

Проф. др Милева Анђелковић
Правни факултет, Ниш

UDK: 336.225.2:352](497.11)

ФИСКАЛНА ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИЈА У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ

Апстракт: Аутор у раду покушава да на један сумаран начин сагледа могуће последице нових нормативних решења по развој процеса фискалне децентрализације у Србији. Приступ је искључиво фискално-правни што не значи да су остали аспекти (политички, административни, економско-социјални) јачања фискалне аутономије локалних самоуправа мање важни. У првом делу рада дат је осврт на нека теоријска питања и дилеме фискалне децентрализације, као увод у анализирану проблематику. Други део рада посвећен је кратком приказу досадашњег концепта локалних финансија у Србији. Финансијски положај јединица локалне самоуправе у новом нормативном оквиру Србије анализира се у трећем делу рада. Аутор је настојао да утврди колико су нова решења локалних финансија усклађена са поставкама савремене теорије фискалног федерализма.

Кључне речи: локална самоуправа, локални јавни приходи, фискална децентрализација

1. Осврт на нека теоријска питања и дилеме фискалне децентрализације

Уређивање фискалних односа између различитих нивоа власти спада у једно од кључних уставно-политичких питања. Оптимално решавање овог питања, у зависности од специфичности сваке државе, изискује изузетно пажљиво сагледавање свих аспеката расподеле финансијских овлашћења. Резултат тога је успостављање различитих финансијских аранжмана у процесу преношења одговорности за вршење одређених државних функција на ниже нивое власти. Осцилације у процесима централизације *versus* децентрализације одражавају степен демократичности једног друштва и приближавања власти грађанима. Савремена пракса показује да нема модела финансијског изравнања који би био апсолутно прихватљив. Процес фискалне децентрализације је процес текућег прилагођавања и експериментисања.¹ Међутим, неспорно је да је опште обележје финансијских односа између више нивоа власти, независно од облика државног уређења, садржано у функционалној везаности локалних финансија за глобални систем јавне потрошње. Објашњење је једноставно будући да се ради о истом финансијском потенцијалу, који је предмет конкурентних фискалних захтева различитих нивоа власти.

Неминован пратилац процеса политичке и административне децентрализације јесте тренд фискалне децентрализације који се уочава не само у земљама ЕУ него и у другим развијеним земљама, али и онима у транзицији. Крај двадесетог века обележен је генералним трендом јачања финансијске аутономије локалних заједница.² Фискална децентрализација се јавља као материјални предуслов ефек-

¹ Rory O'Sullivan, Фискална децентрализација у централној и источној Европи: преглед питања, Иницијатива за фискалну децентрализацију, Магна Агенда, Београд, 2002, стр.29.

² James Edwin Kee у свом раду «Fiscal decentralization: theory as reform» наводи три основна разлога за повећани интерес за питања фискалне децентрализације: залагање централних власти за изградњу јачих локалних капацитета због повећаног обима надлежности чији се један део преноси на органе локалне самоуправе; потреба централних власти за учешћем органа локалне самоуправе у остваривању економске политике развоја на националном и локалном плану; регионални и локални политички лидери све више траже ширу локалну аутономију и пореска овлашћења која прате повећање локалних надлежности.

тивне политичке децентрализације. Но, за стварну локалну самоуправу неопходни су, пре свега, економски услови, који се огледају у могућности да локалне заједнице саме подмирују своје потребе. Суштина локалне аутономије огледа се у испуњености два услова: прво, обиму њене надлежности, и друго, броју и врсти пореза које има право да самостално прописује и наплаћује.³ Постојање зависности кроз помоћ или дотације негира самоуправност овог нивоа власти.⁴ Неправилна расподела финансијских овлашћења између централне и нижих нивоа власти може бити извор бројних поремећаја у управљању државним пословима.

Значајан утицај на правце развоја локалних финансија, како у ЕУ тако и у другим државама, имала је поред Европске повеље о локалној самоуправи из 1985. године и Светска декларација о локалној самоуправи из исте године. Но, пракса је показала да принципи постављени овим политичким документима и њихова имплементација у релевантним националним законодавствима нису поуздан оквир за осигурање веће финансијске самосталности локалних колективитета. Суштина проблема је у томе што фискална децентрализација означава прерасподелу финансијске снаге између централног и локалног нивоа власти и то се показује као извор сталних тензија.⁵ Кључно правило које треба испоштовати у процесу фискалне децентрализације гласи: *финансије треба да одговарају функцији*.⁶ Аргументација у прилог веће фискалне децентрализације истовремено је у супротности са захтевима за вођењем активне макроекономске политике (стабилизационе и дистрибутивне функције). Уступање већег дела фискалног потенцијала нижим нивоима власти спутава цен-

³ Мирослав Прокопијевић, Финансијска независност локалних заједница, Иницијатива за фискалну децентрализацију, Магна Агенда, Београд, 2002, стр.51.

⁴ Вид.: Предраг Ч. Стојановић, Финансије великих градова, Краљево, Ибарске новости, 1989, стр.135.

⁵ Отежавајућа околност је што независно од расподеле политичке моћи (прерасподеле одређених функција локалним органима власти), за расподелу финансијске моћи постоје ограничења на страни јавних прихода односно захтеви које треба да испуне локални порези (немобилност пореске основице, транспарентност, довољност, пореско-административна једноставност и др.).

⁶ Вид.: Roy Bahl, Implementation Rules For Fiscal Decentralization, International Studies program, School of Policy Studies, Georgia State University, Atlanta, Georgia, jan. 1999.

тралну власт у ефикасном спровођењу наведених функција. Обављање алокативне функције на свим нивоима власти је прихватљиво као оптимално и рационално и у складу је са принципом супсидијарности, који представља камен темељац политике Европске уније у односу на локалне самоуправе.

Реформе јавног сектора које се данас спроводе у свим државама, независно од њихове друштвено-економске развијености, обухватају и преиспитивање рационализације јавне потрошње са становишта вертикалне и хоризонталне расподеле фискалних овлашћења. Јачање финансијске аутономије локалних заједница постављен је као један од битних циљева у процесу пореске реформе у Србији, која се спроводи још од почетка деведесетих година 20. века.

2. Досадашњи концепт локалних финансија у Србији

Уређивање фискалних односа у нашим условима показивало је значајне осцилације у погледу финансијске аутономије нижих нивоа власти. Према уставним решењима из 1974. године општине су располагале већим фискалним овлашћењима за прикупљање сопствених издашних јавних прихода, у поређењу са другим локалним заједницама у свету. Процес фискалне реформе започет у Србији почетком деведесетих година 20. века покренуо је и питање расподеле прихода између централних и локалних органа власти. Позитивно финансијско законодавство, међутим, није пратило савремене фискалне трендове и вршећи централизацију финансијске надлежности на републичком нивоу, знатно је ограничило финансијску аутономију општина. Покушаји увођења савременог пореског система у склопу општих друштвено-економских промена одразили су се на сужавање фискалне самосталности општина, тако да је фискална позиција ових основних јединица локалне самоуправе зависила од начина регулисања фискалних компетенција у Србији. Централизација прикупљања прихода јавила се као рефлексија слабљења локалне власти и истовременог јачања републичке власти, после распада раније савезне државе.

До краја 2006. године локалне финансије су системски уређиване одредбама више закона. Законом о јавним приходима и расходима

прописивана је припадност јавних прихода буџету јединица локалне самоуправе, таксативним набрајањем врста јавних прихода који припадају буџету општина и градова за финансирање одговарајућих јавних расхода. Закон о локалној самоуправи из 2002. године, груписао је све јавне приходе у три групе: изворне, уступљене и допунске приходе. Карактеристика позитивно-правних решења у погледу структуре локалних прихода огледала се у признавању самодоприноса и локалне комуналне таксе као јединих изворних прихода. Њихов финансијски потенцијал углавном није био довољан за покриће сопствених послова и задатака (локалних јавних расхода) па су јединицама локалне самоуправе уступани поједини приходи који припадају Републици. Финансирање локалних власти све време се одвијало у виду система заједничких прихода са дотацијама односно трансферима из републичког буџета. Фактички, локални органи власти нису могли самостално да уводе ни један порески облик у класичном смислу. Ослањање на локалне комуналне таксе, самодопринос и разне врсте накнада за локална јавна добра није водило проширењу финансијске аутономије локалних власти. Претежна усмереност на уступљене приходе значила је везаност односно зависност општина од републичке власти не само финансијску, већ превасходно политичко-економску. Фискална децентрализација била је слабије изражена због доминантности система заједничких прихода у виду уступања дела најиздашнијих централних пореза: пореза на доходак грађана, пореза на промет али и пореза на имовину. Недовољност финансијских средстава за покриће неопходне јавне потрошње на локалном нивоу покривана је финансијском помоћи у виду трансфера о којој је одлучивала централна власт.

На основу досадашњих прописа о подели финансијске надлежности може се закључити да је фискална децентрализација била јаче изражена у погледу «буџетских права» локалних заједница. Оне у принципу самостално одлучују о трошењу јавних прихода на сопствене расходе што укључује и вођење буџетске политике, подлежући финансијској контроли коју врше републички органи. На локалном нивоу постоји очигледан несклад између буџетске самосталности и фискалне зависности што се отклања системом финансијског изравнања. Истовремено, републичка власт је одређивањем обима трансферних средстава посредно ограничавала локалну самоуправу постављањем ужих граница њене активности.

Полазећи од политичких опредељења, економско-друштвене и државне структуре у досадашњем транзиторном периоду, Република се несумњиво определила за модел уређења фискалних и финансијских односа са већим степеном централизације. Такав систем није у складу са прихваћеним стандардима из Европске повеље о локалној самоуправи у погледу односа између изворних и уступљених прихода. Одступања су уочљива и код коришћења трансферних средстава која постају један од доминантних извора прихода буџета јединица локалне самоуправе због увођења ПДВ у порески систем Србије почетком 2005. године. Општине су изгубиле право на учешће у најиздашњијим изворима прихода, као што су удео у порезу на промет и порез на платни фонд. Променом механизма обезбеђења буџетских средстава локалним буџетима настаје значајна фискална зависност јединица локалне самоуправе од републичке власти. Тиме се отежава трошење прихода у складу с локалним преференцијама и сужава до тада остварени степен фискалне децентрализације у Србији.⁷

Целовито сагледавање финансијске самосталности локалних самоуправа и изградња једне рационалне структуре локалних финансија није могућа без дефинисања јасно изражених политичких опредељења и уважавања критеријума и начела савремене финансијске теорије и праксе. Идеалних и апсолутно прихватљивих решења нема, али приликом уређивања финансијских односа између различитих нивоа власти, пожељно би било поштовати следеће принципе: принцип фискалне децентрализације; принцип довољности (издашности) сопствених прихода локалне самоуправе; принцип ефикасности и одговорности за јавно трошење; принцип еквивалентности (остваривање што непосреднијег односа пореза према користи од пружених локалних јавних услуга), и принцип финансијског изравнања путем дотација (општих ненаменских средстава).

⁷ Видети: Божидар Раичевић, *Јавне финансије*, Економски факултет, Центар за издавачку делатност, Београд, 2005, стр.375.

3. Финансијски положај јединица локалне самоуправе у новом нормативном оквиру Србије

Теоријски и практично је потврђен став да се ни једна друштвена акција не може ваљано предузети уколико нису обезбеђена потребна финансијска средства. Овај захтев на локалном нивоу има посебну тежину. Локалне власти су свакодневно непосредно суочене са решавањем бројних захтева грађана за пружањем разноврсних услуга, што изискује појачано финансијско ангажовање локалних органа.

Новим Уставом Србије (2006) није, како се очекивало, пружен правни основ за отпочињање поступка регионализације, што је иначе уочљив тренд у ЕУ.⁸ Децентрализација власти и даље се спроводи посредством територијалних организација у виду покрајинске аутономије и локалне самоуправе (чл.12. и 176. Устава). Јединицама локалне самоуправе (општинама, градовима и граду Београду) признаје се право да своје послове финансирају из сопствених изворних прихода и буџета Републике Србије, у складу са законом. Ради се о Закону о финансирању локалне самоуправе који је ступио на снагу 1.1.2007. године. Овим законом⁹ детаљно се уређује обезбеђивање средстава јединицама локалне самоуправе за обављање изворних и поверених послова.

Значајно је уставно решење којим се општинама допушта самостално управљање општинском имовином, у складу са законом (чл. 190. Устава). Тиме се ствара не само правна већ и фактичка могућност да јединице локалне самоуправе поједине своје расходе финансирају задуживањем (чл. 58. Закона о буџетском систему). Коришћење и располагање сопственом имовином ојачаће финансијски потенцијал јединица локалне самоуправе, што ће некима од њих олакшати приступ тржишту капитала.¹⁰

⁸ Према чл. 94. Устава, Република Србија стара се о равномерном и одрживом регионалном развоју, у складу са законом.

⁹ Даном почетка примене овог закона престају да важе чл. 5. и одељак В. са члановима 77-104. Закона о локалној самоуправи.

¹⁰ У погледу регулативе задуживања примењује се тзв. «златно правило задуживања» (*golden rule of borrowing*) што значи да је могуће само задуживање за капиталне потребе, и то и у земљи и у иностранству. Општинама је допуштено да се задуже до висине 20% својих буџетских прихода из претходне године, а основни услов за задуживање представља кредитна способност тј. способност општине да

Анализа Закона о финансирању локалне самоуправе треба да покаже да ли су створене нормативне могућности за ефикасну и флексибилну прераспodelу јавних прихода у Републици Србији између централне и локалних власти, у складу са достигнућима савремене теорије фискалног федерализма. Систем финансирања локалне самоуправе би требало да буде постављен на принципима правичности, ефикасности и отворености. О обезбеђењу ових принципа у процесу финансирања локалне власти треба да се стара Комисија за финансирање локалне самоуправе (чл. 50. Закона).

Овим законом се регулише припадност средстава локалних буџета уз задржавање уобичајене структуре: изворни и уступљени приходи, трансфери, примања по основу задуживања и други приходи и примања утврђени законом. Јачање финансијске аутономије произлази из могућности увођења пореза на имовину¹¹ као изворног прихода јединица локалне самоуправе (чл. 6. Закона). Али у погледу уређивања овог прихода општине имају «помешану» фискалну надлежност. Њихово право утврђивања висине стопе пореза на имовину лимитирано је висином стопе прописане републичким законом. С друге стране, на њих се преноси одговорност утврђивања, наплате и контроле овог пореза и других изворних прихода (чл. 60 Закона). Децентрализација Пореске управе треба да се реализује формирањем локалних пореских администрација. Јединице локалне самоуправе у том процесу могу рачунати на техничку и другу помоћ Министарства финансија-Пореске управе до краја 2008. године, када се очекује њихова потпуна осамостаљеност за обављање ових пореских функција.

Нова нормативна решења постављена Законом о финансирању локалне самоуправе указују да се код нас примењује модел делегирања (поверавања) власти, као компромисни модел поверавања дела

финансира отплату главнице и камате из сопствених средстава. Задуживање за текуће потребе дозвољено је само уколико се појави краткорочни дефицит локалног буџета, када се општина може задужити директно код Републике, узимањем позајмице из републичког буџета која мора бити враћена до 30. новембра текуће године.

¹¹ У земљама тржишне привреде потпуна финансијска аутономија локалних заједница у овом сегменту пореског система оправдава се изазивањем најмање негативних последица на функционисање јединственог пореског система.

јавних функција као и дела јавних прихода, уз надзор локалне власти од стране републичке власти. Јединице локалне самоуправе и даље немају сопствене порезе будући да Република лимитира висину стопа пореза на имовину.¹² Овлашћење да самостално утврђују стопу имовинских пореза учинило би локалне власти политички одговорним за квалитет и цену пружених локалних јавних услуга. Али, поставља се питање да ли су у садашњим околностима локални политичари спремни на такву врсту одговорности и да ли локалне власти имају довољно административних и техничких могућности да ефикасно спроведу опорезивање имовине на њиховим територијама. Уколико би локалне управе добијале значајан део својих прихода из сопствених пореза, омогућило би се остварење принципа корисности опорезивања јер би за већи обим пружених локалних јавних добара локално становништво плаћало и веће порезе. Таква финансијска овлашћења могу водити пореској конкуренцији између различитих локалних јурисдикција односно појави коју је својевремено амерички теоретичар Тајбаут назвао «гласање ногама» (*voting by feet*).

У нашој стручној јавности чују се примедбе да не треба нарушити «целовитост» Пореске управе што се може десити формирањем локалних пореских администрација. То је вероватно израз бојазни да се на локалном нивоу могу адекватно решити одређена питања локалног опорезивања имовине. Техничке потешкоће изражене су кроз постојеће стање локалних административних капацитета; потребна специјализована знања и софистициране административне системе за доношење пореских решења, наплату пореза, жалбе и нарочито вредновање имовине.¹³ У Србији још увек није извршен јединствен попис непокретности због чега често постоји раскорак између података у званичним евиденцијама (земљишним књигама и катастрима) и фактичког стања. Све активности везане за процес

¹² У Републици Македонији локални органи су према Закону о финансирању јединица локалне самоуправе из 2005. године, добили могућност самосталног одређивања имовинских пореских стопа, због испуњења захтева из Европске повеље о локалној самоуправи (чл. 9).

¹³ Вид.: Antony Levitas, Gábor Péteri, Реформе финансирања између различитих нивоа власти у централној Европи, Реформа система финансирања локалне самоуправе, Палго центар, Београд, 2004, стр.30.

преношења овлашћења утврђивања, наплате и контроле локалних јавних прихода морају се синхронизовано спроводити, како се не би умањио прилив локалних јавних прихода по овом основу и угрозило обављање основних функција јединица локалне самоуправе.

Посебна пажња у Закону о финансирању локалне самоуправе посећена је уређењу трансферних средстава (чл. 37.- 48.). Очигледна је жеља законодавца да прецизира ову материју и тим путем сведе на минимум до сада испољене произвољности у додељивању трансферних средстава. Детаљно прописивање врсте и намена трансфера могло би да значи корак напред у процесу јачања финансијске аутономије локалне самоуправе и олакшавања фискалне децентрализације у Србији. Одобравањем трансферних средстава треба да се реше проблем вертикалне неравнотеже (покривање разлике између потребног нивоа прихода и сопствених локалних прихода) и проблем хоризонталне неравнотеже (помагање економски слабијих општина).

Истраживања показују да и локалне заједнице у чланицама ЕУ већим делом зависе од прихода од дотација.¹⁴ У Европској повељи о локалној самоуправи дата је смерница према којој је пожељно да трансфери, које централна власт даје локалној самоуправи, буду у што је могуће мањој мери наменски односно да буду ненаменски. Трансфер средстава требало би да се базира на одређеној формули заснованој на што објективнијим критеријумима.¹⁵ Законом о финансирању локалне самоуправе годишње се опредељује износ *укупног ненаменског трансфера* у висини од 1,7% оствареног бруто домаћег производа према последњем званично објављеном статистичком податку (чл.37.). Законодавац разликује четири врсте ненаменских трансферних средстава. У оквиру укупног ненаменског трансфера, приоритетно се утврђује потребан износ трансфера за уједначавање (чл. 38.). Компензационим трансфером надомешта се део изгубљених прихода настао по основу промене републичких прописа, који није надомештен другим приходима (чл. 39.). Уколико се изменом методологије утврђивања трансфера, износ процењених укупних прихода јединице локалне самоуправе умањи изнад прописаног

¹⁴ Јуре Шимовић, Хрвоје Шимовић, Фискални сустав и фискална политика Европске Уније, Правни факултет, Загреб, 2006, стр.42.

¹⁵ Видети: Стратегија реформе државне управе у Републици Србији, 2004. стр.38.

лимита, тој јединици локалне самоуправе додељује се транзициони трансфер (чл. 40.). Право на општи трансфер имају све јединице локалне самоуправе и његова висина се утврђује на бази јединствених критеријума: број становника, површина територије, број одељења у основном образовању и др. (чл. 41-43.). Законом се предвиђају и две врсте наменских трансфера у виду функционалног трансфера и наменског трансфера у ужем смислу (чл. 44. и 45.). Систем трансферних давања је тако постављен да треба очекивати пуну одговорност локалних власти да уложе и сопствене напоре у рационализацији локалних јавних расхода и повећању сопствених фискалних капацитета. Но, стварна опредељеност републичке власти за препуштање фискалних ингеренција јединицама локалне самоуправе потврдиће се у наредним годинама са стабилизацијом политичког и правног система Републике Србије.

*Prof. Mileva Anđelković, LL.D.
Associate Professor,
Faculty of Law, University of Niš*

FISCAL DECENTRALIZATION IN THE REPUBLIC OF SERBIA

Summary

In this paper, the author has endeavored to summarily consider the possible consequences of the new normative solutions on the development of the process of fiscal decentralization in the Republic of Serbia. The author has approached the subject matter only from the legal and fiscal standpoint, which certainly does not imply that the political, administrative, economic and social aspects of strengthening the fiscal autonomy of local administrations are less important. In the first part of the paper, the author gives a general review of some theoretical issues and dilemmas on fiscal decentralization which is used as an introduction into the problems subsequently analyzed in the paper. The second part of the paper is a brief overview of the general concept of funding local administrations which has been used in Serbia so far. In the third part of the paper, the author has analyzed the financial position of local administration units under the new Serbian normative framework. The author is trying to establish to what extent the new solutions on local administration funding comply with the general principles specified in the contemporary theory on fiscal federalism.

Keywords: *local administration, local public revenues, fiscal decentralization*