600 до 15 000 F	19,9%	12,4%	342 F	2,3%	162 %
од 15 000 до 20 000 F	14,9%	9,5%	392 F	1,8%	57,6%
од 20 000 до 50 000 F	10,9%	7,7%	512 F	1,4%	17,9%
од 50 000 до 100 000 F	8,6%	6,6%	815 F	1,2%	7,3%
од 100 000 до 400 000 F	5,9%	4,8%	1260 F	0,8%	2,6%
Заједно	11,4%	7,8%	508 F	1,43%	11,8%

(*) Узимајући у обзир облике.

Према томе, стамбени порез представља опадајући проценат дохот-ка (колона 4), а пошто је порез на доходак, опет, изразито прогресив-ног карактера, „тежина” пореза, мерена количником стамбени порез, порез на доходак веома је велик за домаћинства чији је доходак за опорези-вање мањи од 50 000 F.

Економска не-неутралност професионалног пореза

Постојећа основница за ТР ствара неуравнотеженост у погледу из-бора оптималне комбинације фактора-капитал и фактора-рад за предузе-ће: равнотежа између елемента „наднице” и елемента „вредности основ-них средстава” у пореској основи не одражава, у ствари, увек стварни допринос ових двају фактора у резултату производње. Предузетницима је тада лако да се туже — и показују — да, према случају, ТР дефа-воризује гране са бројном радном снагом или кажњава оне које инвес-тирају.

Ова неуравнотеженост може се мерити у односу на једну променљи-ву која служи као референца: додатну вредност предузећа. Може се констатовати, на пример, да на нивоу сектора делатности постоје веома изражени диспаритети у погледу опорезивања утврђене у извештају о доприносима на додатну вредност:

Просечно опорезивање 2,03% додатне вредности у 1977.			
Сектори преоптерећени порезом:		Најмање опорезовани сектори:	
Електрична енергија	4,4%	Материјал за гра-	
Рударство-разно	6,7%	Ђевинарство	0,7%
Црна металургија	4,1%	Ваздушни саобраћај	0,8%
Базна хемијска		Осигурање	0,6%
индустрија	4,0%		

Производња струје, на пример, два и по пута више је опорезована од индустрије гаса ... Штавише, унутар истог сектора и при идентичној пореској стопи, постоје и даље велики диспаритети међу предузећима (од 1 до 5,8 на узорку предузећа у Lille-у⁽²¹⁾).

⁽²¹⁾ Извештај VOISIN A. N. бр. 1043, извештај дат у прилогу записника са седнице од 9 маја 1979.

Неправилности услед преваљивања пореза на професије

Још једна врста неправилности везане за ТР проистиче из њене просторне јединице. У првој апроксимацији и дажбина коју плаћа закупца стана на име стамбеног пореза (ТН) плаћање је од стране једног локалног пореског обвезника који користи услуге које обезбеђује комуна. Насупрот томе, када се ради о ТР локални порез се преваљује или уназад — на раднике и власнике предузећа или, што је вероватније, унапред — на купце производа датог предузећа кроз механизам повећања цене производа. Међутим, мање је важно познавати оног „правог“ обвезника који као финални субјект плаћа порез, него место где се он налази: наиме, ако је коначни платаци становник те комуне, комунални расходи финансирани су на локалном плану. Али, ако је коначни платаци — на пример купац неког фабричког производа — ван комуне која је убрала порез, онда та комуна има могућност да *изведе свој порез*. (Тако нека мала комуна која има фабрику аутомобила или електричну централу „извози“ и до 95% пореза који убира!). Овај „извоз пореза“ иде на руку индустријализованим комунама, док сеоске комуне које су изразити увозници индустријских производа, несумњиво кажњава.

2°) Тешкоће у вези са реформом система локалних пореза

Реформа локалних пореза суочена је поред политичких расправа, са техничким тешкоћама које бирани представници тешко сагледавају. Наиме, они су више за то да се комунама ставе на располагање порези са променљивом стопом, тј. такви који се могу локализовати, али који су исто тако и економски неутрални (за порез који плаћају предузећа) и не-регресивни (за порез који плаћају домаћинства), него да се повећа део који држава преноси на комуне. Међутим, поменути елементи су по својим својствима ретко спојиви као што то показује следећи пројекат, одабран као пример.

Парламент је донео начелно одлуку да измени пореску основицу за ТР и, као основу за опорезовање почев од 1983. године, усвојио додатну вредност. Члан 14 закона бр. 80—10 даје економску дефиницију додатне вредности која је једнака (на поједностављен начин) збиру трошкова за персонал, амортизације, пореза и таксе на производњу и финансијских прихода и расхода. Одмах се види да ће на тај начин профит који се опорезује и финансијски расходи бити укључени у пореску основицу за ТР (што би требало да фаворизује индустрију на штету трговине).

Међутим, и поред ове промене пореске основице и даље остају бројне тешкоће:

— нова основица за ТР тешко се може локализовати на нивоу комуна код предузећа са већим бројем фабрика (додатну вредност

треба разбити по фабрикама пропорционално надницама и амортизацији)

- док је TVA порез на додатну вредност потрошног типа, који избегава двоструко опорезивање инвестиција, нови TP ће бити порез на додатну вредност типа „бруто производ“, којим се не избегава то двоструко опорезивање. Штавише, нови TP неће моћи да се одбија при обрачуњу на границама (за разлику од TVA и немачких локалних такса)
- најзад, диспаритети стопе TP, чак и модернизоване, од комуне до комуне и даље ће се предузећима чинити неспојиви са правилима конкуренције.

Ни би, такође, било ништа изненађујуће кад би усвајање ове нове основице, на крају било само једна етапа у правцу укидања TP у замену за повећање TVA за неколико поена и њену прерасподелу међу комунама према механизму сличном оном који се примењује код DGF.

В — Политика преношења пореских средстава са државе на комуне

Веома је мали број бираних локалних представника који прихватају оно што се очигледно види из следеће статистике: финансирање локалних буџета из државних извора по обиму је једнако, па чак и веће од масе остварене кроз локалне порезе. Осим неизбежне борбе цифрама, у питању је значење које једни и други приписују трансферу средстава; оно што финансијска администрација или национална књиговодствена служба квалификују као субвенцију често је у очима локалних представника само поправљање претрпљене штете или накнада за једну неправилну и неправедну обавезу која би нестала када би се подела надлежности између државе и локалних колективитета појаснила; „истинске“ субвенције, ако би се могле изоловати, јављале би се тада константно релативно умањене услед ослобађања државе обавеза.

Дефинисање типологије субвенција које примају локални колективитети чини се да је неопходна претпоставка за анализу дела трансфера државних средстава у правцу комуналних фондова.

1⁰) Типологија субвенција које добијају локални колективитети

Француска терминологија у овој области није довољно утврђена, па је важно прецизирати карактеристике субвенција које се проучавају; глобалне или посебне, рационасане или плативе без ограничавања.

Табела бр. 12: Субвенције које је држава исплатила локалним колективитетима у 1980. (у милионима франака)

(Министарство унутрашњих послова)

		1980.	Посебне	Глобалне	Рациони- сане	Без ограни- чења
1 — Посебне субвенције за објекте/опрему	7190	9,8%	×		×	
2 — Глобалне субвенције за објекте; — Компензациони фонд за TVA	5000	6,8%		×		×
3 — Субвенције за функционисање, плативе без ограничења (open-ended grants) — Учесће у расходима за социјалну помоћ департмена	17861	24,4%	×			×
— Аутоматско пореско субвенционирање (комуна)	3407	4,6%		×		×
4 — Субвенције за функционисање-рацио- нирање — Глобална дотације за функционисање	37966	51,9%		×	×	
— Посебне субвенције	1478	2,0%	×		×	

За политику државе у области субвенционирања карактеристично је напредовање глобалних на штету посебних субвенција.

Глобалне субвенције не додељују се за неку посебну употребу и колективитети их могу слободно користити. Оне представљају 2/3 укупног збира.

— Најзначајнија је Глобална дотација за функционисање (некадашња VRTS) која је у локалним буџетима заменила локалну таксу на

промет. То је, према томе, приход који замењује некадашњи локални порез чије је укидање 1968. године омогућило проширење поља примене TVA и тиме држави омогућило повећање средстава која она поново даје колективитетима.

— Аутоматска пореска субвенција (SFA) исплаћује се комунама као накнада за губитак прихода услед ослобађања земљишне порезе, које извесно време уживају власници новоизграђених зграда. Држава сноси цену ослобађања како би помогла комунама у развоју. Ова субвенција се плаћа „без ограничења” — износ није рационализован, већ зависи од пореске стопе коју је изгласала комуна.

— Компензациони фонд за TVA обезбеђује локалним колективитетима накнаду једног дела TVA коју су дужне да плате за послове изградње објекта: овде је у питању права субвенција будући да остали субјекти, посебно домаћинства, немају право да је користе за инвестирање у станове. Ова субвенција, још рационалисана, постаће давање без ограничења када се TVA буде надокнађивала у целини (око 1981?)

Посебне субвенције, веома бројне, чине само 1/3 укупних субвенција.

— Најважнију од ових субвенција представља учешће државе у издацима департамента за социјалну помоћ. Како су ови издаци „обавезни” локални колективитети не сматрају ово учешће, плативо без ограничења, за праву субвенцију.

— Посебне субвенције за функционисање су занемарљиве, а релативни део посебних субвенција за објекте стално опада.

2^о) Поређење раста локалних пореза и државних субвенција

Да би анализа била једноставнија, ограничићемо се на упоређивање кретања директних локалних пореза — чију масу одређује комуна — са VRTS-DGF чији износ контролише држава.

Код VRTS је било оригинално то што је то био глобални прелевман из прихода државе, чији је износ био индексан (из историјских разлога) у односу на износ једног променљивог елемента — ни пореског, па чак ни финансијског: на масу *бруто плата приватног сектора*. Међутим, у току периода снажног привредног раста који се завршио 1974, бруто-наднице расле су брже него BDP, брже него сви државни порези у целини. Према томе, један лагано растући део државних пореза преношен је локалним колективитетима.

Увођење VRTS уместо некадашњег локалног пореза било је, дакле, углавном повољно за комуне у току периода 1968—1974. И док је удео локалног пореза у комуналним приходима рапидно опадао у току периода који је претходно њеном напуштању, VRTS је расла нешто брже него локални порези од 1968. до 1974.

Табела бр. 13: Удео локалног пореза (1965—1967), VRTS (1968—1978) и DGF (1979) у локалним приходима и државним порезима

VRTS и DGF у % држ. пореза		Лок. порез и VRTS у % (дир. лок. порези + VRTS) комуна		VRTS — DGF у % дир. лок. порези + VRTS — DGF APUL	
1970	5,83%	1965	45,2%	1970	36,5%
1971	6,19%	1966	42,4% Локални	1971	37,6%
1972	6,18%	1967	40,8% порез	1972	37,0% VRTS
1973	6,23%	1968	40,1%	1973	37,0%
1974	6,27%	1969	40,4%	1974	38,7%
1975	6,86%	1970	41,9% VRTS	1975	37,4% криза
1976	6,35%	1971	42,9%	1975	36,9%
1977	6,54%	1972	42,0%	1977	36,0%
1978	6,47%	1973	43,3%	1978	34,9%
1979	6,27%	1974	43,5% криза	1979	33,9% DGF
		1975	42,7%		
		1976	42,0%		

Преокрет ситуације 1974. имао је за последицу успостављање релативног раста масе плата (услед стагнирања броја плаћених радних места); VRTS је тада престала да расте брже од укупних државних пореза; осим тога, 1979. је донета одлука да се нова DGF индексира према доприносу из главног државног пореза — TVA. Део државних пореза који се преноси локалним колективитетима убудуће одређен је у проценту (16,45% од TVA).

Како локални колективитети, за разлику од државе, нису после 1974 усклађивали пораст локалних пореза са порастом BDP, обавезно долази до смањења удела VRTS — DGF у финансирању APUL. Овај удео пао је за 5 година са 38,7% на 33,9%!

* *

*

Основни проблем који се поставља пред француске комуне једноставан је: могу ли оне смањити стопу пораста трошкова функционисања на ниво који би био у складу са новом привредном ситуацијом, како би се избегло реално повећање пореског оптерећења од 6,5% годишње? Одговор на ово питање излази из оквира овог реферата; градоначелници ће рећи да се пораст трошкова функционисања не може ставити под контролу зато што је аутоматска последица повећања цена енергије и пораста ниских плата у јавним службама и да пораст незапослености неизбежно намеће и пораст социјалних преливања. Ипак се може сматрати да комунални руководиоци још нису довољно сагледали потребу веће рационализације вођења послова комуне.

III — „ХОРИЗОНТАЛНА” РАСПОДЕЛА СУБВЕНЦИЈА И ИСПРАВЉАЊЕ НЕЈЕДНАКОСТИ МЕЂУ КОМУНАМА НА ФИНАНСИЈСКОМ ПЛАНУ

Државне субвенције не распоређују се међу комунама по систему уравниловке (сразмерно броју становника комуне) већ се одређују према другим критеријумима; оне, дакле, имају функцију хоризонталне прерасподеле средстава између комуна, поред оне прве функције која се односи на вертикалну расподелу прихода између државе и локалних колективитета (све се одвија тако као да комуне чије су субвенције веће од просека уживају трансфер средстава која потичу из комуна са мањим субвенцијама).

Ова хоризонтална прерасподела има за циљ да исправи извесне неједнакости на финансијском плану. Међутим, неке од ових неједнакости везане су за само постојање аутономних локалних колективитета: ако једна комуна одреди вишу пореску стопу него суседна комуна зато што својим становницима пружа бројније или квалитетније услуге или просто... због тога што се њоме слабо управља, у питању је неједнакост у управљању која нормално настаје као последица децентрализације одређења на локалном нивоу; једна таква неједнакост у управљању нормално се не исправља кроз систем субвенција. Међутим, бројне друге неједнакости измичу контроли од стране локалних власти: неједнакост у погледу фискалног потенцијала, неједнакости у цени коштања услуга, утицај обавезних расхода: све ове неједнакости у погледу положаја — да употребимо терминологију Lengrad-a⁽²²⁾, показују се као неправедне и треба да буду исправљене.

Стога ћемо најпре посматрати диспаритете у погледу средстава одн. извора, са којима су суочене комуне у Француској (А), а потом ћемо показати сложене механизме расподеле глобалних субвенција између колективитета (Б). На крају ћемо покушати да дамо оцену ефикасности ове политике на тај начин што ћемо указати на имплицитне циљеве који се налазе у њеној основи.

А — Кратак биланс неједнакости у погледу пореског потенцијала међу комунама

Овде ћемо изнети само оне неједнакости у погледу пореског потенцијала које показују мање-више велико богатство комуна, оцењено кроз призму једног искривљавајућег пореског система, изузев неједнакости у погледу пореског притиска које делимично проистичу из неједнакости у трошењу.

⁽²²⁾ J.-LE GRAND „Fiscal equity and central government grants to local authorities”, The Economic Journal, Sept. 1975, pp 531-547

Ове неједнакости у пореском потенцијалу огледају се, с једне стране на нивоу четири локална доприноса и, с друге стране, у некадашњем локалном порезу на промет (који је престао да постоји 1968, али који је ипак и даље један од детерминирајућих елемената расподеле DGF) — ⁽²³⁾.

1⁰) Неједнакости у погледу директног пореског потенцијала

Порески потенцијал комуне дефинисан је као приход од пореза који би комуна остварила када би се на њихову пореску основицу примењивале просечне националне стопе; према томе, он изражава потенцијални резултат, по датој стопи, за материју која подлеже опорезивању, локализовану на нивоу сваке комуне.

Овај порески потенцијал, израчунат по становнику, варира у просеку у сразмери између 1 и 2,5 са повећањем величине комуне.

Табела бр. 14: Кретање пореског потенцијала по становнику, по слоју становништва

Групе становништва	Просечни потенцијал	Групе становништва	Просечни потенцијал
Становништво комуне:			
<500 становника	398 Ф	од 10000 до 15000 стан.	617 Ф
од 500 до 1000 стан.	423 Ф	од 15000 до 20000 „	622 Ф
од 1000 до 2000 „	462 Ф	од 20000 до 35000 „	573 Ф
од 2000 до 3500 „	531 Ф	од 35000 до 50000 „	655 Ф
од 3500 до 5000 „	568 Ф	од 50000 до 75000 „	762 Ф
од 5000 до 7500 „	591 Ф	од 75000 до 100000 „	670 Ф
од 7500 до 10000 „	574 Ф	100000 до 200000 „	636 Ф
Просек за све комуне	606 Ф	>200000 становника	1031 Ф

Раст просечног потенцијала доста је неправилан када се дође на више нивое група становништва, а на прелазу са сеоских комуна на мање градове од 5 000 становника веома је изражен. Затим је прилично константан, да би поново почео да иде узлазном линијом када су у питању заиста велики центри (нарочито Париз) — ⁽²⁴⁾.

⁽²³⁾ Cf тачка Б ниже

⁽²⁴⁾ Иста ова примедба важи и када посматрамо компоненту „стамбени порез“ пореског потенцијала. Бруто закупна вредност стана повећава се са растом насеља у коме се комуна налази:

Међутим, ови статистички подаци пружају само веома несавршену слику неједнакости у погледу потенцијала, јер се из њих не види невероватна дисперзија пореског потенцијала око просечних вредности сваке поједине класе. Ова дисперзија последица је, у највећој мери, концентрације основа за опорезивање за ТП у градовима-центрима насеља са више комуна, а нарочито у малим индустријализованим комунама. ТП је извор неједнакости из једног једноставног разлога: места запослења где се налазе и комерцијални и индустријски објекти просторно су више концентрисана него места становања радне снаге, и притом показују тенденцију да се са побољшањем градског саобраћаја све више удаљавају од ових других. Ова концентрација базе ТП може се илустровати примером који се односи на комуна једног департмана који је унеколико неиндустријализован (просеч на основа по становнику од 2 200 F нижа је од националног просека од 3 000 F).

	Бруто закупна вредност по стану
Сеоске комуна	2 238 Ф
Урбане јединице <10000 стан.	2 999 Ф
У.ј. од 10000 до 50000 „	3 451 Ф
У.ј. од 50000 до 100000 „	3 566 Ф
У.ј. од 100000 до 200000 „	3 815 Ф
У.ј. од преко 200000 стан.	3 896 Ф
Париз	5 995 Ф

Пореске основе за ТП по становнику	Број комуна	
	градских	сеоских
>10 000 Ф	3	—
од 600 до 100000 Ф	—	1
од 4000 до 6000 Ф	2	2
од 2000 до 4000 Ф	14 (Rennes)	17
од 1000 до 2000 Ф	10	44
<1 000 Ф	3	258
Укупно	32	322

Овај пример баца светло на три чињенице:

— Постоје „екстремни случајеви”, малобројни, за које је основа за опорезивање више од два пута већа од националног просека. Ови случајеви јављају се било када је присутан неки изузетно значајан комплекс основа по становнику већа од 1000 F), или када се у комуни са мање од 10000

становника развија индустријска зона са бројним фабрикама, или, такође, када је у једној микро-комуни лоцирано неко мање предузеће.

— Распон пореског потенцијала се смањује уколико се креће узлазном линијом на лествици хијерархије градова. Код градских комуна са мање од 10000 становника варира од 1 до 4, а за комуне чији је број становника већи од 10000 креће се само између 1 и 2.

— 4/5 сеоских комуна погођено је пореским основама нижим од 100 F по становнику, тј. за 2/3 испод националног просека (заузврат, оне извлаче највећа средства из земљишног пореза на поседе без зграда) — ⁽²⁵⁾.

2^о) Неједнакости у погледу расподеле некадашњег локалног пореза на промет такође се могу боље објаснити привредном специјализацијом комуна него разликама у дохотку њихових становника, јер је, обзиром на то да је порез био локализован према месту где је обављена продаја на мало, приход од пореза био нарочито висок у малим градовима-тржницама и, унутар агломерација са више комуна, у граду-центру у коме је био концентрисан комерцијални апарат: уколико је у граду-центру био настањен мањи део становништва агломерације, утолико је приход од локалног пореза ту био већи.

Ове неједнакости (које нису обавезно и неоправдане) задржале су се кроз одобравање VRTS, а затим и паушалне дотације DGF. (Ова дотација распоређује се између комуна углавном сразмерно локалном порезу на промет из 1967).

Табела бр. 15: VRTS: гарантне дотације по становнику у 1976
(по групама становништва)

0— 500 стан.	119 Ф	5000— 7500	146 Ф	35000— 50000	212 Ф
500—1000 „	116 Ф	7500—10000	149 Ф	50000— 75000	222 Ф
1000—2000 „	124 Ф	10000—15000	155 Ф	75000—100000	220 Ф
2000—3500 „	132 Ф	15000—20000	173 Ф	100000—200000	251 Ф
3500—5000 „	146 Ф	20000—35000	188 Ф	>200000	382 Ф

Б — Механизми хоризонталне прерасподеле средстава

У већини земаља глобалне субвенције деле се према одређеном кључу расподеле водећи рачуна, на основу једних, о диспаритетима пореског потенцијала међу колективитетима или, према другима, о цени коштања локалних служби (тако Rate Support Grant у Великој Британији узима у обзир број деце школског узраста, пропорцију старијег дела становништва, итд.). Међутим, механизам расподеле DGF даје предност ко-

⁽²⁵⁾ Комуна Shartres de B. (3000 становника једна фабрика аутомобила) има исти порески потенцијал „ТП” као сеоске комуне Ille 1 Vilaine (282000 становника) скупа.

риговању разлика у погледу пореских средстава, а занемарује (скоро потпуно) диспаритете у погледу обавеза локалних колективитета⁽²⁶⁾.

Организовање једног складног механизма расподеле тако значајне дотације сучено је са једном суштинском потешкоћом: бројем комуна корисница — 36 000. Кроз рачунар Генералне дирекције локалних колективитета треба обезбедити статистичку информацију — обимну, али која се такође може лако проверити: методе компликоване анализе локалних буџета које су примењиве код 500 колективитета у Енглеској и на десетак аустријских држава у француској се не могу применити. Даље потребно је да се исти кључеви за расподелу могу применити и на милионске градове и на скоро ненастањене комуне; у оваквим условима није изненађујуће да поред ниже описаног општег режима расподеле постоје и други бројни „посебни“ режими учешћа које користе специфичне категорије локалних колективитета: туристичке и бањске комуне, градови — центри урбаних агломерација, комуне париске регије, прекоморски колективитети...

Глобална дотација за функционисање на националном нивоу се дели у три масе у које улази још и посебна помоћ (5% од укупне суме)

- паушална дотација (52,55% укупног износа, или 19 387 М у 1980. години)
- дотације за изравнање, индексирана према порезима које плаћају домаћинства (31,37%, или 11 911 М)
- дотација за изравнање, индексирана према пореском потенцијалу (10,45% или 3970 М).

1^о) Прве две дотације постојале су већ у систему VRTS. Кроз *паушалну дотацију* наставља се са дистрибуирањем локалне таксе из 1967. Овај механизам заштите стечених права имао је за циљ да ублажи тешкоће на које су наилазиле комуне које су остваривале велике приходе на име локалне таксе, у вези са уравнотежењем буџета, уколико су њихове дотације биле одређиване само на основу критеријума изравнавања. Ове гарантне дотације требало је начелно да у року од двадесет година потпуно нестану. Али, замењивање VRTS са DGF 1979, имало је за последицу то да је овај развој заустављен на пола пута!

2^о) Друга дотација, и она такође наслеђена од VRTS, дели се сразмерно порезима које су платила домаћинства комуне у претходној години (ови порези од домаћинстава одговарају приближно стамбеном порезу, делу земљишних пореза који се односи на стамбене просторије и 30% земљишног пореза на поседе без зграда⁽²⁷⁾).

⁽²⁶⁾ Будућа глобална дотација за објекте (DGE) која треба да замени посебне субвенције за објекте биће распоређивана на основу критеријума потребе (број изграђених зграда, итд.)

⁽²⁷⁾ Претпоставља се да 30% пореза погађа домаћинства, а осталих 70% пољопривредна предузећа.

— Приход од опорезивања домаћинстава узет је 1968 као кључ за расподелу пошто део пореза који плаћају домаћинства у директном локалном опорезивању варира у обрнутој зависности од богатства комуне у „taxe professionnelle” и према томе, од њене способности да своју пореску обавезу пренесе-извезе на не-резиденте. Потребно је, према томе, дати предност у погледу помоћи оним комунама које су приморане да убирају високе порезе од домаћинстава.

— С друге стране, избор овог критеријума неправедан је уколико се исти приход од опорезивања домаћинстава по становнику може добити са веома различитим нивоима пореског оптерећења. Уколико у једној комуни становни имају закупну вредност два пута већу од закупне вредности станова у суседној комуни (стамбени кварт/напуштен кварт), у њој ће стопа стамбене таске бити упола мања са истоветним фиксалним приходом и, према томе, са истоветном субвенцијом! Али, у 1968. години није било могуће, пре ревизије закупних вредности, упоређивати од комуне до комуне ове две компоненте фиксалног прихода: његову стопу и његову пореску основу⁽²⁸⁾. Избор пореза на домаћинства био је, дакле, 1968. једино решење.

Ова дотација расте у просеку са величином комуна до једног одређеног прага — 20 000 становника. Од тог момента надаље остаје прилично константна.

Давања пропорционална порезима на домаћинства (VRTS 1976)

Комуна од	0 до	500 становника	69 Ф/становник (минимум)
Комуна од 20000 до	35000	„	148 Ф/становник
Комуна од 75000 до	100000	„	167 Ф/становник (макс.)
Комуна од преко	200000	„	158 Ф/становник

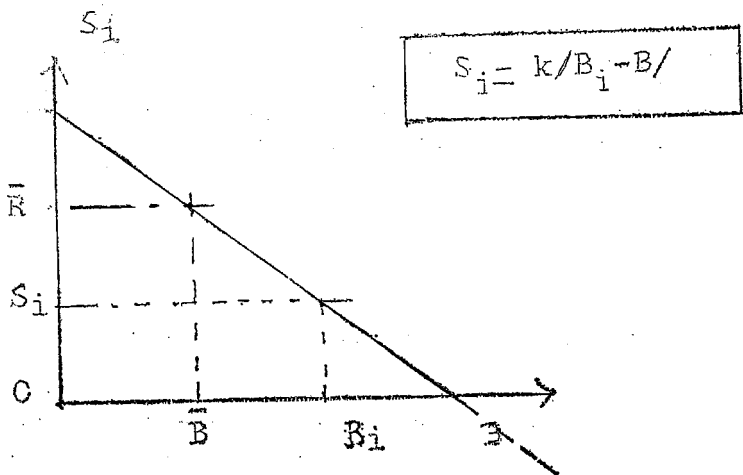
30) *Последња дотација — за изравнање, уведена 1979, има за циљ да исправи неједнакости у погледу пореског потенцијала.*

Овај тим субвенције у складу је са начелом хоризонталне равноправности према коме порески обвезници који су у сличним условима, али у различитим комунама, треба да плаћају исти порез. Но, два пореска обвезника која имају исту пореску основу (на пример исти стан) и лоцирани су у комунама које пружају исте услуге, опорезовани су по различитим стопама уколико први живи у једној „богатој” комуни са великим пореским потенцијалом, а други у „сиромашној” комуни. Једна оваква неједнакост може се елиминисати додељивањем субвенције комунама са slabим потенцијалом (и по потреби кресањем средстава „богатих” комуна).

⁽²⁸⁾ Правила процене основе разликовала су се од комуне до комуне.

Спровођење овог типа субвенције у пракси захтева да се претходно утврде карактеристике комуна која ће служити као референца, комуна чији ће се услови сматрати задовољавајућим и на основу које ће се сврставати и остале. Колективитет који служи за упоређивање код DGF је комуна чији је порески потенцијал по становнику три пута већи од просека њене категорије. Субвенција S_i која се додељује комуни i у том случају је сразмерна распону који постоји између њеног пореског потенцијала B_i и референтног потенцијала B ($S_a = 3\bar{B}$).

Субвенција по
становнику



Порески потенцијал
по становнику

Дотација је равна нули када комуна достигне праг искључења B , и требало би логично да буде *негативна* када прекорачи тај праг; али, установљени механизам хоризонталног изравнавања дејствује само једно- смерно: средства „веома” богатих комуна се не крешу⁽²⁹⁾ на име DGF.

Овај систем не обезбеђује у потпуности уважавање начела хоризонталне правичности: да би се тај циљ постигао требало би да субвенција зависи не од коефицијента k истоветног за све комуне и одређеног зависно

⁽²⁹⁾ Постоји ипак један други механизам изједначавања који обезбеђује ефективно кресање производа ТП код комуна које имају „изузетне” индустријске капацитете: фонд депармана за изједначавање ТР. Овај фонд се формира из дела ТР ових комуна који се посебно враћа комунама у којима су настањени радници „изузетног” капацитета. Из разних разлога, ово изједначавање из фонда на ниву депармана има релативно ограничено поље примене.

од масе која треба да се подели, већ од просечне стопе t_i пореза који се убирају у комуни $S_i = t_i (B_i - B)$. Тада би субвенција коју би добијала комуна била уколико већа уколико би њена сопствена пореска ангажованост мерена стопом порезе била значајнија. Али, субвенција би се у том случају плаћала без ограничења висине уместо што би била рационалисана буџетским програмом.

в) — *Дискриминације у третману везане за величину комуне*

Напред изложени кључ расподеле примењује се једнообразно на све комуне, како на оне најмање — на сеоском подручју, тако и на велике градове; овај кључ очигледно не води рачуна о разликама у погледу трошкова које су последица проширења лепезе локалних служби и њиховог квалитета, који се запажају у горњим деловима лествица комуна. Механизми који су описани уносе извесну дискриминацију у погледу третмана и то у корист градова, дискриминацију која се, од 1979 године, ипак смањује.

1^о) *Модулирање референтног пореског потенцијала искључује сваку прераспodelу између комуна различите величине*

У случају да им је порески потенцијал мањи од референтног, комуне добијају дотацију за изравнање. Али, референтни потенцијал (који представља три пута просечни потенцијал) није исти за све комуне: он је одређен за сваку од 15 група становништва унутар којих су комуне разврстане по својој величини (cf. табела бр. 14). Просечни потенцијал по становнику расте, како се види, са порастом величине комуне. Услед тога, праг искључивања, тј. граница преко које се више не прима дотација, показује тенденцију померања навише уколико расте и величина града. При истом пореском потенцијалу, велики град добијаће веће субвенције него неко мало места...

Теоријски аргументи који оправдавају слојевитост леже у могућим разликама у погледу појединачних трошкова локалних јавних служби зависно од величине града. Наиме, богатство једне комуне не огледа се у њеном номиналном пореском потенцијалу, већ у реалној куповној моћи коју јој пореска средства обезбеђују. Ако цене локалних служби расту са величином града, номинални порески потенцијал мора се кориговати у истој сразмери, уколико се жели сачувати реална куповна моћ комуне. Ова одбрана слојевитог система почива, међутим, на подацима који су, у ствари, веома несигурни; разлике које постоје у погледу појединачних трошкова локалних служби веома су мало познате; ништа посебно

не гарантује да ти трошкови, следећи хијерархијску лествицу градова, расту истим темпом као и номинални порески потенцијал.

Осим тога, може се поставити и питање подесности слојевите поделе при којој се узима у обзир само становништво комуне. Зар не би било боље становништво груписати према величини привредних концентрација, макар потом правили разлику између градова-центра и периферних комуна. Кретање појединачних трошкова свакако не зависи од становништва комуне већ од становништва веће концентрације (cf. цена земљишта); што се тиче лепезе служби, она је шира у комунама-центрима, као последица преоптерећености, него у комунама предграба.

Све у свему, нова дотација почива на тврдњи да је расподела пореског потенцијала између слојева становништва задовољавајућа и да само разлике у потенцијалу између комуна са истим бројем становника заслужују да буду исправљене. Што се тиче величине комуна, она нема никаквог утицаја, те не постоји никаква прерасподела између сеоских комуна у целини и великих градова.

2^o) Индексирање паушалне дотације према приходима из ранијег локалног пореза на промет иде на руку градовима

Када се зна да је приход од локалног пореза по становнику растао са величином концентрације и да је био концентрисан у градовима-центрима агломерације са више комуна, у прилог необичном индексирању ове дотације према порезу који је нестао још пре дванаест година, могу се „a posteriori” дати два аргумента:

— приви је исти као и онај напред изнет у прилог усвајања слојевите поделе становништва за „референтни” порески потенцијал: субвенција као компензација за пораст трошкова функционисања и опорезивања градова је оправдана⁽³⁰⁾.

— Затим, градови-центри агломерација обезбеђују бројне службе које становници предграба, који ту долазе, користе *бесплатно*. (Исто то важи и за мање градове који се налазе у центру сеоског подручја). Али, ови центри су имали развијен комерцијални апарат или систем служби који су им омогућавали додатне приходе на име локалне таксе, која се финансирала управо захваљујући куповинама становника из предграба. Задржавањем паушалне дотације као такве у том случају делимично компензира веће трошкове везане за „експлоатацију” градова-центра од стране становника периферије.

⁽³⁰⁾ Појава пораста трошкова такође се сусреће и у сеоским зонама са јако проређеним становништвом. Приликом давања гаранције из VRTS водило се рачуна о посебној помоћи која је неким департаментама са slabом густином становништва (Lozère, Hautes-Alpes) додељивана у оквиру некадашњег делимичног изједначавања локалне таксе.

3^о) Прелаз са RTVS на DGF ишао је у прилог сеоским комунама

Ради компензације фиксних трошкова функционисања везаних за 20 000 микро-комуна на сеоском подручју, 1979. године је установљена минимална дотација за функционисање у корист комуна са мање од 2 000 становника и са пореским потенцијалом нижим од просечног. На тај начин сеоске комуне су постале главни корисници реформе из 1979 како то показује следеће поређење којим су обухваћена сва давања VRTS и DGF.

Табела бр. 16: Поређење VRTS 1978 и DGF 1979 — по становнику

Групе становништва		VRTS 1978 увећан за 13,6%	DGF 1979	Промена у апсолут- ном из- носу	Промена у процен- тима
<500 становника		286,3 Ф	318,9 Ф	+32,6 Ф	+11,9%
500 до	1000 „	286,9	320,7	+33,7	+11,8
1000 до	2000 „	305,3	337,4	+32,1	+20,5
2000 до	3500 „	323,9	330,5	+ 6,5	+ 2,0
3500 до	5000 „	353,0	356,9	+ 3,9	+ 1,1
5000 до	7500 „	364,1	368,4	+ 4,3	+ 1,2
7500 до	10000 „	373,6	375,8	+ 2,2	+ 0,6
10000 до	15000 „	408,6	405,9	— 2,7	— 0,7
15000 до	20000 „	465,5	457,1	— 8,4	— 1,8
20000 до	35000 „	499,4	485,2	—14,2	— 2,8
35000 до	50000 „	539,9	523,0	—16,8	— 3,1
50000 до	75000 „	563,5	549,3	—14,2	— 2,5
75000 до	100000 „	556,3	533,7	—22,5	— 4,0
100000 до	200000 „	635,0	621,5	—13,5	— 2,1
> 200 000 станов.		862,9	823,3	—39,7	— 4,6
Општи просек		462,1	462,1	0	0

Овај доста неуједначен скуп мера и против-мера у корист великих градова или сеоских микро-комуна показује неспособност француске политичке екипе да дефинише такав кључ расподеле који ће изричито узимати у обзир разлике у цени и нивоу локалних служби у различитим типовима комуна.

На крају овог прегледа неколико проблема организовања расподеле пореских средстава између државе и комуна у Француској, излази да неправедна подела постојећих пореза и недовољна могућност државних субвенција да делују у смислу кориговања, представљају великим делом „цену” коју треба платити да би се одржала једна административна комунална структура застарела на економском плану, али политички и социолошки још увек жилава.

Такође се може поставити питање да ли би се најефикаснији начин да се неправде садашњег система ублаже налазио у повећању учешћа *корисника* у финансирању локалних буџета, мада оно показује, у ствари, сталну тенденцију опадања: разни доприноси који се из различитих разлога захтевају од корисника услуга комуна сада не представљају више од једва 10% локалних средстава. Ово смањење дажбина често се политички оправдава бригом око праведне расподеле. Али, повећање локалног пореског притиска вероватно више производи лоше ефекте и заострава неједнакости него што их смањење учешћа корисника ублажава.