



УНИВЕРЗИТЕТ У НИШУ
ЕКОНОМСКИ ФАКУЛТЕТ

мр ДРАГАНА М. РАДИЧИЋ

**ФИНАНСИРАЊЕ СУБЦЕНТРАЛНИХ НИВОА
ВЛАСТИ У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ**

- докторска дисертација -

Ниш, 2016.



УНИВЕРЗИТЕТ У НИШУ
ЕКОНОМСКИ ФАКУЛТЕТ

мр ДРАГАНА М. РАДИЧИЋ

**ФИНАНСИРАЊЕ СУБЦЕНТРАЛНИХ НИВОА
ВЛАСТИ У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ**

- докторска дисертација -

Ниш, 2016.



**UNIVERSITY OF NIŠ
FACULTY OF ECONOMICS**

MSc DRAGANA M. RADIČIĆ

**FINANCING OF SUBCENTRAL LEVELS OF
GOVERNMENT IN THE REPUBLIC OF SERBIA**

- Doctoral dissertation -

Niš, 2016

За настанак ове дисертације, заслужни су многи.

Првенствено, велику захвалност дугујем свом ментору и учитељу, проф. др Јадранки Ђуровић Тодоровић на стрпљењу, разумевању и пажњи, а пре свега на драгоценим професионалним и животним саветима и сугестијама. Уз њену несебичну и изузетну помоћ је ово дело настајало, развијало се и обликовало.

Посебну захвалност дугујем мојој породици као и пријатељима, који су истрајавали у намери да ме подрже и улију ми самопоуздање, снагу и веру у тренуцима када су исти недостајали.

Преко потребну инспирацију дале су ми моје девојчице којима сам и посветила дисертацију.

У Београду, 06. мај 2016.

Подаци о докторској дисертацији

Аутор

Ментор:

Проф. др Јадранка Ђуровић Тодоровић, редовни професор
Универзитет у Нишу, Економски факултет

Наслов:

Финансирање субцентралних нивоа власти у Републици Србији

Резиме:

Институционални крах некада јединствене државе СФР Југославије почетком деведесетих година XX века, девастирана привреда, хиперинфлација, корупција и свеопште тенденције супротне процесима у развијеним земљама, једном речју нестабилан целокупан макроекономски амбијент, актуелизовали су потребу политичких, економских, друштвених и институционалних реформи у Републици Србији. У склопу тих реформи, предузета је и текла реформа домицилног фискалног система. Реформом је, између осталог, а за изучавање предметне проблематике изузетно значајно, био обухваћен и систем расподеле ресурса и надлежности између централног и субцентралних нивоа власти. Бројне промене које су се током последњих двадесетак година потом одиграле, и које су и даље у току, условиле су да се политичко-територијално уређење наше земље у извесној мери децентрализује, као и сами финансијско - фискални односи између нивоа власти. У духу реформских опредељења, Република Србија донела је нов Устав и усвојила бројне законе чија је крајња интенција била промовисање фискалног система који ће уважавати најновија теоријска сазнања и примере добре праксе. У структури територијалне организације Републике Србије конституисане су аутономне покрајине као јединице територијалне аутономије, и општине, градови и град Београд, као јединице локалне самоуправе. Иначе, субцентрални нивои власти у нашој земљи суочени су са бројним и разноликим изазовима када је реч о композицији јавних прихода који им, у изворном или пренесеном облику, стоје на располагању, и којима финансирају своје јавне расходе, константној потреби за њиховом издашношћу и примереношћу, а све у циљу реализације финансијске аутономије, потом методама управљања економским развојем, као и обимом и садржајем надлежности.

С обзиром на чинјеницу да расподели ресурса између субцентралних нивоа власти претходи расподела одговорности, с тим у вези, дилема је које функције се ефикасније реализују на централном а које на субцентралним нивоима, и даље, у којој мери ови нижи нивои треба да буду подређени централној држави, односно у ком смислу самостални. У том контексту, од посебног је значаја утврдити степен остварене фискалне децентрализације, јер у зависности од тог степена, фискална овлашћења додељују се субцентралним нивоима, ефикасније је пружање јавних услуга и у складу је са приоритетима и преференцијама грађана, што је уједно и предуслов успешног функционисања свих сегмената јавног сектора и свеколике демократизације друштва.

Научна област:

Економија

Научна
дисциплина:

Јавне финансије

Кључне речи:

фискална децентрализација, фискални федерализам, јавни приходи,
јавни расходи, локална самоуправа, локалне финансије

УДК: 336.1 (043.3)

CERIF
класификација: S-181 Наука о финансијама

Тип лиценце
Креативне
заједнице: **CC BY-NC**

Data on Doctoral Dissertation

Doctoral Supervisor:	PhD Jadranka Đurović Todorović, full professor, University of Niš, Faculty of Economics
Title:	Financing of Subcentral Levels of Government in the Republic of Serbia
Abstract:	<p>The institutional collapse of a once unique state SFR Yugoslavia at the beginning of the 1990s, devastated economy, hyperinflation, corruption and general tendencies contrary to the processes in developed countries, in a nutshell - the entire macroeconomic environment being unstable, - brought about the need for political, economic, social and institutional reforms in the Republic of Serbia. The reform, among other things, and for the study of the factual issues it is exceptionally significant, covered the system of resource distribution and jurisdiction between the central and subcentral levels of government. Numerous changes which then occurred in the last twenty years or so, and which are still going on, have influenced political and territorial polity of our country to become decentralized, as well as the financial and fiscal relations between the levels of the Establishment. In the spirit of reform commitments, Republic of Serbia brought in a new Constitution and adopted copious amounts of laws, whose ultimate intention was promoting the fiscal system that would be in accordance with the latest theoretical findings and examples of good practice. In the structure of territorial organization of Republic of Serbia, autonomous provinces as entities of territorial autonomy, and municipalities, towns and the city of Belgrade have been established, as entities of local self-governance. Otherwise, subcentral authority levels in our country are facing many and various challenges when it comes to creating government revenue which, in its original or transferred form, remains available, used to finance their government expenditure, a constant need for their abundance and suitability, and all in order to constitute financial autonomy, followed by methods of governing the economic development, as well as the volume and content of jurisdiction.</p> <p>Considering the fact that the distribution of resources amongst sub-central levels of government is preceded by the distribution of responsibilities, associated is the dilemma of which functions are realized more efficiently on a central and which on a subcentral level of government, and further, to what extent these lower levels are to be subservient to the central state, that is, in what sense independent. In that matter, it is essential to establish the extent of the realized fiscal decentralization, since depending on that degree, fiscal power is delegated to subcentral levels, the performance of public services is more efficient and is in accordance with priorities and preferences of citizens, which is also a precondition of successful functioning of all the segments of the public sector and widespread democratization of a society.</p>
Scientific Field:	Economy
Scientific Discipline:	Public Finance
Key Words:	fiscal decentralization, fiscal federalism, public revenue, public expenditure, local self-government, local finance
UDC:	336.1 (043.3)

CERIF
Classification:

S-181- Finance science

Creative
Commons
License Type:

CC BY-NC

Датум и време одбране рада: _____

Ментор:

Др Јадранка Ђуровић -Тодоровић, редовни професор

Чланови комисије:

Др Марина Ђорђевић, ванредни професор

Др Марина Димитријевић, ванредни професор

НАУЧНИ ДОПРИНОС ДОКТОРСКЕ ДИСЕРТАЦИЈЕ

Изучавање проблематике финансирања субцентралних нивоа власти предмет је сталног интересовања научне, стручне и најшире јавности. Тај интерес одређен је сазнањем да финансије локалних колективитета, и поред израженог степена децентрализације, представљају сегмент јединственог ширег система финансирања јавних потреба. У таквом систему постоји наглашена међузависност између права и обавеза у убирању и трошењу јавних финансијских средстава на нивоу Републике, покрајина, градова и општина. Подсистем финансирања субцентралних јединица власти изложен је, као и остали сегменти јавног сектора, утицају бројних екстерних и интерних фактора. По свом значају нарочито се издвајају: општа ситуација у привреди, услови привређивања, незапосленост, стање у платном билансу, инфлација, јавни дуг и буџетски дефицит, итд.

Међутим, и поред врло уверљивог и убедљивог указивања, од стране компетентних теоретичара и практичара, на значај финансија субцентралних нивоа власти, домицилну праксу још увек не одликује систематичност и континуитет у њиховом праћењу и изучавању. Истраживачки напори који се предузимају вредни су похвала, али још увек нису обухватили све релевантне аспекте функционисања и финансирања субцентралних нивоа власти. Но, ако је имало за утеху, и у развијеним земљама Европе осећа се инсуфицијентност истраживачке грађе у оквиру ове тематике.

Изнесено оправдава тезу да постоји потреба и објективне околности да се приступи анализи и оцени ових ентитета, са становишта њиховог положаја, функција (расхода) и извора финансирања (прихода).

На бази референте домаће и иностране библиографске теоријске и емпиријске грађе, а уз коришћење научних метода примерених предмету и циљевима истраживања, сачињена је ова дисертација чији научни допринос се изражава у: (а) систематизованом приказу владајућих погледа о проблематици расподеле надлежности и ресурса јавног сектора у унитарним и федеративно уређеним савременим државама, о фискалној децентрализацији и импликацијама фискалног федерализма на финансије субцентралних нивоа власти као интегралног сегмента структуре власти савремених држава; (б) јасном и концизном дефинисању актуелног уставно-правног оквира територијалне организације Републике Србије и, још значајније, у елаборацији тенденција њене територијалне реорганизације, као претпоставке која у одлучујућој мери одређује поделу функција и прихода јавног сектора; (в) прегледној и прецизној идентификацији особености фискалне структуре Републике Србије, њеним реформама и актуелним проблемима, те у експликацији финансијско-фискалних односа између различитих нивоа власти.

Посебан допринос може се тражити у оквиру четвртог дела дисертације где су субцентрални нивои власти - покрајина, градови и општине - анализирани са становишта структуре органа и служби, надлежности и расхода те прихода и имовине. На бази спроведене анализе, са ослонцем на бројне квантификације и илустрације, изведене су оцене актуелне ситуације и, респектујући изузетно сложу целукупну економско-финансијску ситуацију, предложен сет мера које би могле да допринесу успешном и одрживом систему финансирања субцентралних нивоа власти у Републици Србији.

SCIENTIFIC CONTRIBUTION OF THE DOCTORAL DISSERTATION

Studying the issues of financing subcentral authority levels is a subject of constant interest of the scientific, professional and widespread public. This interest is determined by the awareness that finances of local collectivities, despite the noticeable level of decentralization, represent a segment of a unique wider system of supporting common needs. In such a system there is a striking interdependence between the rights and commitments concerning collecting and spending of public finances at a republic level and levels of autonomous provinces, towns and municipalities. The subsystem of financing the subcentral units of authority, as well as other segments of the public sector, is influenced by numerous external and internal factors. According to the significance they have, the most important aspects are the following: the overall economic situation, enterprise conditions, unemployment, balance of payments circumstances, inflation, public debt and budget deficit, etc.

However, in spite of very convincing and plausible indications, given by competent theorists and practitioners, on the significance of finances of subcentral levels of government, domicile practice does not yet have the characteristics of systematization and continuity in their monitoring and study. Research efforts are worth the praise, but still have not included all relevant aspects of operating and financing subcentral levels of government. Nevertheless, if there be any comfort, in developed European countries there is an impression of insufficient research material within this matter as well. The information stated above justifies the thesis that there is a need and objective circumstances for approaching the analysis and evaluation of these entities, from the aspect of their position, functions (expenditures) and financing sources (incomes).

The reference of domestic and foreign bibliographic theoretical and empirical material, and the use of scientific methods applicable in the subject and aims of research, enabled the composition of this thesis whose scientific contribution is expressed in the following: (a) systematized representation of governing views on the problems of authority and resource distribution in the public sector in unitary and federally organized modern states, on fiscal decentralization and implications of fiscal federalism for finances of subcentral levels of government as an integral segment of governing contemporary states; (b) clear and concise defining of current constitutional and lawful frame of the territorial organization of the Republic of Serbia and, more importantly, in elaborating the tendencies of its territorial reorganization, as an assumption which significantly determines the distribution of functions and incomes of the public sector; (c) clear-cut and precise identification of the uniqueness of the fiscal structure in the Republic of Serbia, its reforms and current difficulties, and also the explanation of financial and fiscal relations between various levels of authority.

A special contribution can be sought within the fourth part of the thesis where the subcentral levels of government - autonomous province, towns and municipalities - have been analyzed in the aspect of establishing authorities and services, jurisdictions, expenditures and incomes, and property. On the grounds of the conducted analysis, relying on a good deal of quantification and illustrations, an assessment of the present situation has been performed and, with respect to a highly complex overall economic and financial situation, a set of measurements, which could contribute to a successful and sustainable system of financing the subcentral levels of government in the Republic of Serbia, has been suggested.

ИЗЈАВА МЕНТОРА О САГЛАСНОСТИ ЗА ПРЕДАЈУ
УРАЂЕНЕ ДОКТОРСКЕ ДИСЕРТАЦИЈЕ

Овим изјављујем да сам сагласна да кандидаткиња мр Драгана М. Радичић може да преда Реферату за последипломско образовање Факултета урађену докторску дисертацију под називом:

**ФИНАНСИРАЊЕ СУБЦЕНТРАЛНИХ НИВОА
ВЛАСТИ У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ**

ради организације њене оцене и одбране.

др Јадранка Ђуровић Тодоровић, редовни професор

STATEMENT OF MENTOR'S CONSENT FOR SUBMISSION OF
COMPLETED DOCTORAL DISSERTATION

Hereby, I declare that I agree that the candidate MSc Dragana Radičić, can submit completed doctoral dissertation to the officer for postgraduate education of the Faculty under the name of:

**FINANCING OF SUBCENTRAL LEVELS OF
GOVERNMENT IN THE REPUBLIC OF SERBIA**

for the purpose of its evaluation and defense.

PhD Jadranka Đurović Todorović, full professor

ИЗЈАВА

Под пуном материјалном и моралном одговорношћу изјављујем да је приложена докторска дисертација резултат сопственог научног истраживања и да је коришћена литература на адекватан начин цитирана, без преузимања идеја, резултата и текста других аутора на начин којим се прикрива оригиналност извора. У потпуности преузимам одговорност за спроведено истраживање, анализу, интерпретацију података и закључака.

Својеручни потпис:

Ниш, 6. мај, 2016. године.

S T A T E M E N T

With due material and moral responsibility, hereby I declare that the doctoral dissertation is the result of personal scientific research and that the references used are cited adequately without use of ideas, results and texts of other authors in the way that hides the source's originality. I take the full responsibility for conducted research, analysis, data interpretation and conclusions.

Signature:

Niš, 6. May 2016.

ФИНАНСИРАЊЕ СУБЦЕНТРАЛНИХ НИВОА ВЛАСТИ У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ

- РЕЗИМЕ -

Институционални крах некада јединствене државе СФР Југославије почетком деведесетих година XX века, девестирана привреда, хиперинфлација, корупција и свеопште тенденције супротне процесима у развијеним земљама, једном речју нестабилан целокупан макроекономски амбијент, актуелизовали су потребу политичких, економских, друштвених и институционалних реформи у Републици Србији. У склопу тих реформи, предузета је и текла реформа домицилног фискалног система.

Реформом је, између осталог, а за изучавање предметне проблематике изузетно значајно, био обухваћен и систем расподеле ресурса и надлежности између централног и субцентралних нивоа власти. Бројне промене које су се током последњих двадесетак година потом одиграле, и које су и даље у току, условиле су да се политичко-територијално уређење наше земље у извесној мери децентрализује, као и сами финансијско - фискални односи између нивоа власти. У духу реформских опредељења, Република Србија донела је нов Устав и усвојила бројне законе чија је крајња интенција била промовисање фискалног система који ће уважавати најновија теоријска сазнања и примере добре праксе. У структури територијалне организације Републике Србије конституисане су аутономне покрајине као јединице територијалне аутономије, и општине, градови и град Београд, као јединице локалне самоуправе. Иначе, субцентрални нивои власти у нашој земљи суочени су са бројним и разноликим изазовима када је реч о композицији јавних прихода који им, у изворном или пренесеном облику, стоје на располагању, и којима финансирају своје јавне расходе, константној потреби за њиховом издашношћу и примереношћу, а све у циљу реализације финансијске аутономије, потом методама управљања економским развојем, као и обимом и садржајем надлежности.

С обзиром на чињеницу да расподели ресурса између субцентралних нивоа власти претходи расподела одговорности, с тим у вези, дилема је које функције се ефикасније реализују на централном а које на субцентралним нивоима, и даље, у којој мери ови нижи нивои треба да буду подређени централној држави, односно у ком смислу самостални. У том контексту, од посебног је значаја утврдити степен остварене фискалне децентрализације, јер у зависности од тог степена, фискална овлашћења додељују се субцентралним нивоима, ефикасније је пружање јавних услуга и у складу је са приоритетима и преференцијама грађана, што је уједно и предуслов успешног функционисања свих сегмената јавног сектора и свеколике демократизације друштва.

Кључне речи: фискална децентрализација, фискални федерализам, јавни приходи, јавни расходи, локална самоуправа, локалне финансије

Научна област: економија

Ужа научна област: јавне финансије

УДК број: 336.1 (043.3)

FINANCING OF SUBCENTRAL LEVELS OF GOVERNMENT IN THE REPUBLIC OF SERBIA

- SUMMARY -

The institutional collapse of a once unique state SFR Yugoslavia at the beginning of the 1990s, devastated economy, hyperinflation, corruption and general tendencies contrary to the processes in developed countries, in a nutshell - the entire macroeconomic environment being unstable, - brought about the need for political, economic, social and institutional reforms in the Republic of Serbia.

The reform, among other things, and for the study of the factual issues it is exceptionally significant, covered the system of resource distribution and jurisdiction between the central and subcentral levels of government. Numerous changes which then occurred in the last twenty years or so, and which are still going on, have influenced political and territorial polity of our country to become decentralized, as well as the financial and fiscal relations between the levels of the Establishment. In the spirit of reform commitments, Republic of Serbia brought in a new Constitution and adopted copious amounts of laws, whose ultimate intention was promoting the fiscal system that would be in accordance with the latest theoretical findings and examples of good practice. In the structure of territorial organization of Republic of Serbia, autonomous provinces as entities of territorial autonomy, and municipalities, towns and the city of Belgrade have been established, as entities of local self-governance. Otherwise, subcentral authority levels in our country are facing many and various challenges when it comes to creating government revenue which, in its original or transferred form, remains available, used to finance their government expenditure, a constant need for their abundance and suitability, and all in order to constitute financial autonomy, followed by methods of governing the economic development, as well as the volume and content of jurisdiction.

Considering the fact that the distribution of resources amongst subcentral levels of government is preceded by the distribution of responsibilities, associated is the dilemma of which functions are realized more efficiently on a central and which on a subcentral level of government, and further, to what extent these lower levels are to be subservient to the central state, that is, in what sense independent. In that matter, it is essential to establish the extent of the realized fiscal decentralization, since depending on that degree, fiscal power is delegated to subcentral levels, the performance of public services is more efficient and is in accordance with priorities and preferences of citizens, which is also a precondition of successful functioning of all the segments of the public sector and widespread democratization of a society.

Keywords: fiscal decentralization, fiscal federalism, public revenue, public expenditure, local self-government, local finance

Field of science: Economy

Specialized scientific discipline: Public Finance

UDK: 336.1 (043.3)

СКРАЋЕНИЦЕ И АКРОНИМИ

БДП	Бруто домаћи производ (eng. <i>Gross domestic product</i>)
ЕУ	Европска унија (eng. <i>European Union</i>)
ОЕЦД	Организација за економску сарадњу и развој (eng. <i>Organisation for Economic Cooperation and Development</i>)
ПИТ	Порез на доходак грађана (eng. <i>Personal Income Tax</i>)
ПДВ	Порез на додату вредност (eng. <i>Value Added Tax -VAT</i>)
ЦИТ	Порез на добит корпорација (eng. <i>Corporate Income Tax</i>)
ММФ	Међународни монетарни фонд (eng. <i>International Monetary Fund</i>)
ИБРД	Међународна банка за обнову и развој (eng. <i>International Bank of Reconstruction and Development</i>)
ПИФЦ	Интерна финансијска контрола у јавном сектору (eng. <i>Public Internal Control</i>)
ФМЦ	Финансијско управљање и контрола (eng. <i>Financial management and Control</i>)
ИА	Интерна ревизија
ЦХУ	Централна јединица за хармонизацију
ЈЛС	Јединица локалне самоуправе
ДРИ	Државна ревизорска институција
ЗБС	Закон о буџетском систему
ЗЛС	Закон о локалној самоуправи
ЗЛФС	Закон о финансирању локалне самоуправе
ЦИЕ	Централна и Источна Европа
СКГО	Стална конференција градова и општина
ЈПП	Јавно-приватно партнерство
РС	Република Србија
АПВ	Аутономна покрајина Војводина
ИПА	Инструмент за претприступну помоћ
НЕП	Подаци о непокретности
ЛТИ	Индекс транспарентности локалне самоуправе

СПИСАК ТАБЕЛА, ГРАФИКОНА И СЛИКА

(a) Табеле

Табела 1.	Оквирна подела надлежности	83
Табела 2.	Нивои организације локалне власти у одабраним земљама	120
Табела 3.	Територијална организација Републике Србије	131
Табела 4.	Минималан и максималан број становника у НУТС регионима	136
Табела 5.	Просечан број становника и просечна величина општина у одабраним земљама ОЕЦД-а.	222
Табела 6.	Порески приходи субцентралних нивоа власти у одабраним земљама ОЕЦД-а	225
Табела 7.	Број субцентралних нивоа власти у одабраним земљама ОЕЦД-а	227
Табела 8.	Расходи и издаци буџета АП Војводине (2010-2015)	237
Табела 9.	Учешће донација и трансфера у издацима буџета АП Војводине (2010-2015)	238
Табела 10.	Приходи и примања буџета АП Војводине (2011-2015)	241
Табела 11.	Учешће пореза у буџету АП Војводине (2010-2015)	242
Табела 12.	Учешће прихода АП Војводине у приходима буџета Републике Србије (2011-2015)	242
Табела 13.	Приходи и расходи буџета Републике Србије (2011-2015)	248
Табела 14.	Градови Републике Србије	260
Табела 15.	Учешће субцентралних нивоа власти у расходима буџета Републике Србије	262
Табела 16.	Расходи субцентралног нивоа власти у одабраним земљама ОЕЦД-а	263
Табела 17.	Расходи и издаци буџета градова Републике Србије (2011-2015)	265
Табела 18.	Расходи и издаци буџета општина Републике Србије (2011-2015)	268
Табела 19.	Приходи и примања градова Републике Србије (2011-2015)	273
Табела 20.	Приходи и примања буџета општина Републике Србије (2011-2015)	276
Табела 21.	Неправилности утврђене у контроли	311

(б) графикони

Графикон 1.	Површина региона у Републици Србији	135
Графикон 2.	Стопа урбанизације у појединим европским земљама	152
Графикон 3.	Учешће расхода за запослене и коришћење роба и услуга у укупним издацима буџета градова (2011-2015)	266
Графикон 4.	Учешће текућих и капиталних издатака у буџету градова (2011-2015)	267
Графикон 5.	Учешће основних облика расхода у буџету општина (2011-2015)	269
Графикон 6.	Учешће расхода за запослене и робе и услуге у укупним издацима буџета општина (2011-2015)	269
Графикон 7.	Учешће пореза у буџету градова (2011-2015)	274
Графикон 8.	Структура пореза градова (2011-2015)	275
Графикон 9.	Учешће донација и трансфера у буџету градова (2011-2015)	275
Графикон 10.	Структура пореских прихода буџета општина (2011-2015)	277

(в) слике

Слика 1.	Карта Републике Србије	133
Слика 2.	Управни окрузи у Републици Србији	146
Слика 3.	Општине у Републици Србији по областима и регионима	184
Слика 4.	Подела трансфера	211
Слика 5.	Буџетски циклус	297
Слика 6.	Интерна финансијска контрола у јавном сектору	304
Слика 7.	Процес ревизије јавног сектора	307
Слика 8.	Принципи учешћа грађана у процесу одлучивања	317

С А Д Р Ж А Ј

Уводна разматрања	1
I Расподела функција и ресурса јавног сектора - теоријски аспект	17
1. Уставно-правно уређење савремених држава	18
1.1. Унитарне државе	24
1.2. Федеративне државе	26
1.3. Конфедеративне државе	33
2. Фискални федерализам vs. фискална децентрализација	37
2.1. Фискални федерализам у контексту савремених дешавања	49
2.2. Импликације фискалног федерализма на финансије субцентралних нивоа власти	52
2.3. Децентрализација - глобални тренд у функцији привредне и политичке стабилности савремених држава	55
2.3.1. Децентрализација и/или централизација	59
2.3.2. Основни облици децентрализације власти	65
2.3.3. Предности и недостаци децентрализације	69
2.3.4. Децентрализација као детерминанта локалне демократије	71
2.3.5. Фискална децентрализација и локална самоуправа	73
2.4. Хоризонтална и вертикална расподела надлежности и извора финансирања у савременим земљама	76
2.5. Критеријуми расподеле надлежности	81
2.6. Модели мобилизације и расподеле ресурса	83
2.6.1. Систем сепарације	86
2.6.2. Систем заједнице	87
2.6.3. Мешовити систем	88
3. Субцентрални нивои власти као интегративни сегмент структуре власти савремених држава	90
3.1. Локална и регионална (само)управа у европским земљама	93
3.1.1. Генеа јединице локалне самоуправе	95
3.1.2. Конституционално и нормативно одређење локалне самоуправе	104
3.1.3. Европска повеља о локалној самоуправи	107
3.1.4. Фундаментална начела локалне самоуправе	111
3.1.5. Модели организације власти у локалним самоуправама	115
3.1.6. Системи локалне самоуправе	117
3.1.7. Нормативне, политичке и управне надлежности локалне самоуправе	120
3.2. Место и улога локалне самоуправе у процесу глобализације и савремених европских интеграција	124
II Уставно-правни оквир територијалне организације Републике Србије	127
1. Територијална организација Републике Србије	128
1.1. Република	131
1.2. Покрајина	137
1.3. Управни окрузи	141
1.4. Градови	147
1.4.1. Положај, надлежности и организација градова у систему територијалне организације Републике Србије	153
1.4.2. Развој градова као сегмента субцентралног нивоа власти у Републици	

Србији – тренутно стање и изазови	158
1.4.3. Пројекат одрживог развоја градова	164
1.5. Град Београд	169
1.5.1. Фискална и функционална децентрализација главног града	171
1.5.2. Управљање главним градом	174
1.6. Општине	178
2. Тенденције територијалне реорганизације Републике Србије	185
III Финансијско-фискални аспект територијалне организације Републике Србије	193
1. Реформа фискалног система Републике Србије	194
2. Особености фискалног система Републике Србије	199
3. Финансијско-фискални односи између различитих нивоа власти у смислу расподеле ресурса	201
3.1. Фискална неравнотежа између субцентралних нивоа власти и њено уједначавање	203
3.1.1. Вертикална фискална неравнотежа	204
3.1.2. Хоризонтална фискална неравнотежа	205
4. Инструменти решавања фискалних неравнотежа различитих јурисдикција	207
4.1. Међубуџетски трансфери	209
4.2. Задуживање локалних нивоа власти	212
5. Актуелни проблеми финансирања локалне самоуправе у Републици Србији	215
IV Финансирање јединица територијалне аутономије и локалне самоуправе у Републици Србији	219
1. Искуства развијених земаља у финансирању субцентралних нивоа власти	220
2. Финансирање субцентралних нивоа власти у Републици Србији	228
2.1. Аутономна Покрајина Војводина – структура органа и служби, надлежности и извори прихода	228
2.1.1. Структура органа и служби Аутономне Покрајине Војводине	230
2.1.2. Функције и расходи Аутономне Покрајине Војводине	233
2.1.3. Извори прихода Аутономне Покрајине Војводине	238
2.2. Јединице локалне самоуправе – структура органа, надлежности и извори ресурса	243
2.2.1. Структура органа и служби локалне самоуправе у Републици Србији	249
2.2.2. Надлежности и расходи градова и општина	257
2.2.2.1. Структура расхода градова Републике Србије	264
2.2.2.2. Структура расхода и издатака општина	267
2.2.3. Приходи и примања локалног нивоа власти у Републици Србији	270
2.2.3.1. Композиција прихода и примања градова Републике Србије	272
2.2.3.2. Композиција прихода и примања општина Републике Србије	276
2.3. Имовина субцентралних нивоа власти	228
3. Јавно-приватно партнерство као модел финансирања субцентралних нивоа власти	283
3.1. Друштвени и економски значај јавно-приватног партнерства - његови домети и ограничења	286
3.2. Нормативни извори јавно-приватног партнерства	290
3.3. Примери добре праксе јавно-приватног партнерства у Републици Србији	292
4. Инструменти финансирања субцентралних нивоа власти у Републици Србији	294
4.1. Буџет	294
4.2. Ванбуџетске институције	298
5. Значај система контроле локалних буџета	299
5.1. Интерна контрола	300
5.2. Буџетска инспекција и контрола	304
5.3. Државна ревизорска институција	306

5.4.	Неправилности у трошењу буџетских средстава	308
6.	Фискална транспарентност и локалне јавне финансије	313
6.1.	Транспарентност буџетских процедура у функцији одрживе фискалне дисциплине локалне самоуправе	313
6.2.	Партиципација грађана у буџетском процесу као предуслов успешног функционисања локалне самоуправе	316
7.	Предлог мера реформи система финансирања субцентралних нивоа власти у Републици Србији	319
V ЗАКЉУЧАК		325
ЛИТЕРАТУРА		334

Речи лете, оно што је записано – остаје.
Латинска пословица

...мојим девојчицама
...безусловној љубави и вечитој инспирацији.

УВОДНА РАЗМАТРАЊА

Путовање од хиљаду миља мора започети једним кораком

Лао Тсе

1. Предмет докторског истраживања

Предмет истраживања докторске дисертације компонује проблематика финансирања субцентралних нивоа власти у Републици Србији.

Република Србија је унитарна држава са два нивоа одлучивања, централним и субцентралним (локалним) нивоом власти, а односи међу њима актуелна су и свеprisутна тема како у демократским политичким системима савремених земаља, као и онима који имају интенцију такве да постану, па тако и у нашој земљи.

Институционални крах некад јединствене, велике државе, еродирана привредна активност, пораст сиромаштва и корупције и свеопште интенције супротне развојно-демократским процесима савремене Европе и света, једном речју нестабилан целокупан макроекономски амбијент током деведесетих година прошлог века, иницирали су талас економских, политичких, друштвених и институционалних реформи у Републици Србији. У склопу ових реформи, текла је и реформа домицилног фискалног система.

Реформом је, између осталог, а за изучавање наше проблематике изузетно значајно, била обухваћена и измена постојећег система расподеле прихода (ресурса) и расхода (функција) између централног и субцентралних нивоа власти. Бројне промене које су потом уследиле током претходне две деценије, и које су и даље на снази у Републици Србији, условиле су да се њено друштвено-политичко уређење у извесној мери децентрализује као и сами финансијско-фискални односи између субцентралних нивоа власти. У духу ових реформских напора, Република Србија усвојила је бројне законе. Такође, донесен је и нов Устав 2006. године. Као субцентрални нивои организовања, у Републици Србији конституисане су аутономне покрајине, као јединице територијалне аутономије, и општине, градови и град Београд, као јединице локалне самоуправе.

Иначе, субцентрални нивои власти неретко се суочавају са бројним изазовима и дилемама када је реч о композицији јавних прихода које прописују,

сврхама у које троше та средства, методима управљања економским развојем и подстицањем тог развоја. Следствено томе, финансирање субцентралних нивоа власти и утврђивање њихових буџета једна је од најинтересантнијих области јавног финансирања.

Увек када се изучава ова проблематика, пажња је фокусирана на изворе прихода односно ресурсе који стоје на располагању субцентралним јединицама са једне стране, односно на анализу достигнутог степена финансијске аутономије приликом трошења тих средстава, са друге стране. А како расподелу прихода између појединих нивоа власти у земљи претходи расподела расхода (надлежности), с тим у вези, настоји се повући демаркациона линија са становишта функција које је могуће ефикасније реализовати на централном а које на субцентралним нивоима и даље, у којој мери нижи нивои власти треба да буду подређени вишим нивоима, односно у ком обиму самостални. У том контексту од посебног је значаја утврдити степен достигнуте фискалне децентрализације, јер у зависности од тог степена, фискална овлашћења додељују се субцентралним нивоима, ефикасније је пружање јавних услуга, у складу са приоритетима и преференцијама грађана, што је уосталом предуслов успешног функционисања јавног сектора и свеколике демократизације друштва.

Иако је општина одређена као основна територијална јединица у којој се остварује локална самоуправа, за предмет и циљ нашег интересовања, поред јединица територијалне аутономије значајни су и градови, с обзиром на њихову атрактивност коју поседују као носиоци економског раста и развоја, центри политичког живота, културе, образовања, иновација, друштвеног богатства и др. Наиме, град је јединица локалне самоуправе која представља економско, административно, географско и културно језгро ширег подручја с тим да је Београд, као главни и највећи град Републике, посебна територијално-политичка јединица.

Мада је евидентно да систем субцентралног финансирања у Републици има бројне недостатке, неопходно је ипак истаћи да, уопштено говорећи, Република Србија се креће у правцу све развијенијег фискалног система, дајући својим субцентралним нивоима прилику и могућност да, без обзира на још увек недовршен процес фискалне децентрализације, у складу са својим расходима (трошковима), остварују приходе којима финансирају своје функције.

2. Значај и циљ истраживања

Приоритетан циљ докторске дисертације јесте да се идентификују и образложе основни принципи финансирања субцентралних нивоа власти у Републици Србији, као и да се сагледају предности и недостаци промовисаног концепта, сходно новоусвојеном уставу, као и сету закона донесеним током последњих неколико година. Очекује се да се применом нових уставно-правних решења оснажи фискална односно финансијска аутономија субцентралних нивоа упркос доста неповољној политичкој и нарочито економској реалности Републике Србије.

Са становишта садашње фазе друштвено-економског развоја Републике Србије коју карактерише имплементација тржишног начина привређивања, плурализам власничких облика, политички плурализам, нестабилност привредних и друштвених односа и др., значај критичке анализе важећег концепта финансирања субцентралних нивоа власти посебно је апострофиран и огледа се у адекватности оцене да ли исти у оваквом миљеу може у неопходној мери да реализује фискалне и бројне екстрафискалне циљеве. У том контексту, елаборирана су питања: (а) расподеле функција и ресурса јавног сектора, (б) уставно-правни и финансијско-фискални оквир територијалне организације Републике Србије, и најзначајније (в) финансирање њених субцентралних нивоа власти.

У другој половини двадесетог века у оквиру развијених, демократских, посебно западноевропских земаља, присутан је веома изражен процес децентрализације јавних функција. С тим у вези, у јавнофинансијској литератури, преовлађујући је став да преношење функција (и ресурса) на ниже нивое власти доприноси економском развоју и општој демократизацији друштва. Уосталом, само ефикасна децентрализација омогућава успешно и транспарентно пружање јавних услуга, у складу са потребама и преференцијама грађана и у служби је макроекономске стабилности целе земље.

С обзиром на то да је процес децентрализације опредељен бројним друштвено-политичким и привредним факторима и да је различит у различитим земљама, а да Република Србија у значајној мери заостаје у реализацији тог процеса, сагласно томе, у докторској дисертацији намеравамо да, у одређеној мери, сагледамо искустава и решења која су на снази у одабраним западноевропским економијама и на основу теоријских и емпиријских спознаја, трасирамо могуће правце и могућност

осмишљавања модела иманентног нашој земљи, односно примереног њеним домицилним условима и капацитетима, с приоритеним циљем јачања и стабилизације положаја њених субцентралних јединица.

Да би сваки ниво државне власти могао успешно да обавља све бројније, сложеније и обимније јавне функције, засноване на уставу, закону и другим правним актима, неопходно је да располаже финансијским ресурсима, материјалним и кадровским капацитетима. Уважавајући оваква становишта, неопходно је консеквентно испоштовати три базична принципа: (а) прецизно дефинисати функције и одговорности различитих нивоа власти као и средства која им по том основу припадају, (б) доделити аутономију овим нивоима, како на расходној, тако и на приходној страни њихових буџета, и напослетку, но не и најмање значајно, (в) конституисати институције које ће обезбедити субцентралним јединицама подршку за ефикасну реализацију предвиђене функције.

У расподели надлежности односно функција, као и у начину њиховог финансирања, види се сва сложеност савремених процеса, значај сарадње свих нивоа власти и неопходност примене флексибилнијих финансијских инструмената и организационих капацитета.

Дакле, циљ докторске дисертације јесте да се у контексту најновијих теоријских сазнања, а на основу нормативних, емпиријских и статистичких показатеља:

(а) изврши систематизација и експликација теоријских истраживања и упознају одлике важећег концепта финансирања субцентралних јединица у Републици Србији;

(б) идентификују неуралгичне тачке у систему финансирања субцентралних нивоа власти у домицилним условима;

(в) презентира, анализира и оцени пракса развијених земаља у процесу финансирања јединица територијалне аутономије и локалне самоуправе, и

(г) на основу изнесеног, осмисле и предложе нова решења у складу са домицилним могућностима и потребама.

У том смислу, анализа ће обухватити аспект расподеле ресурса и обим надлежности, транспарентност свих процеса и процедура приликом буџетирања субцентралних нивоа, присуство грађанске иницијативе и др. Критичке опсервације на сваки од ових сегмената истраживања, односно резултати тог напора послужиће,

надамо се, као довољан основ и инфраструктурни оквир за конституисање одрживог модела финансирања субцентралних јединица у нашој земљи.

3. Хипотезе у докторском истраживању

На основу дефинисаног предмета и утврђених циљева истраживања, у предметној докторској дисертацији, хипотезе које ће бити предмет тестирања са намером њиховог потврђивања/одбацивања, су:

(а) Фискална децентрализација је предуслов процеса финансирања субцентралних нивоа. Процес јачања финансијске самосталности субцентралних (локалних) нивоа последица је успешно спроведеног процеса фискалне децентрализације. Одређеније, јачање фискалне самосталности субцентралних нивоа власти није могуће без постојања одговарајућег система јавних прихода којим субцентралне јединице обезбеђују потребне ресурсе на свом нивоу одлучивања и којима потом финансирају своје функције, а у циљу стицања што потпуније политичке, економске и финансијске самосталности и афирмације.

(б) Фискална децентрализација повећава ефикасност и ефективност расподеле јавних прихода (средстава) и јавних расхода (потреба) између субцентралних јединица као предуслова успостављања макроекономске стабилности и адекватније алокације јавних ресурса у складу са потребама и захтевима друштва. Економске анализе указују да систем са више нивоа власти, непосредно праћен фискалном децентрализацијом, може значајно да утиче на алокацију друштвених ресурса на макроекономском плану а тиме и на политичку стабилност, економски развој и привредни раст.

(в) Децентрализована власт омогућава бољу контролу и увид у рад државних органа, те доприноси већој транспарентности као значајном предуслову спречавања настајања и репродуковања злоупотреба, односно неправилности у прикупљању (убирању) и трошењу јавних средстава. У амбијенту територијалне децентрализације, значајном предуслову фискалне децентрализације, грађанима је пружена могућност да се укључе у политичка дешавања јер у околностима када политика на субцентралном нивоу детерминише квалитет њиховог живота, мерен степеном задовољења њихових потреба, њихово интересовање и политички ангажман су утолико сразмерно већи. Стога се

децентрализованим одлучивањем пружа могућност локалним властима да преузму одговорност не само за свој економски, већ и укупни друштвени развој.

(г) **Фискална децентрализација јача демократију.** Политика на субцентралном нивоу власти и демократија постају све значајније констелације моћи новог миленијума што је директна последица спуштања демократије са националног на субнационални ниво. Фискална децентрализација доприноси повећању демократског учешћа у поступцима доношења одлука, она власт чини ближом грађанину, његовим преференцијама и интересима. Сем тога, децентрализована власт боље је и потпуније информисана о потребама и захтевима појединаца што доприноси квалитетнијем задовољењу њихових потреба.

4. Методолошки аспекти докторског истраживања

Током израде докторске дисертације користиће се различите научно-истраживачке методе, а у зависности од карактеристика појединог сегмента истраживања, и у циљу откривања и утврђивања, односно одбацивања постављених хипотеза. Прецизније, користићемо индуктивно-дедуктивну, аналитичку, синтетичку, дескриптивну, емпиријску, историјску, компаративну, нормативну, генетичку, дијалектичку и статистичку методу, методу компилације као и друге методе.

Индуктивно-дедуктивна метода има за циљ сазнање одређене појаве као дијалектичког јединства општег и посебног с тим да је индукција почетни а дедукција крајњи процес у научним спознајама. Извор података за примену ове методе јесте богата ризница иностране и домаће литературе из области истраживања, пре свега студије, монографије, научни радови, затим електронски доступне публикације, истраживања и извештаји међународних организација, државних органа, научних институција, закони, одлуке, билтени, прикази, прегледи, чланци, итд.

Аналитичка метода је поступак научног истраживања рашчлањивањем сложених појмова, судова и закључака на њихове једноставније саставне делове односно елементе. Имплементирана у предметној докторској дисертацији, ова метода, у склопу свеукупности јавних финансија наше земље, омогућиће анализу финансија појединих њених нивоа власти.

Синтетичка метода биће коришћена у поступку синтезе односно поступака спајања, повезивања и обједињавања појединих елемената у интегралну целину која треба да буде нова мисаона грађа. Као основна метода научних сазнања, синтеза јесте схватање (сазнање) сложених целина преко њихових појединачних и посебних делова, и то њиховим спајањем односно њиховим стављањем у различите могуће односе и везе.

Дескриптивна метода је поступак једноставног описивања одређених чињеница, процеса и предмета односно њихових извесних специфичности, но без научног тумачења и објашњавања. Овај метод се примењује у почетној фази научног истраживања а достиже већу вредност уколико је описивање повезано са објашњењима о уоченим важним карактеристикама описиваних чињеница, предмета и процеса, њихових законитости и узрочних веза и односа. Овај метод представља први корак ка научном објашњењу како појединих делова тако и целине. Само детаљна и објективна дескрипција има за резултат изналажење решења за изнесу проблематику.

Емпиријска метода је метода која подразумева прикупљање оригиналних, егзактних података нумеричког или атрибутивног карактера, њихову обраду и на темељу тога дефинисање релевантних закључака.

Историјски метод се сврстава у групу експликативних метода које имају за циљ да објасне неку друштвену појаву имајући у виду историјску позадину узроковања те појаве. Историјским методом појаве се посматрају у неком периоду прошлости са циљем њиховог разумевања, препознавања коресподентности тих појава са целокупним друштвено-политичким, економским и културним миљеом тога периода као и утврђивањем одређених законитости дешавања појаве која се посматра. Овај метод се врло често користи у друштвено-економским истраживањима која се темеље на историјској грађи.

Компаративна метода је поступак поређења (компарације) истих и/или сличних појава, утврђивања њихових сличности и разлика у циљу разних уопштавања и спознаје нових закључака. Компаративна метода репрезентује важно средство историјског истраживања у економским наукама и користи се у комбинацији са историјским методом (компаративно-историјски метод).

Нормативна метода у предметној дисертацији биће коришћена у проучавању наведених односно коришћених законских прописа.

Генетичка метода полази од претпоставке да су друштвене појаве динамичког карактера и да се одвијају у простору и времену. Генетичком методом се тежи открити и представити генеза неке појаве, њеног настанка, трајања и евентуалног нестанка, као и друштвене претпоставке њене генезе и метаморфозе.

Дијалектичка метода полази од чињенице да су подручја целокупне друштвене стварности међусобно снажно дијалектички испреплетена низом узрочно-последичних веза, тако да ниједно подручје друштвене стварности не може бити истргнуто из друштвене целине и апсолутизовано његово значење. Суштина овог методолошког приступа је схватање друштва као тоталитета, односно као целине која је структурирана и функционише на супротностима, противречностима и антагонизмима који се испољавају кроз мноштво процеса.

Статистичка метода је општа научна метода и у новије време постала је једна од најважнијих научних метода. Често се користи у научно-истраживачком раду свих научних подручја, а нарочито истраживања у области друштвених наука јесу незамислива без примене статистичке методе. Помоћу ове методе, наиме, анализирамо појаве и догађаје из окружења, а потом помоћу графикона и израчунатих показатеља откривамо и спознајемо њихове структуре, карактеристике, законитости у одређеним временским периодима, те узрочно-последичне везе између појава односно догађаја.

Метода компилације је поступак преузимања (цитирања) резултата научно-истраживачког рада других аутора, односно њихових опажања, ставова, закључака и спознаја. Ова метода се користи у комбинацији са другим методама научно-истраживачког рада али тако да дело носи превасходно лични печат аутора компилатора, који ће цитирати коректно и на уобичајени начин све оно што је од других аутора преузео.

У раду ће бити коришћене и друге методе које на било који начин могу допринети прикупљању, веродостојности, свеобухватности и прегледности добијених података, као и закључака до којих се истраживањем настојало доћи.

5. Организација докторске дисертације

Предметну докторску дисертацију компонују, поред уводних и закључних разматрања, четири дела: (а) *Расподела функција и ресурса јавног сектора-теоријски аспект*, (б) *Уставно-правни оквир територијалне организације Републике Србије*, (в) *Финансијско-фискални аспект територијалне организације Републике Србије*. и (г) *Финансирање јединица територијалне аутономије и локалне самоуправе у Републици Србији*.

У оквиру **Увода** биће дефинисани предмет и циљ истраживања, постављене истраживачке хипотезе, објашњена примењена научна методологија и наведени очекивани научни доприноси докторске дисертације.

Први део предложене докторске дисертације носи назив ***Расподела функција и ресурса јавног сектора - теоријски аспект***. У овом делу анализираћемо основне облике уставно-правног уређења савремених држава, односно, указаћемо на разлике између унитарних, федеративних и конфедеративних државних уређења. Како су односи и квалитет релације између различитих нивоа власти увек актуелна и свеприсутна тема свих демократских политичких система, независно од њиховог унитарног, федеративног или конфедеративног уређења, наша пажња, у наставку, биће усмерена на основне принципе фискалног федерализма, у контексту савремених друштвено-економских дешавања, као и на његове импликације на финансије јединица локалне самоуправе.

Потом ћемо елаборирати комплексност веома динамичних процеса централизације и децентрализације, два међусобно опречна концепта, која се и данас, као и ранијих година, налазе у средишту политичке борбе између центра и периферије, између централиста и децентралиста. Како свака власт тежи својој концентрацији, увећању и одржавању, тако централизована власт помера тежиште у доношењу, извршавању и мониторингу одлука ка врху. Децентрализација, супротно томе, подразумева трансфер надлежности и одговорности од централне ка нижим нивоима власти. Дакле, реч је о две различите тежње које упоредо делују у сваком друштвено-политичком систему. Међутим, остварење крајњих домета тих тежњи није изводљиво, јер је извесно и очигледно да постоје послови који морају да се обављају на децентрализовани начин, подједнако као што постоји нужност да се

извесне функције реализују централизовано. Изузев тога, мерама центра остварује се јединство циљева на читавом државном подручју, док децентрализацијом, са друге стране, већа ефикасност у пружању јавних услуга и вршењу јавних добара, сходно потребама и преференцијама грађана, те остварење демократских интенција.

Затим ћемо даље, у духу започете теме, навести и проанализирати предности и недостатке децентрализације власти. Иначе, у прилог децентрализацији наводе се следећи аргументи: (а) ефикасност и ефективност расподеле јавних прихода (средстава) и јавних расхода (потреба) између субцентралних јединица, (б) ефикаснија и економичнија алокација друштвених ресурса, (в) већа партиципација грађана у политичком животу једне земље, (г) транспарентност и боља контрола односно увид у доношење одлука које се тичу функционисања и нарочито буџетирања субцентралних нивоа, (д) већи степен демократије, и остало.

Насупрот томе, лоше имплементирана децентрализација неизбежно води ка: (а) смањеној ефикасности и квалитету у обављању јавних послова и вршењу јавних услуга, (б) расту бирократског апарата, (в) продубљивању разлика на локалитету услед неравномерног њиховог развоја, (г) непотизму, кронизму, корупцији и другом.

У јавнофинансијској науци прави се разлика између: *политичке, административне и фискалне децентрализације*. За предмет нашег истраживања нарочито је значајна фискална децентрализација којој смо и посветили највише пажње.

Примарни проблеми у области корелације фискалне децентрализације и локалних јавних финансија у нашој земљи везани су за број и величину локалних јединица и неадекватност у расподели прихода (ресурса) и расхода (функција) између Републике и њених субцентралних ентитета.

У наставку истраживања, даћемо приказ хоризонталне и вертикалне расподеле надлежности и извора финансирања, односно представимо критеријуме расподеле надлежности и моделе мобилизације и расподеле ресурса.

И напоследку, ово поглавље завршићемо анализом субцентралних нивоа власти као интегралног сегмента композиције власти савремених држава. Овај део приказаће врло рељефан приказ генезе и развоја локалне самоуправе у европским сразмерама, њено конституционално и законско одређење, њена фундаментална начела, моделе организације, као и њене политичке, нормативне и управне надлежности. У једном кратком али корисном делу, наша пажња биће усмерена и на најзначајнији европски документ о локалној самоуправи – *Европску повељу о*

локалној самоуправи - у ком се очување и јачање локалне самоуправе схвата као значајан допринос изградњи Европе на начелима демократије и децентрализоване власти. Ову Повељу, усвојену октобра 1985. године, до данашњих дана, усвојиле (ратификовале) су многе европске земље а међу последњима то је учинила и Република Србија.

У другом делу докторске дисертације наслова **Уставно-правни оквир територијалне организације Републике Србије**, презентираћемо уставно-правну регулативу територијалне организације Републике Србије.

Grosso modo, правно упориште територијалне организације Републике Србије налазимо у Уставу и Закону о територијалној организацији Републике Србије. Устав Републике Србије дефинисао је начелна питања територијалне организације Републике Србије, навођењем (у члану 12.) да је државна власт ограничена правом грађана на покрајинску аутономију и локалну самоуправу. Потпунија и прецизнија разрада територијалне организације Републике Србије уређена је Законом о територијалној организацији из 2007. године којим се, између осталог, одређује територија територијалних јединица и друга питања од значаја за територијалну организацију Републике Србије. Сходно овом Закону, територијалну организацију Републике Србије чине општине и градови као територијалне јединице у којима се остварује локална самоуправа, град Београд као посебна територијална јединица и аутономне покрајине као облик територијалне аутономије.

Услед великих етничких, културолошких и економских неуједначености, на територији Републике Србије формиране су две аутономне покрајине у којима грађани остварују право на покрајинску аутономију, и то: Аутономна покрајина Војводина и Аутономна покрајина Косово и Метохија, која се, на основу Резолуције Савета безбедности Уједињених нација бр. 1244, налази под привременом цивилном и војном управом Уједињених нација.

Поред аутономних покрајина, територијалну организацију Републике Србије чине и јединице локалне самоуправе односно општине, градови и град Београд. У Републици Србији, по слову закона, општина је одређена као основна територијална јединица у којој се остварује локална самоуправа, која је способна да преко својих органа самостално врши сва права и дужности из оквира својих надлежности и која има најмање 10.000 становника, с тим да је законодавац предвидео, додуше у изузетним случајевима, односно када постоје посебни економски, географски или

историјски разлози, оснивање нових општина са мање од 10.000 становника. У Републици Србији постоји 150 општина.

За разлику од општине, град је урбано насеље које представља економски, административни, географски и културни центар ширег подручја и које има више од 100.000 становника. Статус града, по правилу, обезбеђује шири круг надлежности и већи степен аутономије у односу на општине. И док је према ранијим прописима, за стицање статуса града било нужно да се одређени територијално-политички ентитет састоји из две или више градских општина, данас, изузев у случају града Београда, прописи ту ставку изостављају чиме су градовима дали могућност да, по вољи избора, то сами учине.

Градови савремених демократских држава су део система плуралистичке демократије са наглашеном децентрализацијом и великом разноликошћу вредносног система. У Републици Србији данас постоји 24 града (Крагујевац, Ниш, Нови Сад, Приштина, Ваљево, Врање, Зајечар, Зрењанин, Јагодина, Краљево, Крушевац, Лесковац, Лозница, Нови Пазар, Панчево, Прокупље, Пожаревац, Смедерево, Сомбор, Сремска Митровица, Суботица, Ужице, Чачак и Шабац), с тим да град Београд, у складу са својим специфичностима, ужива посебан статус.

Увођењем већег броја градова (до 2007. године их је било само четири: Београд, Нови Сад, Ниш и Крагујевац) смањене су разлике међу општинама, мада су оне и даље разноврсне.

У територијалној организацији Републике Србије, превасходно као облик деконцентрације власти, постоји 29 управних округа. Основна функција округа је да обавља део заједничких послова за све локалне заједнице на његовој територији. Посматрани у контексту савременог поимања, окрузи нису облик територијалне децентрализације власти нити политичког нити административног карактера. Окрузи су испоставе односно експозитуре централне власти (републичких министарстава и управних организација) и непосредно су везани за државу односно Републику.

У последњој тачки овог дела дисертације, приказаћемо тенденције у територијалној (ре)организацији Републике Србије.

Трећи део докторске дисертације, ***Финансијско - фискални аспект територијалне организације Републике Србије***, фокусираће се на особености фискалне структуре Републике Србије, интенције реформе домицилног фискалног

система, финансијско-фискалне односе између различитих нивоа власти као и инструменте решавања фискалних неравнотежа и актуелне проблеме финансирања субцентралних јединица у Републици Србији.

Током протекле две деценије, фискални систем Републике Србије *преживео* је бројне промене пратећи развој и реформу државног и друштвено-политичког уређења земље. У духу реформских напора, донесен је велики број закона којима се на нов начин уређују различите области јавног сектора. Циљ је био конституисати такав систем јавних финансија који ће бити компаративан са фискалним системима земаља модерних, тржишних економија, транспарентан и усклађен са међународним стандардима. У овом делу начинићемо кратак осврт на реформу фискалног система Републике Србије у периоду који је за нама као и импликације те реформе на финансије локалне самоуправе.

Инициране реформе, пре свега, у првој деценији 21. века, биле су усмерене ка већој децентрализацији система јавних финансија, већој аутономији и одговорности субцентралних нивоа, а у циљу даљег јачања демократизације и новог позиционирања улоге локалне самоуправе у политичком и економском амбијенту наше земље.

Једна од одлика држава са децентрализованим системом јавних финансија јесте постојање вертикалних, односно хоризонталних фискалних неравнотежа. Настојања за проналажењем адекватног поступка односно примереног механизма усмереног ка постизању што већег степена усклађености између различитих политичко-територијалних јединица унутар државе, а у вези са расподелом јавних прихода и јавних расхода, у финансијској теорији канализована су у правцу финансијског изравњања. Финансијско изравњање се може вршити међу политичко-територијалним јединицама истог или различитог нивоа организовања, па с тим у вези правимо разлику између хоризонталног и вертикалног финансијског изравњања. Најчешћи механизми за отклањање или ублажавање нарушених фискалних неравнотежа различитих јурисдикција представљају међубужетски трансфери, а неретко и задуживање јесте облик обезбеђивања средстава нижим нивоима власти.

Јавне финансије Републике Србије налазе се у стању структурне неравнотеже, односно системског несклада између нивоа јавних прихода и нивоа јавних расхода, који се продубљивао током дужег низа година. У таквим околностима и систем финансирања субцентралних нивоа трпео је промене. Током претходног периода неколико пута био је реформисан, имали смо честе измене правног оквира, па чак и

укидања појединих законских прописа. Због тога је неопходно предузети мере како би се што пре успоставила фискална равнотежа између средстава и обавеза на централном и субцентралним нивоима власти, како би се спречило даље погоршање ефикасности јавног сектора и обезбедила стабилност домицилног фискалног система.

У *четвртом* и најзначајнијем делу докторске дисертације, говориће се о **Финансирању јединица територијалне аутономије и локалне самоуправе у Републици Србији**. Прецизније, биће објашњена расподела јавних функција и ресурса између централне државе и субцентралних нивоа, елаборирано који ниво фискалне власти је најпогоднији за обављање одређених послова, те које надлежности, према важећим уставно-правним одредбама су у домену појединих нивоа власти, као и којим све приходима (средствима) се финансирају расходи који том приликом настају. Такође, биће проанализирана структура органа и служби субцентралних јединица у нашој земљи, те статус њихове имовине.

Новчана средства која држава и друга јавно-правна тела прикупљају ради финансирања својих обимних и бројних функција, обухваћена су категоријом јавних прихода. Системи јавних прихода савремених држава међусобно су различити, детерминисани историјским факторима, политичким уређењем, демократским процесима, нивоом оствареног бруто домаћег производа и националног дохотка, степеном развијености конкретне економије, актуелном пореском конфигурацијом, фискалним наслеђем и другим чиниоцима. Захтеви за све већом демократизацијом и партиципацијом грађана у свим манифестацијама живота и рада у једној земљи, наглашавају потребу за децентрализацијом јавних прихода. Расподела јавних прихода између појединих нивоа власти зависи од расподеле њихових надлежности. Следствено томе, у предметној дисертацији понајпре, презентираћемо искуства савремених земаља у финансирању својих субцентралних нивоа организовања, а потом, у оквиру друге тачке овог дела која носи назив *Финансирање субцентралних нивоа власти у Републици Србији*, представићемо и елаборираћемо систем јавних финансија са аспекта субцентралних нивоа организовања и у нашој земљи. Иначе, када анализирамо проблематику финансирања субцентралних јединица у домицилним условима, најзначајније питање је како на рационалан начин обезбедити довољне приходе овим нивоима власти зарад финансирања припадајућих им надлежности.

Имовина субцентралних нивоа власти, односно слободно и независно од централног нивоа поседовање својинских права над покретним и непокретним облицима имовине, уређено је на основу закона и јесте један од базичних предуслова да би субцентрални нивои могли реализовати своју политичку, правну и економску самосталност у односу на централну власт. Конкретније, поседовање пуног и потпуног имовинског права, субцентралним нивоима власти обезбеђује снагу и представља полугу њиховог економског раста и развоја.

У контексту развојне оријентације целе земље, а нарочито градова и општина, често се и у политичкој и у стручној јавности истичу могућности, потенцијали и потребе за заједничким подухватима јавног и приватног сектора, а као један од најперспективнијих видова такве сарадње јесу јавно-приватна партнерства. Она се заснивају на признању да и јавни и приватни сектор могу имати користи од удруживања својих финансијских (и административних) ресурса, знања и стручности зарад побољшања пружања јавних услуга и производње и дистрибуције јавних добара. Стога ћемо, уважавајући друштвени и економски значај јавно-приватног партнерства, проанализирати његове домете и ограничења, нормативне изворе и примере праксе, како у нашој земљи тако и у савременим тржишним економијама.

Нормативним системом локалној самоуправи може бити обезбеђена мања или већа аутономија, али ће њена стварна независност увек бити сразмерна обиму сопствених прихода којима располаже при обављању функција (послова) из изворног њеног делокруга. Дакле, једна од најважнијих претпоставки да политичко-територијалне јединице (градови и општине) могу остваривати своја уставна и законска овлашћења, огледа се у нужном постојању одговарајућих финансијских средстава, нарочито у односу на остале нивое власти. Буџет је најважнији инструмент финансирања јавних расхода (функција) субцентралних јединица. Поред буџета, у предметној докторској дисертацији говорићемо и о ванбуџетским институцијама попут буџетских фондова, финансијских програма и планова, посебних рачуна и подрачуна.

Да би се откриле и у значајној мери предупредиле могуће злоупотребе, створене су правне и институционалне основе за имплементацију система мониторинга и контроле наменске употребе субцентралних буџета. С тим у вези спроводе се: интерна контрола, буџетска инспекција и контрола и државна

ревизорска инспекција у свим фазама буџетског процеса и буџетирања субцентралних нивоа.

Чињеница да субцентрални нивои власти значајно партиципирају у структури укупних јавних прихода, наметнула је потребу да се истраже питања везана за фискалну транспарентност. Иначе, оживотворење принципа транспарентности подразумева да јавно-правно тело омогући грађанима што јасније, дакле транспарентније разумевање система финансирања јавне потрошње што се постиже јасним, прецизним, тачним, правовременим и комплетним буџетским процедурама, процедурама за ревизију локалних одлука, процедурама за подношење приговора грађана на локалне одлуке, као и лако разумљивим индикаторима учинка, што би требало да обезбеди грађанима лакше разумевање самог начина финансирања услуга и добара на локалном нивоу, као и препознавање повезаности услуга и добара која им се обезбеђују са једне стране, и средстава која су обавезни да издвајају кроз порезе и друге обавезе, са друге стране. Облици непосредног учешћа грађана у остваривању локалне самоуправе, а које ћемо обрадити у предметној докторској дисертацији, су: грађанска иницијатива, збор грађана, референдум и други.

На послетку, иако су предузети многи кораци укључујући локалну демократију, грађанску партиципацију и нове форме управљања, модернизација субцентралног финансирања у Републици Србији нам тек предстоји. Стога, на крају овог четвртог дела, а на основу претходних оцена и анализа, биће изнесене неке од идеја за евентуалну реформу система финансирања субцентралних нивоа власти у Републици Србији.

У оквиру *Закључних разматрања* приказаће се преглед кључних ставова и запажања до којих ће се доћи при изради докторске дисертације, показаће се да ли се постављене хипотезе потврђују или одбацују и даће се коначна оцена али и предлог (ре)организације система финансирања субцентралних јединица власти у нашој земљи.

*„...ко би икога могао да сматра богатијим
до човека коме ништа не недостаје,
осим онога што му природне потребе захтевају;
или моћнијим до онога који све што тражи успева да постигне;
или срећнијим до онога који се ослободио свих душевних
узнемирења или утицаја моћније природе;
или онога који има оно само оно што,
како кажу, чак и бродоломник може собом да понесе?“*

*Марко Тулије Цицерон, Држава
римски књижевник, државник и беседник (106. п.н.е. – 43. п.н.е.)*

I РАСПОДЕЛА ФУНКЦИЈА И РЕСУРСА ЈАВНОГ СЕКТОРА – ТЕОРИЈСКИ АСПЕКТ

*“Иако знамо да је тешко схватити природу,
треба исто тако знати да је бескрајно теже појмити суштину државе.
Држава се мора схватити као величанствено архитектонско здање,
као хијероглиф разума који се открива у стварности.“*

Хегел (Georg Wilhelm Friedrich Hegel),
немачки филозоф (1770 - 1831.)¹

1. Уставно-правно уређење савремених држава

У богатој ризници како оовремених, модерних и савремених дискусија тако и ранијих полемика и премишљања, није лако пронаћи појам о којем се више расправљало од државе. Држава је историјска категорија и класна творевина настала на одређеном степену развоја људског друштва, која је потом, вековима доцније, еволуирала у аутохтоно модеран тип политичког поретка и као таква, спада у ред највреднијих цивилизацијских изума. Она је не само најзначајнија него свакако и најкомплекснија организација у целокупној друштвеној и политичкој сфери једног народа, и као таква, током последња три столећа потиснула је све предмодерне форме политичких заједница².

Држава је кључна формација модерне политике. Услед прворазредне њене важности, како за модерну друштвену и политичку теорију, тако и за целокупан друштвени и политички живот, држава је централна преокупација утемељивача модерне политичке мисли од Макијавелија, преко Бодена и Хобса, Монтескијеа, Лока и Русоа, до Хегела и Токвила, Маркса и Вебера³.

У теоријском и емпиријском политичком опусу тешко је наћи тему значајнију од државе. Држава је творац земаљског мира. Егзистенцијални страх извор је

¹ Хегел је задужио политичку филозофију теоријом о апсолутној или универзалној држави као еманацији умног општег интереса у односу на егоистичку природу грађанског друштва.

² Видети опширније: М. Подунавац (ур.) *Држава и демократија, Политичке перспективе, осврти и прикази*, Службени гласник и Факултет политичких наука Универзитета у Београду, Београд, 2010, стр. 539, и В. Павловић, *Држава и демократија, у: Савремена држава – структура и социјалне функције*, приредили: В. Павловић, З. Стојиљковић, Конрад Аденауер Стифтонг, Факултет политичких наука, Центар за демократију, Београд, 2010, стр. 22.

³ В. Павловић, *Држава и демократија*, оп. цит., стр. 11-12.

поретка и сигурности, он рађа државу која је *Creator et Defensor Pacis*. Изван државе нема сигурности, *Extra Civitatem nula securitas*⁴!

Бројне су и међусобно различите дефиниције којима се објашњава овај комплексни феномен. Полазно становиште јесте “*да је појам државе нововековни модерни појам, једна врста концептуалне апстракције чије прецизно значење није лако одредити*”⁵. Прецизније, “*држава није трансепохална категорија, него строго модеран тип политичког поретка*”⁶. Прави њен смисао огледа се у томе што је она најважнија политичка институција цивилизованог друштва. Од њеног настанка па до данас примарна њена функција била је и јесте опстанак и прогрес друштва.

Платон је у својој „*Држави*“ покушао да формулише апсолутно најбољу државу, као идеалну заједницу засновану на принципу мудрости, док је Аристотел тврдио да апсолутно најбоља држава не постоји, већ само релативно најбоља у односу на постојеће стање⁷.

Међу савременим концептима државе доминирају две дефиниције. Једна припада Марксу⁸ и марксистичкој политичкој теорији, и по овој дефиницији држава је инструмент у рукама владајуће класе којим та класа остварује свој посебан интерес, представљајући га као интерес државе односно друштва у целини. С друге стране, у теоријским расправама о модерној држави, током читавог XX века, полазиште је Веберово схватање државе. Вебер, наиме, настоји да државу дефинише

⁴ М. Подунавац, *Страх и храброст у политици*, Годишњак бр. 6, Факултет политичких наука, Београд, децембар, 2011, *Беседа*, (предавање одржано на Правном факултету поводом уручења награде Миодрага Јовичић, 26.10. 2011. године.).

⁵ В. Павловић, *Држава и демократија*, оп. цит., стр. 12.

⁶ Д. Лаловић, *Државе на кушњи*, НЗЦХ, Диспут, Загреб, 2008, стр. 8. (Наведено према: В. Павловић, *Држава и демократија*, оп. цит., стр. 12.).

⁷ И док Платонова идеална држава има три сталежа (филозофи, војници, робови), дотле Аристотелов идеал подразумева управљачки staleж и staleж робова. Аристотел је био реалнији од Платона, те је државу приказивао у органицистичком облику. У складу са Платоновим поимањем, држава настаје стога што нико није сам себи довољан. Чињеница је да су поједини људи по природи предодређени да боље раде неке послове од других, те је ова околност као и с њом у вези подела рада, предуслов развоја државе. Прецизније, разлог стварања државе лежи у узајамном потпомагању људи ради задовољавања животних потреба, и то на основу управо поменуте поделе рада, јер свако се разликује по природним способностима. Најпростија држава састоји се из малог броја грађана, од којих се једни брину за храну, други за становање, трећи за одећу и обућу итд, и управо ово је пример здраве државе коју касније насељавају досељеници, те ускоро њен простор постаје премален за све, што потом изазива сукобе и рат.

⁸ За разлику од Хегела, Маркс је порицао да држава може да делује у општем и универзалном интересу. Његов став је да је свака држава преодминантно инструмент у рукама владајуће класе, у смислу да подупире и обезбеђује репродукцију владајућих односа производње и њима одговарајућих својинских односа. (Видети опширније: В. Павловић, *Држава и демократија*, оп. цит., стр. 29.).

у садејству са њеним модерним поимањем, апстрахујући и остављајући по страни њене садржинске циљеве, који узгред, могу бити поприлично промењиви. У складу са Веберовим доживљајем, држава представља заједницу односно политичку организацију са карактером јавне установе чији управни апарат с успехом полаже право на легитимну употребу силе⁹, ради одржања поретка у оквиру одређене територије. Стога је монополски карактер државе једно од њених најважнијих обележја. Модерна држава је, истиче даље Вебер, територијална институција са карактером рационалне установе и трајне организације. Њене кључне одлике јесу, при томе: (а) *сувереност* – која подразумева да је државна власт независна и слободна поводом доношења својих одлука и (б) *супремација* – која означава да је државна власт виша од било које друге власти и сви субјекти дужни су да јој се покоравају. Најважнија формална карактеристика модерне државе јесте чињеница да она има управни и правни поредак који се могу мењати путем закона¹⁰. Вебер сматра да се свака држава темељи на сили¹¹. Историјска особеност државе и јесте у томе што је насиље као средство, под извесним околностима, постајало циљ за себе¹².

Углавном су и остали аутори, теоретичари ове комплексне творевине, сагласни у мишљењу да држава представља скуп организација и институција које на одређеној територији поседују легитимни монопол силе, и држава постоји само и док поседује тај монопол. Као таква, држава обједињује *политички апарат, територију и становништво*. Друга битна димензија државе је *власт*, и то власт ограничена правом и законима. Држава је и *ауторитет*. Основа њеног ауторитета је

⁹ Појам државе је тешко замислив без Веберовог категоријалног разликовања моћи и власти. За разлику од моћи која представља релативно аморфне изгледе да се унутар одређеног друштвеног односа наметне сопствена воља, по Веберовом одређењу власт се тиче изгледа да ће се одређене особе покорити наредби одређеног садржаја. Видети опширније: М. Вебер, *Привреда и друштво*, први том, Просвета, Београд, 1976, стр. 38. (Наведено према: В. Павловић, *Веберова концепција моћи*, Факултет политичких наука, Годишњак 2009, Први део: *Политичка теорија, политичка социологија, политички систем*, стр. 13.).

¹⁰ Иначе у Веберовој социолошкој категоризацији важно место припада друштвеним творевинама као што су породица, црква и држава, и према његовом изричитом тврђењу све политичке творевине су творевине које употребљавају силу. Видети опширније: М. Вебер, *Привреда и друштво*, други том, Просвета, Београд, 1976, стр. 15; М. Вебер, *Политика као позив*, у: *Хрестоматији*, В. Глигоров, *Критика колективизма*, Филип Вишњић, Београд, 1988, стр. 56. и М. Вебер: *Привреда и друштво*, први том, оп. цит., стр. 38-39. (Наведено према: В. Павловић, *Веберова концепција моћи*, оп. цит., стр.12-14.) и В. Павловић, *Држава и демократија*, оп. цит., стр. 13.

¹¹ Луј XIV, у своје време, говорио је „*L' Etat c'est moi*“ тј. „Држава то сам ја“, што другим речима значи: „ако хоће краљ, хоће и закон“.

¹² Видети опширније: М. Вебер, *Привреда и друштво*, први том, оп. цит. стр. 39. (Наведено према: В. Павловић, *Веберова концепција моћи*, оп. цит., стр. 13 -14.)

управо легитимност власти¹³. Консеквентно томе, државу бисмо могли одредити као политичку заједницу која поседује интерно и екстерно признату суверену власт¹⁴ над одређеном територијом и становништвом као и монопол над легитимном употребом насиља.

Проф. Р. Марковић под државом, као организованим друштвом, подразумева заједницу људи настањену на једној територији и организовану сагласно једном правном поретку који има карактер оригинерности (суверености, суверене власти). Држава је, дакле, територијална заједница људи с врховном влашћу. Њени конститутивни елементи при том су: становништво, територија и независна, непрекидна и недељива власт¹⁵.

О настанку државе много се дискутовало. Штавише, не постоји потпуна усаглашеност око времена настанка државе. Отуда и неугласице око утврђивања њеног порекла односно њене старости. Државе су вековима важиле као начин организовања људских заједница, који постоји од кад је света и века. Уобичајено се сматра да је држава прастиара људска институција, настала у Месопотамији, негде у доба првих пољопривредних друштава, неколико хиљада година пре нове ере¹⁶.

Проф. Слободан Јовановић¹⁷ истиче да се порекло државе губи далеко у времену и да се са сигурношћу не може утврдити како је она настала, највероватније као последица природног човековог нагона за самоодржањем. Даље, овај аутор стварање државе сматра савршеним чином, тачније сплетом специфичних околности које се, као последица нарочитих прилика, у низу историјских догађаја, дешавају само једном. У том процесу, посебно је помешно са општим, и увек остаје нешто

¹³ D'Entrevies, Alexander Passerin, *The Nation of the State*, Oxford, Clarendon Press, 1967. (Наведено према: В. Павловић, *Држава и демократија*, оп. цит., стр. 16.).

¹⁴ Ж. Боден (Jean Bodin) је задужио политичку и правну науку, а посебно теорију државе, својим схватањем суверености. Он је у свом делу *Шест књига о републици* по први пут истакао појам суверенитета, те дао значење овог термина које се и до дан-данас одржало као једно од битних својстава државе. Суверена власт је недељива, непреносива, јединствена, највиша власт у држави. То је она власт која нема власти над собом нити себи равне.

¹⁵ Р. Марковић, *Уставно право и политичке институције*, Службени гласник са п.о., Београд, 1998, стр. 177-178.

¹⁶ У знаменитој књизи *Оријентална деспотија*, Карл Витфогел (Karl A. Wittfogel) тврди да су прве државне творевине настале у, такозваним, хидрауличким друштвима, како би се обезбедило наводњавање и контролисање водених токова. Под хидрауличким друштвима Витфогел подразумева оријентална пољопривредна друштва која се темеље на великим државно регулисаним водоградњама канала за наводњавање и одбрану од поплава. То су друштва која је Маркс сврстао у азијатски начин производње, а која су настајала у Кини, Индији, Египту и Месопотамији. (Наведено према: В. Павловић, *Држава и демократија*, оп. цит., стр. 16- 17.).

¹⁷ Средиште мисли проф. Слободана Јовановића је теорија државе која повезује његово целокупно дело у један јединствен системски оквир.

што се не може објаснити, нешто што је наизглед дело личне вештине или чак среће и случаја¹⁸.

Савремена држава какву данас познајемо, настала је коинциденцијом одређених оквирних услова с контингентним догађајима, и има зачетке свог стварања код романских и германских народа током средњег века, да би потом, у новом веку, одатле била извезена свуда по свету¹⁹.

Од времена настанка првих модерних држава које су имале облик апослутних монархија, држава је непрестано мењала не само своје функције, него и форме и облича. На савремене контуре државе на крају XX и на почетку XXI века утицали су процеси интензивних интеграција и нарочито глобализације²⁰ који су услед пораста моћи међународних организација и транснационалних корпорација у сфери економије, финансија, саобраћаја, туризма, информације и медија, људских права итд., довели до извесне десуверенизације савремене државе и *разградње* њеног традиционалног концепта. На сцени је, дакле, радикално преобликовање основних принципа политичког уређења друштва. Све то упућује на закључак да термин држава постаје све више нормативан а све мање дескриптиван израз. Штавише, многе класичне концепције везане за државу озбиљно су нарушене и доведене у питање. Ту се пре свега мисли на класичну идеју о суверености државе, која је у ери глобализације, озбиљно не само ограничена, већ у извесном смислу и измењена²¹. Стога, да би успешно одговорила на ове и друге изазове, у време великих економских и финансијских турбуленција које потресају свет, производе мноштво незапослених, шире поља сиромаштва и подижу ниво конфликтности унутар

¹⁸ Дакако да држава није најстарији облик људске заједнице. Претходе јој породица и племе, као крвне, природне заједнице. Отуда извесни писци сматрају да је држава настала из племена његовим простим проширењем путем његовог природног, органског раста. Видети опширније: С. Јовановић, *О држави*, Сабрана дела, том први, БИГЗ, Београд, 1990. (С. Јовановић је своју књигу о држави објавио четири пута: *Основи правне теорије о држави*, Д. Обрадовић, Београд, 1906; *О држави, основи једне правне теорије*, друго прерађено и проширено изд.: Геца Кон, Београд, 1914; *О држави, основи једне правне теорије*, треће прегледано и допуњено издање, Геца Кон, Београд 1922; *Држава 1–2, Сабрана дела* 13, 14, Геца Кон, Београд, 1936. Последње Јовановићево издање *Државе* поново је објављено у 8. тому Сабраних дела, 1–12, ур. Р. Самарцић и Ж. Стојковић, БИГЗ, Југославија публик, СКЗ, Београд, 1991.).

¹⁹ R. Wolfgang, *Чему нас о будућности државе поучава њезина повијест?* Политичка мисао, Вол. XXXIX, (2002.), бр. 2, стр. 15–26.

²⁰ Термин глобализација је реч која је, „*поливалентна, промискуитетна, контроверзна реч, која често више прикрива него што открива о актуелним економским, политичким, друштвеним и културним променама*“. Видети опширније: В. Jessop, *State Power*, Cambridge: Policy Press, 2008, p. 178.

²¹ В. Павловић, *Држава и демократија*, оп. цит., стр. 44.

друштва, савремена држава мора перманентно да унапређује своје управљачке и демократске капацитете да би што успешније одговорила на многобројне изазове.

У данашње време константно расте свест о изузетној важности државе у модерној политичкој и целокупној друштвеној теорији и пракси. У складу са тим, Данливи и О'Лири утврђују пет њених битних карактеристика: (а) држава је препознатљиво одвојена институција или сет институција, тако различита од остатка друштва да ствара препознатљиву разлику јавне од приватне сфере; (б) држава је суверена, или врховна моћ, унутар своје територије, и по дефиницији, коначни ауторитет за све законе и подразумева обавезујућа правила подржана санкцијама присиле. Јавно право стварају званичници државе, а оно је утемељено формалним монополном силе; (в) државни суверенитет протеже се на све грађане унутар дате територије, и примењује се једнако, чак и према онима који су на државним положајима и учествују у доношењу закона; (г) персонал модерне државе је, по правилу, ангажован и обучаван за управљање на бирократски начин; (д) држава има способност да обезбеди новац (путем опорезивања) како би финансирала своје функције из прихода од грађана²².

Данас су друштво и држава у тој мери повезани и испреплетени, да није могуће ни замислити постојање друштва без државе. Стога, последње деценије XX и прва деценија XXI века протичу у оживљавању садржинског интереса за питање државе, као и великог повратка државе као кључне теме у теоријској агенди савремених политичких и друштвених наука²³.

Структуру модерне државе чине бројне институције које припадају законодавној, извршној и судској власти, њихова хоризонтална и вертикална организација као и мрежа свих органа и тела одговорних за спровођење јавних политика и одлука. Питање институционалне композиције државе у вези је са њеном територијалном организацијом односно вертикалном расподелом њене моћи на различите нивое власти, и представља основни критеријум за поделу држава на: (а) „*просте*“ или унитарне државе у којима је највиша, врховна власт концентрисана у једном центру, и не постоје територијалне разлике у оквиру државне целине; (б) „*сложене*“ државе или федерације које подразумевају државе које се састоје из две или више територијално заокружене целине, међусобно различите по својим

²² P. Dunleavy, B. O'Leary, *Theories of the State*, 1987, Palgrave Macmillan p.2. (Наведено према: В. Павловић, *Држава и демократија*, оп. цит., 15-16.).

²³ Видети опширније: В. Павловић, *Држава и демократија*, оп. цит., стр. 43.

економским, политичким, демографским, културним, верским или националним карактеристикама, с тим што суверенитет почива на централној власти а не на њеним државама чланицама, и (в) конфедерације или „заједнице држава” које су по својим друштвеним карактеристикама идентичне федерацијама, само што суверенитет почива на њеним државама чланицама, док је централна власт релативизирана.

1.1. Унитарне државе

Полазиште анализе унутрашње политичко - територијалне организације државе јесте утврђивање њеног уставно - правног уређења. У науци о држави најчешће се говори о два основна облика државног уређења, а то су: *унитарне државе* са различитим степеном (де)централизације, и *федерације* у којој федералне јединице могу бити формиране према различитим принципима, имати исти или различит статус, величину, број и ниво економске развијености.

Држава која у свом уставно - правном контексту представља недељиву целину и у којој, на читавој њеној територији, постоји само једна, јединствена и неподељена централна власт, која је уједно и носилац државног суверенитета, назива се *унитарна држава*. Унитарна држава јесте дакле, она држава у којој целокупна државна власт припада највишим државним односно централним органима који, правно и политички, располажу неограниченим овлашћењем да ту власт у целости самостално врше или је, пак, делимично уступе другим, подређеним органима које постављају и који су им непосредно подређени и одговорни. У унитарној држави грађани се покоравају једној политичкој вољи, једној законодавној и једној уставотворној власти, под истим уставним режимом и под владавином идентичних закона. Прецизније, суштинско обележје унитарне државе јесте хомогеност власти што другим речима значи да одлуке врховне, дакле, државне власти обавезују целокупно становништво једне земље. Као таква, унитарна држава представља најстарији, а с обзиром на околност да огромна већина савремених држава има унитарни систем власти, с правом можемо констатовати, и најраспрострањенији облик државног уређења²⁴.

²⁴Иако унитарну државу одликује јединствена и неподељена власт на читавој територији, постоје и унитарне државе са спроведеном територијалном децентрализацијом на, примера ради,

Иако је у унитарним државама власт централизована на хијерархијском принципу, ове државе кроз процес деволуције могу својим одређеним деловима дати аутономију на субцентралном (регионалном и/или локалном) нивоу, међутим, тако створени ентитети без обзира на опсег аутономије којом располажу нису државе, а такве државе се, пак, не сматрају федерацијама. С тим у вези, унитарне или како их неки теоретичари називају, „*просте државе*“, могу бити: (а) *централне државе*, у којима један или више централних органа врши целокупну државну власт, и типичан пример централних држава јесу примитивне државе, карактеристичне за почетке настанка државе уопште; (б) *централизоване* (једноставне) *унитарне државе* у којима, поред једног или више централних органа, постоје и субцентрални органи, потпуно зависни од централних, који за њих извршавају државне послове, али при томе немају никакву независност у погледу надлежности и организације, чиме централизована унитарна држава поприма облик пирамиде, и такав облик унитарне државе присутан је у Француској, Ирској, Грчкој, итд; (в) *децентрализоване*, а неретко и *деконцентрисане* („*сложене*“) *унитарне државе*²⁵, постоје када државне послове врши истовремено више децентрализованих органа односно политичко - територијалних јединица, независно од централне власти, располажући релативно самосталним и законом одређеним статусом и обимом овлашћења, при чему ове политичко - територијалне јединице не одликује сувереност. Најбољи пример децентрализованих унитарних држава су оне у којима постоје јединице локалне самоуправе и територијалне аутономије, попут оних у Холандији, Норвешкој, Шведској, Финској, итд.

Прве државе биле су централистички односно унитарно уређене, са једним јединственим средиштем моћи државног и политичког руковођења и одлучивања.

департмане у Француској или провинције у Италији који, међутим, имају само административни значај без властите законодавне делатности.

Прокламација Прве француске републике 24. септембра 1792. године према којој је „*Република једна и недељива*“ представља начело унитарне државе на којем она почива. Иначе, већина држава у данашњем свету су унитарне, што се објашњава чињеницом да су многе државе релативно малене по површини и броју становника, те стога немају потребу за већом или мањом децентрализацијом. С друге стране, велике државе су по правилу федерације, при чему, нпр. НР Кина представља изузетак. Видети опширније: Р. Марковић, оп. цит., стр. 439-440.

²⁵ Дакле, централизација има два важна коректива односно деконцентрацију и децентрализацију, под чијим дејством унитарна држава преображава своју првобитну једноставност и по одликама сличи федералној држави. Иначе, између ова два типа државног уређења чак има довољно сличности да су теоретичари, на челу са Хансом Келзенем, оценили да између децентрализоване унитарне и федералне државе постоји разлика у степену али не и у суштини. Такође, децентрализована унитарна држава као и федерација поседује мноштво институција, но оне нису политички засебне и одвојене него напротив, зависе од централне власти.

Такве унитарне односно централистичке државе биле су ближе самом појму државе као целовите, правно уобличене и уређене заједнице јер су са собом носиле јединство, ефикасност, рационалност као и друге одлике²⁶. Иако су бројне карактеристике на страни унитарне државе, код овог облика уставно - правног уређења, међутим, постоји оправдана бојазан од превелике концентрације моћи у центру односно на врху пирамиде, са неизбежном последицом заостајања у друштвеном и економском развоју нижих територијално - политичких нивоа власти. Стога, данас, у свету доминирају унитарне државе са одређеним степеном децентрализације у којима субцентралне односно јединице регионалне и локалне самоуправе уживају одређен степен аутономије, ограничен законима али и различитим облицима контроле и надзора од стране централне државе.

1.2. Федеративне државе

Идеја федерализма има веома дугу и богату традицију. Људско друштво, од самих почетака свог организовања, тражило је облике удруживања и сарадње, пре свега на политичком и државно - правном подручју. С тим у вези, још у античкој Грчкој наилазимо на обресе федерализације појединих грчких полиса²⁷. Данас, у федерално уређеним државама живи готово половина укупног човечанства.

Ако су два супротна пола различитих облика државних уређења унитарна држава и конфедерација, са својим релативно прецизно утврђеним својствима и карактеристикама, онда се између та два пола простире подручје у којем се налазе федеративне државе, са свим разликама које одликују поједине међу њима. Неке су по својим особеностима ближе унитарно уређеним државама, али ипак то нису; друге су сличније конфедерацијама, али ипак немају нека њима иманентна својства²⁸.

²⁶ М. Јовичић, *Регионална држава*, Вајат, Београд, 1996, стр. 14.

²⁷ И сам термин федерализам има корен у латинској речи *foedus* и, како тврди проф. Р. Марковић, представља *уговор, савез*. Федерализам означава појаву повезивања и слободног удруживања различитих територијалних заједница људи у оквиру једне државе или између више држава и политичких целина, у различите сврхе. Као такав, федерализам није нова појава, и среће се још у античкој Грчкој у којој су постојали савези којима су, у одбрамбене сврхе, били повезани градови-државе. Видети опширније: Р. Марковић, оп. цит., стр. 442.

²⁸ М. Јовичић, *Савремени федерализам – изабрани списи*, Службени гласник, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд, 2006, стр. 21.

Федерација²⁹ је облик државног уређења с високим степеном децентрализације и аутономије федералних јединица, при чему епитет државности односно изворни суверенитет не припада федералним јединицама него заједничкој држави односно федерацији као целини. Консеквентно развијање ове тезе значи да федералне јединице немају право на самоопредељење. Оне поседују сопствени политички живот као и извешан степен самосталности. Између федерације и федералних јединица постоји уставом дефинисана подела власти, с тим што федерација врши највишу, уставом загарантовану законодавну власт, а федералне јединице имају право учешћа у обављању законодавне, судске и извршне власти федералне државе као целине. Устави федералних јединица су акти слабије правне снаге од федералног устава и не могу садржати ништа супротно одредбама федералног устава. Федералне јединице се међусобно разликују према површини територије и броју становника, но све имају једнак положај и истоветне надлежности у домену својих овлашћења.

Разлози за успостављање федерације бројни су и разноврсни, детерминисани националним, историјским, етничким, традиционалним, економским, политичким, географским, културним и другим особеностима појединих делова земље. Сврха федералног уређења јесте да се помире регионалне односно националне различитости и оствари целовитије политичко јединство државе³⁰. Федерализам се у различитим државама различито манифестује. Но, и поред тога, идеја и пракса федерализма је у основи увек носила тежњу за обликовањем државног уређења тако да се оствари равнотежа између делова и целине односно између посебних и заједничких интереса, а нарочито током последњих деценија, кроз интензивне процесе европских интеграција, децентрализације и демократизације друштва, федерализам постаје све заступљенији облик државног уређења. Његова примена је посебно изражена у великим државама и у државама са мултиетничком структуром становништва. До афирмације федерализма долази у средњовековној Европи када се

²⁹ Федерална држава се може најбоље одредити у поређењу са децентрализованом унитарном државом. Разлика између ова два облика државног уређења јесте у томе што децентрализоване јединице унитарне државе поседују далеко мањи број надлежности него што их имају федералне јединице. Надлежности федералних јединица одређују се и мењају уставом и ван домашаја су утицаја федералне власти. У федералној држави над актима федералних јединица може постојати само контрола уставности и законитости.

³⁰ Такве су биле бивша Југославија и бивши СССР, а данас су то, примера ради, Руска федерација и Сједињене Америчке Државе.

федерализам испољава у различитим облицима удруживања народа и њихових територијалних јединица у шире облике државноправног организовања.

И док је унитарна држава, чини се, лаички осмотрено, једноставнија, догле је федерална много сложенија, с обзиром на то да поседује најмање два нивоа државних органа - у самим федералним јединицама, и на нивоу федералне државе као целине. Стога је и процес одлучивања у федералним државама спорији и комплекснији. Федералне јединице управљају саме собом што доприноси јачању процеса демократизације. Уосталом, демократија, као облик политичког режима, је иманентно својство федерализма. Ниједна друга држава не ослања се толико снажно на савремене инструменте непосредне демократије, референдум и грађанску иницијативу, као федерално уређена држава. Међутим, унитарне државе, за разлику од федерација, нису изложене опасности од распада јединствене државе. Близост федерације и (децентрализоване, сложене) унитарне државе огледа се у томе што и у једној и у другој, постоји мноштво институција и тела, који при том нису самостални и политички одвојени, већ зависе од централне власти. Дакле, између ова два основна облика државног уређења, разлике се изражавају у структури државне власти што другим речима значи, да уколико државна власт има јединственог носиоца, реч је о унитарној држави, а ако је та власт подељена на више центара, говоримо о федералној држави. Или, како наводи А. Орију, унитарна држава је *„државни колективитет који није подељен на унутрашње делове који сами заслужују назив државе“*, док је са федералном државом обрнут случај. Такође, федералне јединице у федерацијама за разлику од унитарне државе, имају право да сопственим уставом пропишу своју унутрашњу организацију³¹.

Федерације постоје у различитим облицима друштвеног уређења и присутне су на свим континентима, како међу најразвијенијим земљама света, тако и међу онима које чине тек почетне кораке на путу свог тржишног привредног развоја.

Велик допринос теорији федерализма дали су, нарочито крајем XVIII и почетком XIX века, бројни теоретичари попут Русоа³², Канта³³, Прудона³⁴,

³¹ Још је Токвил писао да у федерацији постоје два различита друштва, међусобно испреплетена и урасла једно у друго. Р. Марковић, оп. цит., стр. 439, 447 и 464.

³² Према Русоу федеративно уређење је основа сваког демократског поретка.

³³ Кант је федерализам тумачио као основу на којој је могуће успоставити светски поредак, заснован на праву, са приоритетним циљем онемогућавања рата и успостављања мира на глобалном нивоу.

³⁴ За Прудона је, попут Русоа, федерални уговор основа за демократски преображај друштва.

Монтескијеа³⁵ и Токвила³⁶. Федерализам у свом најширем контексту представља комплексну плуралистичку концепцију свеукупног друштвеног и политичког живота³⁷.

Искуства указују да се настанак федералних држава у свету одвијао на један од три начина: (а) *уједињењем самосталних и независних суверених држава* у нови државни облик тј. *методом агрегације*, на основу договора међу њима, при чему ове државе, чланице федерације, задржавају веће компетенције у односу на саму федерацију; (б) *децентрализацијом*, односно унутрашњим раслојавањем *унитарне државе* на неколико државних целина које добијају својство федералних јединица, и тада је уобичајено да је шири круг овлашћења у домену надлежности федерације, или (в) *комбинацијом* оба начина када су могућа различита решења, као последица различитих интереса федерације и појединих њених чланица. Дакле, питање се тиче опредељења да ли ће се на нивоу федерације као целине доносити све или бар већина кључних политичких и економских одлука, или ће доношење ових одлука бити у надлежности њених чланица³⁸.

Иначе, федералне јединице нису суверене државе ни у смислу међународног ни у смислу унутрашњег права, а њихов положај утврђен је федералним уставом. Федералне јединице имају право на самоорганизовање. Устави федералних јединица сабије су правне снаге од федералног устава.

³⁵ Монтескије је истицао како је друштво комплексно, па је стога и предлагао федерални облик државног уређења који би могао обезбедити аутономију делова и целине једне сложене државе, а све са сврхом очувања унутрашњег мира. Анализирајући природу федеративних односа, први је употребио појам “*федеративна република*”, означавајући њиме сложену заједницу конституисану из појединих, самосталних република, што је и темељна премиса савременог федерализма и федералних држава.

³⁶ Токвил, анализирајући политички систем Сједињених Америчких Држава, у свом најпознатијем делу *Демократија у Америци*, посебно је наглашавао значај постојања регионалних заједница које чине федерацију као сложену државу.

³⁷ Значајну фазу у теорији и пракси федерализма представља појава прве савремене федералне државе - Сједињених Америчких Држава, формиране 1787. године, на искуствима неефикасне конфедеративне власти, која није могла осигурати функционисање државе у условима развијеног капиталистичког друштва. Иначе, амерички федерализам остварио је снажан утицај на формирање федерација и у другим државама. Тако, у свет федерализма 1848. године, улази Швајцарска, да би у другој половини XIX века, дошло до великог процвата федералних уређења и то првенствено на америчком континенту, када га, једна за другом, усвајају Аргентина 1853. године, Мексико 1857. године, Венецуела 1864. године, Канада 1867. године и као последњи Бразил 1891. године. После Швајцарске, Немачка 1871. године постаје друга европска федерација, а на граници векова федерално уређење уводи и Аустралија. После Првог светског рата долази до образовања још две европске федерације – Аустрије, 1920. године, и прве социјалистичке федерације СССР-а, 1922. године. И најзад, период после Другог светског рата карактерише знатно повећање броја федерација, од којих међутим, већина врло брзо силази са светске сцене уставно-правних уређења.

³⁸ Видети опширније: Р. Марковић, оп. цит., стр. 461.

Федерализам није само сложени однос између различитих територијалних јединица које деле власт. Он је пре свега модел друштвених односа у политичкој заједници из којег је елиминисана доминација и монопол власти, и који, стога, чини могућим и нужним заједничко деловање људи у тражењу решења за политичке, економске, финансијске и друге проблеме своје заједнице. Темељни организацијски принцип федерализма је нецентрализација, а сам федерализам подразумева уставно спроведену и гарантовану поделу власти и надлежности између више центара моћи за разлику од обичне децентрализације, где се претпоставља да постоји суверени центар власти који преноси део својих надлежности на начелно ниже органе³⁹. Образлажући предности нецентрализованог политичког система, В. Остром је писао „...у непрекидном експериментисању човечанства са уставним избором који ће пружити могућност остварења слободе, једнакости и друштвене правде, власт је, у исувише великом броју примера, искоришћена не да би се чинило добро, већ да би се оствариле предности путем доминације и експлоатације над другима. Алтернатива је полицентрични уставни поредак заснован на самоуправи, а не на идеји суверености која подразумева постојање једног крајњег центра неодговорне власти“⁴⁰.

Не постоје два истоветна федерална уређења, а њихова разноликост је сасвим разумљива јер настају у различитим друштвима и одговарају различитим економско - политичким околностима у тим друштвима.

Целокупна организација федералне државе почива на дијалектичком склопу три принципа: (а) *супрематији федерације* која означава да је федерација с једне стране посебна политичка и државна организација, а с друге да је она супердржава; (б) *аутономији федералних јединица* која подразумева самосталност и сопствену надлежност федералних јединица, као и посебну њихову законодавну, извршну и судску власт, и управо је то суштинско обележје федерације јер у супротном, федерација се не би разликовала од унитарних децентрализованих држава; (в) *партиципацији федералних јединица* у надлежностима федерације, и то тако што представници федералних јединица улазе у састав органа федерације или се непосредно изјашњавају о питањима из њене надлежности⁴¹.

³⁹ В. Остром, *Политичка теорија сложене републике*, Информатор, Загреб, 1989, стр. 19.

⁴⁰ *Ибидем*, стр. 28.

⁴¹ Р. Марковић, оп. цит., стр. 451-454.

Теорија уставног права познаје и признаје два традиционална метода поделе надлежности између федерације и федералних јединица. Први метод подразумева уставно-позитивно одређивање надлежности федерације, док све друге, уставом непобројане надлежности, припадају федералним јединицама, и тада је претпоставка надлежности у корист федералних јединица. Друго одређење подразумева да надлежности које нису уставом прецизиране као надлежности федералних јединица, припадају федералној власти и тада је претпоставка надлежности у корист федерације. И док се први облик поделе надлежности примењује као правило јер је примернији самој природи федерације, други је изузетак (користи се у малобројним земљама, као нпр. у Канади)⁴².

Најзад, с обзиром на то да је констатовано да се основна грешка свих, како традиционалних тако и модерних теорија о федерацији, састоји у несхватању или недовољном разумевању карактера федерације и федералних јединица, проф. Јован Ђорђевић износи своје поимање федерације следећим речима „федерација је ‘заједница заједница’ или ‘република република’”. Она је такав облик унутрашњег политичког уређења у коме ове заједнице као реални колективитети располажу унутрашњом снагом и уставом утврђеним правима и средствима да, самостално односно аутономно, управљају саме собом, а не само за себе, већ и за све, и то у оквиру оних функција и помоћу оних средстава које произилазе из основе и карактера удружених заједница⁴³.

Федерација је дакле сложена држава и њене федералне јединице се по свом положају разликују од јединица локалне самоуправе у унитарним државама. И док федералне јединице имају одређени степен самосталности и сопствени устав, докле децентрализоване јединице у унитарним државама имају статут као основни конститутивни акт. Посматрајући са историјског аспекта, прво су настале унитарне државе.

У битне елементе појма федерације Миодраг Јовичић, уврштава следеће⁴⁴: (а) свака федерација поседује најмање две федералне јединице, при чему свака од њих има своја специфична својства; (б) писани федерални устав је основа за дефинисање федералног карактера државе и њиме се одређују карактеристике федерације и федералних јединица, статус федералних јединица као и расподела функција међу

⁴² Видети опширније: Р. Марковић, оп. цит. стр. 470- 474.

⁴³ Ј. Ђорђевић, *Политички систем*, Савез удружења правника, Београд, 1967, стр. 407- 408.

⁴⁴ М. Јовичић, *Савремени федерализам - изабрани списи*, оп. цит., стр. 22-23.

њима; (в) федерација има сопствене органе путем којих обавља функције дефинисане федералним уставом, а највиши међу њима је савезни парламент; (г) органи федералне јединице су самостални и независни у обављању својих функција; (д) федерални устав има примат над свим осталим општим актима који се доносе у федерацији.

Следствено томе, федерација је комплексна друштвена структура и држава, односно такав облик државног уређења у којем постоји (а) територијална подела на федералне јединице као и подела надлежности између федерације као целине и тих јединица, (б) систем двоструке (дупле) власти, с тим што је једна власт општа, централна односно власт федералне државе као целине, док је друга власт посебна, регионална и подразумева власт федералних јединица, и управо ово двојство или паралелизам битна је одлика федералног уређења савремених држава⁴⁵.

Основна интегративна функција федерализма јесте да обезбеди одређени ниво аутономије у оквиру државе посредством већег учешћа грађана у процесу одлучивања на различитим нивоима, јер управо је демократија иманентно обележје федерализма⁴⁶. Да би могли ефикасно да обављају бројне своје функције, органи и институције федералне државе морају поседовати сопствене изворе прихода. Федерално уређен систем врши вертикално раздвајање надлежности између федералних јединица и неретко развија конкурентске односе међу њима којима се позитивно утиче на економску продуктивност и друштвени консензус. И управо регионална и локална самоуправа имају највећи значај у федералним, а најмањи у централизованим унитарним земљама.

Засновано на концепцији полицентричног уставног поретка, према мишљењу великог броја теоретичара, федерално уређење има фундаменталне предности пред унитарним и централизованим системима⁴⁷. Међутим, било би погрешно заступати мишљење да унитаризам *a priori* води у централизам, а федерализам у децентрализацију. Другим речима, као што све федерације нису подједнако успешне и демократске, не значи да су унитарне државе аутоматски тоталитарне и недемократске. Према томе, и федерално и унитарно уређене државе имају своје добре и лоше стране па би било погрешно једном или другом облику уставно - правног уређења дати начелну предност. Поред бројних добрих одлика, сматра се да

⁴⁵ Р. Марковић, *Уставно право и политичке институције*, дванаесто осавремењено издање, Правни факултет Универзитета у Београду и ЈП Службени гласник, Београд, 2008, стр. 384.

⁴⁶ Видети опширније: М. Јовичић, оп. цит., стр. 22-24.

⁴⁷ В. Остром, оп. цит., стр.18.

федерација поседује и неке недостатке, попут: неефикасности, полицентризма одлучивања услед постојања два и више нивоа власти, непостојање кохезије целине и делова и др. Федерација је комплексна и сложена друштвена структура, односно новонастала држава која се уздиже изнад добровољно удружених државних колективитета. Унутар федералног система, нижи нивои (државе, покрајине, кантони итд.) имају утврђене сфере надлежности које централна власт не може угрозити. Сваки ниво има своју пореску базу, а нижи нивои имају значајну улогу у процесу доношења одлука на вишем нивоу. Федерализам дакле, представља методу управљања која моћ удаљава од центра, усмерава незадовољство далеко од националне политике и тиме настоји повећати националну кохезију смањујући друштвене разлике између грађана и центара моћи⁴⁸. У правом федералном систему мора постојати потпуно јединство у погледу спољног света, односно одбрана, спољна политика (укључујући спољну економску политику) морају бити у домену централне власти, док у оквиру унутрашњих послова постоји довољно простора за разноликост. Услед тога федерализам мора дозвољавати одређени ниво флексибилности. И управо су кључна обележја федерализма компромис и флексибилност. Данас у свету има 20 федерација⁴⁹. Иако њихов број није велики, територијална пространства која федерације заузимају, бројност становништва које их насељава и економска снага којом располажу, врло су респектабилни, па се с пуним правом може констатовати да већина најмоћнијих држава света данашњице, (изузев НР Кине која је унитарна држава) има федерално уређење (Сједињене Америчке Државе, Руска федерација, Бразил, Индија, Немачка, Аустрија и др.). Ако савремена историја и није дала за право Прудону (*Pierre- Joseph Proudhon*) који је пре више од једног века тврдио да ће XX век отворити еру федерација или ће човечанство поново ступити у хиљадугодишње чистиште, она је свакако у наше време поставила основе доктрине федерализма.

1.3. Конфедеративне државе

Поред унитарне и федеративне државе које су два основна облика државног уређења, уставно-правна теорија и пракса познају и конфедеративну државу.

⁴⁸ А. Benini, *Modern Switzerland*, McGraw-Hill, Boston, 1999, p. 82-83. (Наведено према: Roozbeh (Rudy) В. Baker, *Модел швајцарског федерализма*, Политичка ревија (Political Review), година (XXIV) XI, вол =32, бр. 2/2012, стр. 157-178.

⁴⁹ *Лексикон држава света*, Политика, Народна књига, Београд, 2006.

Конфедерација, наиме, представља савез независних, суверених држава створен на основу међународног уговора као конститутивног акта односно конвенције земаља чланица, а у сврху јединственог решавања питања од заједничког интереса, при чему свака држава, чланица конфедерације, задржава своје право на могућност самоопредељења⁵⁰. И док федерална држава представља засебну, потпуно нову правну личност често схваћену као наддржава, тј. *интра* државни федерализам (*intraétatique, intrastate*), и као таква (а) има своју територију, која представља укупност територија њених чланица, (б) има своје становништво, као збир становништва њених чланица, као и (в) своју власт (законодавну, извршну и судску) различиту од власти држава чланица, конфедерација оличава *интер* државни федерализам (*interétatique, interstate*), тј. појачан савез држава којим се не ствара нова држава, већ суверене државе у конфедерацији остају и даље самостални међународно - правни субјекти који су пристали пренети одређена суверена права на конфедерацију као целину. Прецизније, конфедерација нема сопствену територију, нема своје грађане и не постоји највиша врховна власт у конфедерацији, већ само заједнички орган посредством којег независне државе опште. У складу са таквим поимањем, Р. Марковић износи став да је конфедерација „ембрион федералне државе“. Дакле, у конфедерацији нема средишње односно централне власти, односно нема друге државне власти осим власти сваке понаособ удружене државе. Конфедерација не поседује ниједну од три класичне државне власти и представља скуп независних држава са којима општи преко својих заједничких органа. Конфедерацијом се не ствара супердржава већ међународни савез независних држава које задржавају своју сувереност и као такав, овај облик државног уређења представља неку врсту транзиционе форме, после које ће се удружене државе или вратити потпуној независности и самосталности, или ће се интегрисати у јединствену федералну целину. Дакле, федерација и конфедерација су два различита облика односно степена остваривања федерализма. Конфедерације су ретке и теже нестабилности, оне се или распадају или претварају у федерације⁵¹.

На основу релативно малог броја конфедерација у историји, пре свега Северно-америчког савеза (1778-1787), Немачког савеза (1815-1866) и Швајцарског савеза (од XIII века па са краћим прекидом до 1848. године),⁵² могуће је утврдити битна

⁵⁰ Неретко се наводи „самоопредељење до самоотцепљења“ што другим речима значи да конфедеративна јединица може се одлучити на отцепљење из постојеће заједнице потпуно самосталном одлуком, без обзира на вољу других.

⁵¹ Видети опширније: Р. Марковић, *Уставно право и политичке институције*, оп. цит., стр. 443-444.

⁵² Мада се у званичном називу Швајцарске употребљава израз конфедерација (енг. *Swiss Confederation*, фр. *Suisse Confederation*, итал. *Confederazione Svizzera*, и др.), Швајцарска је по уставно-

обележја конфедералног уређења: (а) основни конститутивни акт једне конфедерације представља конфедерални пакт односно уговор којим чланице конфедерације образују конфедерацију. Овај уговор има сва својства међународних уговора тако да је за његову измену неопходна једногласна сагласност свих чланица⁵³; (б) чланице конфедерације располажу правом *нулификације* које представља право на могућност неприхватања одлука органа конфедерације с којима се не слажу, и правом *сецесије* односно правом иступања из конфедерације у околностима када им даље чланство у конфедерацији не одговара. Такође, чланице правом на *вето* могу да онемогуће доношење одлука које не желе прихватити односно усвојити⁵⁴; (в) суверене државе у конфедерацији остају и даље самостални међународни субјекти с правом да у сваком тренутку иступе из конфедерације; (г) у домену конфедерације налазе се искључиво поверени послови, најчешће из области спољних послова и одбране; (д) конфедерација има заједнички орган који јој даје само привид државности, и најчешће је то конфедеративна скупштина у којој свака држава, чланица конфедерације, броји једнак број представника, независно од њене величине и броја становника; (ђ) конфедерацију одликује посебан начин одлучивања по принципу консензуса што значи да је неопходна сагласност представника свих држава чланица.

И док у федерацији, и централни органи и органи федералних јединица делују директно на грађане, у конфедерацији само конфедералне власти на њих делују непосредно, док централне власти делују искључиво на конфедералне власти⁵⁵. У конфедерацији њене чланице располажу са тзв. *kompetenz-kompetenz* правом (надлежност надлежности), односно правом да саме одређују своје надлежности, уступајући конфедерацији само један њихов, најчешће малобројни део и то пре свега у области заједничке спољне политике. Обрнуто, у федерацији њене федералне јединице после образовања федерације и доношења федералног устава, више не располажу *kompetenz-kompetenz* правом, већ је то право у домену федерације

правном уређењу федерација од 1848. године. Швајцарска власт је организована на три територијално-политичка нивоа одлучивања: федерална власт, кантони и општине. Швајцарска се састоји из 26 (полу)кантона, и сваки од њих је признат Федералним уставом Швајцарске и сваки поседује различиту културу и историју. Као таква, Швајцарска је модел успешног демократског плурализма у хетерогеном друштву.

⁵³ Ch. Durand, *Confédération d'Etats et état fédéral*, M.Rivière, Paris 1955. p.19

⁵⁴ У федерацији је основни конститутивни акт устав, њега и доноси и мења највиши орган федерације, њен парламент у којем се налазе представници федералних јединица које међутим не располажу нити правом нулификације (тј. правом поништавања односно одбацивања одредаба федералног устава) нити правом сецесије (тј. иступања из федерације), а не могу да ставе ни вето на одлуку о измени федералног устава. Видети опширније: Р. Марковић, оп. цит., стр. 463-464.

⁵⁵ К. С. Wheare, *Federal Government*, 3. ed, London 1956, p. 14.

односно њеног парламента. Такође, надлежности које су уставом додељене федерацији увек су бројније и значајније, а федералне јединице их не могу више преузимати, без одговарајуће измене уставних одредби⁵⁶. На различит начин поима се и питање суверенитета ова два облика државног уређења. У случају конфедерације изван сваке сумње јесте да њене чланице располажу сувереношћу и никаква их одлука конфедералних органа не веже док се саме не усагласе са њом. У случају федерације јасно је да се правно, не може говорити о суверености федералних јединица у пуном и чистом значењу овог појма⁵⁷. Подела надлежности је иманентна федералним државама, док у околностима конфедералног и унитарног државног уређења може се говорити само о поверавању или о преносу послова, и то у случају конфедерације у корист заједничког њиховог органа, док у случају унитарних држава у корист субцентралних јединица.

Историјска дешавања пружају сведочанство да су се конфедерације образовале под утицајем различитих прилика и околности. С обзиром на чињеницу да сви облици конфедеративног уређења припадају прошлости, поставља се питање шта чини унутрашњу слабост оваквог облика уставно - правног уређења једне државе. Једна од значајнијих мањкавости, свакако јесте императив једногласног одлучивања при доношењу свих релевантних одлука, што је изузетно тешко остварити јер спровођење појединих одлука неретко наилази на противљење одређених држава, чланица конфедерације.

⁵⁶ Р. Марковић: оп. цит., стр. 445.

⁵⁷ М. Јовичић, оп. цит., стр. 26.

*“Дух неког народа, његов културни ниво,
његова друштвена структура, дела која његова политика може припремити,
све то, и више, уписано је у његову фискалну историју.
Онај ко зна како да слуша те поруке,
чује грмљавину светске историје јасније него било где другде”.*

*Joseph A. Schumpeter (1883 – 1950.)
аустријски економиста*

2. Фискални федерализам vs. фискална децентрализација

У савременој теорији и пракси јавних финансија, у условима децентрализованог државног уређења, изузетан значај припада фискалним односима између различитих нивоа власти. Примарна сврха, при томе, јесте конципирање и реализација што ефикаснијег и функционалнијег фискалног система, јер од начина на који ће бити решено питање јавних расхода (функција) и њиховог финансирања јавним приходима (ресурсима), зависи ефикасно функционисање и уосталом, и сам опстанак једне државе.

Проблематика фискалног федерализма одувек је актуелна и интересантна и задире у економске, политичке, историјске и друге аспекте који детерминишу уставни карактер једне земље. Субцентрални нивои власти имају различите интересе, преференције и циљеве а поједини фискални аранжмани своје предности и недостатке, те управо из тог разлога не постоји једно јединствено решење за уређење фискалних односа између различитих субцентралних нивоа одлучивања које би било примењиво у свим државама, односно, уређење фискалних односа у једној земљи, не мора да буде примерено и за остале.

Прво и основно питање које се поставља у теорији и пракси фискалног федерализма јесте распоред надлежности између децентрализованих јединица власти. Дакле, неопходно је утврдити које јавне функције ће бити у домену централне а које ће припасти субцентралним нивоима. Такође, важно је увидети да ли обављање одређене јавне функције од стране једне политичко-територијалне јединице нужно значи да она обезбеђује и потребна средства, или се пак неопходна средства обезбеђују од стране другог (или других) нивоа власти; да ли сваком нивоу власти треба обезбедити приступ изворима јавних прихода из којих би у целости

финансирали своје јавне функције или је то преимућство ексклузивно централне власти док би се нижи, субцентрални (регионални и локални) нивои финансирали из неких других извора прихода⁵⁸. У питању је, дакле, феномен који отвара бројне недоумице од суштинског значаја за функционисање једне земље и уређење њених фискалних релација, и одговори на ова и бројна друга питања разликују се од државе до државе у зависности од њеног уставно-правног уређења, актуелних економских, политичких, историјских, етничких, традиционалних, географских, демографских и других прилика.

Савремено поимање федерализма тумачи га као систем у ком је власт подељена између централног ауторитативног дела и конститутивних политичко-територијалних јединица⁵⁹. Прецизније, јавнофинансијска теорија суштину фискалног федерализма доживљава као сплет односа који се конституишу између политичко-територијалних јединица једне државе у погледу дефинисања и расподеле надлежности с једне стране, и овлашћења за установљавање, увођење и одређивање висине јавних прихода за потребе финансирања тих надлежности, с друге стране. У том контексту неопходно је изградити релевантне *институције* неопходне за успешно спровођење децентрализације фискалног система (фискалне децентрализације) и реализацију фискалних односа између различитих нивоа власти. И управо ова децентрализација јавних расхода и јавних прихода представља основу на којој се гради „*зграда фискалног федерализма*“⁶⁰.

Сам појам фискалног федерализма могуће је тумачити у *ужем* и *ширем* смислу. Схваћен у *ужем* смислу, овај појам везује се искључиво за односе у федерално уређеној држави, а у вези је са расподелом фискалних прихода између федерације, федералних јединица и локалних заједница⁶¹. У *ширем* контексту, појам фискалног федерализма иманентан је и другим облицима уставно - правног уређења савремених држава, са имплементираном децентрализацијом државне власти, и у том случају подразумева односе између централног нивоа и регионалних односно локалних колективитета, и тиче се утврђивања извора и расподеле фискалних

⁵⁸ Видети опширније: Ј. Ђуровић Годоровић и М. Ђорђевић, *Јавне финансије*, Економски факултет Ниш, Ниш, 2010, стр. 397.

⁵⁹ *The American Heritage Dictionary of the English Language*, Fourth edition, Houghton Mifflin, Boston, 2006.

⁶⁰ Видети опширније: С. Стојановић, *Фискални федерализам*, Институт за упоредно право, Центар за антиратну акцију, Београд, 2005, стр. 55-57.

⁶¹ Видети опширније: Ј. Ђуровић Годоровић, М. Ђорђевић, оп. цит., стр. 398-399.

прихода⁶². С обзиром на то да је водећи (лидерски) принцип у утврђивању јавних прихода да „финансије следе функције“, базична преокупација фискалног федерализма и децентрализованих јавних финансија јесте расподела јавних расхода (функција) по нивоима власти.

Код расподеле јавних функција (расхода), примењују се одређени критеријуми међу којима су најзначајнији (а) *политички фактори* односно релације између политичких снага у једном друштву, (б) *економски фактори*, у смислу природе функције и територије која ужива корист од обезбеђивања одређеног јавног добра, као и (в) *економија обима*⁶³.

Као што је претходно напоменуто, расподела јавних функција односно расхода по нивоима власти у једној држави, детерминише расподелу јавних прихода. Када постоји недоумица који приход би требало да буде у надлежности појединог нивоа власти, у теорији јавних финансија заступљен је став да треба поступати аналогно расподели јавних расхода. У вези са наведеним, неопходно је анализирати и појам фискалног суверенитета⁶⁴. Уколико је у домену одређеног нивоа власти и увођење и одређивање структуре односно висине јавних прихода, тада дати ниво власти ужива потпуни фискални суверенитет. Ограничен број ових надлежности имплицира ограниченим фискалним суверенитетом. Међутим, да би се уопште могло говорити о фискалном суверенитету неопходно је да је остварена надлежност за увођење неког јавног прихода од стране одређеног нивоа одлучивања⁶⁵.

Поред расподеле функција односно јавних расхода, и расподеле ресурса односно јавних прихода, елементи фискалног федерализма су и међубуџетски трансфери и задуживање.

⁶² И док Р. Дал (Robert Dahl) под „федерализмом подразумева систем у ком су нека питања искључиво у надлежности неких локалних јединица - кантона, чланица федерације, области - тако да су, по уставу, она изван опсега власти националне владе која, опет, има своју надлежност изван власти мањих јединица“, (Видети опширније: Р. Дал, *Демократија и њени критичари*, Подгорица, ЦИД, 1999, стр. 282), дотле, Масгрејв (Musgrave) сматра да фискални федерализам представља поделу функција и финансија јавног сектора између различитих нивоа власти. (А. R. Musgrave, *The Theory of Public Finance*, New York: McGraw Hill 1959. (Наведено према: Ј. Ђуровић Годоровић, М. Ђорђевић, оп. цит., стр. 398.).

⁶³ Видети опширније: С. Стојановић, оп. цит., стр. 57.

⁶⁴ Видети опширније: Ј. Ђуровић Годоровић, М. Ђорђевић, оп. цит., стр. 399.

⁶⁵ Ж. Ристић, *Фискална економија, Фискални федерализам: компаративне консидације, VIII део*, Друго измењено и допуњено издање, Савремена администрација Београд, 1991; Ј. Ковачевић, *Фискални систем и његова децентрализација у СФРЈ*, Књиговодство, бр. 1/91, Београд, 1991. (Наведено према: Х. Хрустић, *Фискални федерализам у свету и наша искуства*, Привредни преглед, Београд, 2002, стр.19.).

Међубуџетски трансфери јесу трећи конститутивни елемент фискалног федерализма. У питању су инструменти јавне политике који се користе за отклањање неравнотеже између расхода и прихода у буџетима субцентралних јединица или за отклањање фискалних диспаратета насталих услед разлика у степену економске тј. привредне развијености појединих делова исте земље. Осим што се трансферишу средства од стране централне власти нижим нивоима политичко-територијалне организованости, могућ је и трансфер од богатијих ка сиромашнијим субцентралним јединицама истог нивоа организовања. Иако би требало да су одраз објективности са примарном сврхом отклањања неравнотежа и постизања и одржавања макроекономске стабилности земље, понајчешће су трансфери изложени утицају владајућих политичких снага у држави⁶⁶.

У околностима када нижи нивои власти не могу покрити своје расходе ни из властитих прихода нити из прихода које им виша власт уступа односно трансферише, средства за финансирање обезбеђују путем кредита и зајмова, односно задуживањем код банака и других финансијских институција, а нарочито у сврху финансирања капиталних инвестиција. И док финансирање капиталних издатака представља пожељно задуживање, постоји и оно непожељно, када се средства на тржишту капитала позајмљују за потребе финансирања текућих дефицита. Уколико задуживање није контролисано, неизбежно долази до повећања јавног дуга који, пре или касније, резултира презадуживањем што, неретко, угрожава макроекономску стабилност земље.

У децентрализованом систему фискалних односа, као што смо претходно апострофирали, примарну преокупацију представљају расходи, и у складу са њима одређује се и начин њиховог финансирања односно фискални аранжман који подразумева такву комбинацију трансфера и уступљених прихода неопходних за финансирање јавних расхода који не могу бити покривени из властитих ресурса децентрализованих јединица, те су неопходна додатна средства. Сматра се да су

⁶⁶ Осим трансфера постоје и доприноси и углавном се употребљавају у државама у којима субцентрални нивои располажу већим средствима од централне државне власти, што се дешава када су издашнији извори прихода у поседу нижих политичко-територијалних јединицама. Ради се, наиме, о једном веома специфичном облику превелике децентрализације јавних прихода, што указује на озбиљнији поремећај система и уједно и разлог да се у пракси савремених држава употреба међубуџетских трансфера у облику доприноса углавном избегава. Видети опширније: С. Стојановић, оп. цит., стр. 61.

децентрализација и фискални аранжман међузависни, односно, што је фискални систем државе децентрализован, већи је значај фискалних аранжмана⁶⁷.

Иначе, базичан принцип фискалног федерализма је *принцип усклађивања* функција (јавних расхода) и ресурса (јавних прихода), и адекватном његовом имплементацијом омогућена је реализација алокативне, редистрибутивне, стабилизационе и развојне политике државе. Принцип усклађивања почива на примени и осталих принципа фискалног федерализма, пре свега, *принципа ефикасности, принципа правичности, принципа ниских административних трошкова и принципа задовољења фискалних потреба*.

Приликом поделе надлежности између различитих нивоа власти у једној земљи, најчешће истицан јесте *критеријум ефикасности*, у смислу анализе и оцене да ли се одређене јавне функције ефикасније извршавају на централном или на субцентралном (регионалном и/или локалном) нивоу власти⁶⁸. У суштини, принцип ефикасности означава такву (ефикасну) алокацију ресурса (капацитета) и функција (потреба) која доводи до успостављања правичног и стабилног система јавних финансија у којем се задовољавају како потребе појединаца тако и потребе субцентралних нивоа власти, уз минималне административне трошкове.

Правичност може бити хоризонтална и вертикална. Док хоризонтална правичност означава да појединци чија је економска снага иста треба да сносе исто или бар приближно исто фискално оптерећење, дотле вертикална правичност инсистира на томе да лица различите економске снаге треба да буду различито порески оптерећена, односно да они, богат(и)ји, треба да сносе већи порески терет у односу на сиромашн(и)је грађане. Осим на нивоу појединца правичност је нужно посматрати и на нивоу политичко - територијалних јединица. Последице томе, са становишта прихода, хоризонтална правичност означава да све јурисдикције на истом нивоу организовања, располажу једнаким изворима прихода, сразмерно својим економским потенцијалима, док јурисдикције на различитим нивоима власти располажу различитим ресурсима, односно оне на вишим нивоима располажу већим обимом и издешнијим изворима за разлику од оних на нижим нивоима. С друге стране, хоризонтална правичност на страни расхода означава да све јурисдикције истог нивоа организовања имају идентичне потребе, док вертикалну правичност на

⁶⁷ С. Стојановић, оп. цит., стр. 63.

⁶⁸ D.J. Ott, A. F. Ott, *Determining the Level of Federal Spending*, Chapter eight, Federal Budget Policy, Studies of Government Finance, Third Edition, The Brookings Institution, Washington DC, 1977. p. 128-150. (Наведено према: X. Хрустић, оп. цит., стр. 20.).

страни расхода одликује постојање разлика у јавним потребама по нивоима власти, односно виши нивои имају веће а нижи нивои мање расходне ставке. Према томе, основне одреднице правичности у контексту децентрализованог фискалног система јесу потребе односно расходи, као и ресурси, у функцији обезбеђивања средстава ради задовољавање потреба односно подмиривања тих расхода⁶⁹.

Принцип ниских административних трошкова импликација је принципа економске ефикасности и правичности. Наиме, да би систем био ефикасан и правичан, потребно је инсистирати на што мањем обиму трошкова пореских обвезника, јер у супротном, велики трошкови неретко воде ка пореској евазији односно сељењу пореских обвезника из јурисдикција где су порески трошкови виши у оне где је порески терет мањи. Овај принцип реализује се како на страни прихода тако и на страни расхода. Наиме, у децентрализованом систему, у циљу минимизирања трошкова, одлучује се која ће јурисдикција бити надлежна за администрирање одређеним обликом јавног прихода. Такође, расподела расхода врши се на начин да одређена функција буде додељена оном нивоу власти на коме је њено обављање истовремено и најефикасније тј. повезано са минималним трошковима.

Принцип задовољења фискалних потреба одражава настојање да приходи и расходи свих политичко-територијалних јединица буду међусобно усклађени. То, по правилу, значи да је сваком нивоу власти нужно доделити изворе прихода који су довољни за финансирање функција које су му поверене, односно делегиране. Како властита средства потребна за финансирање појединих функција нижих нивоа најчешће нису довољна, централна власт им уступа поједине приходе односно трансферише недостајућа средства⁷⁰.

Изучавање фискалног система и регулисање фискалних односа између субцентралних нивоа одучивања представља једну од најкомплекснијих и најинтригантнијих области јавних финансија, којом је заокупљена теорија фискалног федерализма. При томе, есенцијално питање јесте који ниво власти у једној земљи је најделотворнији, односно најефикаснији у обављању одређене јавне функције, односно како различите функције доделити различитим нивоима власти, те како распоредити изворе финансирања у фискалној сфери за национална, регионална и

⁶⁹ У контексту фискалне децентрализације принцип правичности најчешће се схвата као национална правичност и неретко је уграђена у уставе модерних држава.

⁷⁰ Видети опширније: С. Стојановић, оп. цит., стр. 63-69.

локална јавна добра, истовремено задовољавајући хетерогене потребе различитих нивоа и јурисдикција. Досадашња искуства су поливалентна указујући на чињеницу да је систем фискалних односа у једној земљи регулисан и детерминисан низом најразличитијих фактора.

Непосредно са проблематиком фискалног федерализма, изучава се фискална децентрализација, и ова два феномена изузетно су блиска и повезана. Штавише, фискални федерализам и фискална децентрализација међусобно су неодвојиви појмови. Децентрализација фискалних односа јесте основни, прелиминарни услов за постојање фискалног федерализма у једној држави, јер тек када се децентрализује обављање јавних функција могуће је извршити децентрализацију јавних расхода, што затим условљава децентрализацију јавних прихода односно фискалну децентрализацију. Фискални федерализам гради темеље за успешно спровођење децентрализације фискалног система.

Фискална децентрализација остварује значајне импликације на функционисање јавног сектора јер утиче на: обим и структуру јавних добара и услуга која се пружају, начин на који се пружају, и средства којима се финансирају. Фискална децентрализација омогућава ефикасније спровођење фискалне политике. Међу савременим државама, како федералним тако и унитарним, све више је присутна тежња за децентрализацијом односа и осамостаљивањем субцентралних нивоа у односу на централну власт, јер у земљама које су спровеле неки вид територијалне децентрализације, субцентрални односно нижи нивои власти више и боље су упознати са конкретним преференцијама грађана као и динамиком њихових промена, чиме се остварује виши степен економске ефикасности.

Два су најзначајнија аспекта која говоре у прилог фискалној децентрализацији⁷¹. Наиме, независно од врсте државног уређења у једној земљи, уколико се сматра да се највеће економске перформансе могу реализовати када се поједина јавна добра и услуге обезбеђују на одређеном (вишем односно нижем) нивоу власти, у том случају, њихова производња и дистрибуција треба да се одвијају управо на том, датом нивоу. То другим речима значи да сва јавна добра и услуге немају иста просторна обележја јер од неких користи има држава у целини, док од других плодове убиру све или тек понека децентрализована јединица. Сем тога, поједину врсту јавног добра односно услуге требало би да осигура онај ниво власти

⁷¹ W. E. Oates, *Fiscal federalism*, Hartcourt Brace Jovanovich, Inc. New York, 1972.

који има компаративне погодности да препозна потребе становништва односно корисника јавних добара и услуга. Фискална децентрализација, дакле, доприноси ефикаснијем задовољењу потреба грађана јер су трошкови у непосредној вези са локалним приоритетима и преференцијама. Сем тога, децентрализовано одлучивање увећава могућност локалне партиципације у креирању развојних пројеката⁷².

Иначе, фискална децентрализација производи ефекте фискалне конкуренције међу субцентралним нивоима, а сваки покушај повећања пореског оптерећења у једној јурисдикцији има за последицу сељење становништва у друге јурисдикције.

Чињеница да велики број савремених држава демонстрира неки од облика фискалне децентрализације, указује на њен значај. У прилог томе говоре и искуства постсоцијалистичких земаља које су усвојиле концепцију фискалне децентрализације као део процеса институционалних реформи транзиционог и постраницационог периода. Иначе, код фискалне децентрализације неопходно је обухватити оба аспекта фискалне активности, и расходе и приходе, и сходно томе, решити сет круцијалних питања која се тичу расподеле функција и ресурса, отклањања неравнотеже у буџетима односно фискалним капацитетима истих или различитих субцентралних (регионалних и локалних) нивоа власти, настале као последица неадекватне расподеле расхода односно прихода, као и друга значајна питања. Према томе, проблематика која је у центру пажње фискалног федерализма јесте иста она којом је заокупљена и фискална децентрализација. Стварањем услова да се производња јавних добара и вршење јавних услуга организују на различитим нивоима власти, иницирана су многа питања (колики је удео субцентралних нивоа власти у укупној јавној потрошњи, колики је удео изворних у укупним приходима субцентралних нивоа организовања, да ли постоји хоризонтална пореска конкуренција итд.) на која треба пронаћи адекватне одговоре, а то доводи до успостављања институције фискалног федерализма и развоја свих његових елемената (расподеле јавних расхода, расподеле јавних прихода, међубуџетских трансфера и задуживања).

Правило је да јавне приходе субцентралних одосно нижих нивоа власти не треба увећати у оној мери у којој би могли, потпуно самостално и независно, финансирати своје расходе, без ослањања на финансијску асистенцију централних

⁷² С. Чапкова, *Питање локалне власти, Јавне финансије, Теорија и пракса у централно-европским земљама у транзицији*, уредници Ј. Немец, G. Wright, Магна агенда, Београд, 1999, стр. 398.

органа. То иницира употребу међубуџетских трансфера и задуживања као извора из којих се обезбеђују додатна финансијска средства. И управо наведено представља суштину фискалног федерализма као феномена који подразумева односе између централне државне власти с једне, и виших и нижих децентрализованих јединица у погледу како надлежности за утврђивање потреба, тако и у погледу извора из којих ће се обезбеђивати средства за финансирање тих потреба, с друге стране⁷³.

Фискална децентрализација је суштинска компонента, најкомплекснији и најзначајнији облик децентрализације, а подразумева пренос финансијских надлежности субцентралним нивоима власти у смислу да ови нивои на својој територији самостално уводе и наплаћују порезе, таксе, накнаде и друге фискалне облике, као и да самостално одлучују о врсти и стопи ових прихода. Веома често се дешава да фискална децентрализација није праћена преносом политичких и административних надлежности што за последицу има недостатак финансијских средстава за обављање функција проистеклих из пренесених надлежности.

Иначе, при реализацији фискалне децентрализације, неопходно је дефинисати обим и врсту функција и одговорности појединих нивоа власти у земљи, сагледати ниво аутономије коју субцентрална власт ужива како на приходној тако и расходној страни, те поставити темеље за конституисање институција неопходних за реализацију пројектованих циљева. Фискална децентрализација представља пожељно решење само уколико је спроведена у складу са одређеним принципима који су прилагођени особеностима конкретне државе, постојећим искуствима, те научним ставовима и запажањима. У противном, неадекватна примена фискалне децентрализације може произвести читав низ негативних последица. Навешћемо само неке⁷⁴: (а) процес обезбеђивања јавних добара није увек ефикасно децентрализовати, посебно у околностима када се ради о јавним добрима која имају велик број корисника, и тада је ефикасније обезбеђивање тих (јавних) добара од

⁷³ Многи аутори под овом дефиницијом подразумевају финансијски федерализам, док за фискални федерализам истичу да обухвата односе између виших и нижих политичко-територијалних јединица у вези са овлашћењима за установљавање и увођење одређених врста и облика јавних прихода којима се покривају јавни расходи. Видети опширније: С. Стојановић, оп. цит., стр. 55, и Б. Раичевић, *Особености развоја фискалног система у условима федеративног уређења Југославије*, Економски институт Београд, 1977, стр. 26. Финансијски федерализам се у теорији одређује као систем односа између федерације, федералних јединица и локалних заједница у вези са овлашћењима за утврђивање, расподелу и разграничење надлежности у области јавних расхода и јавних прихода, у коме ће сваки од наведених субјеката располагати одређеним обимом овлашћења.

⁷⁴ Видети опширније: С. Стојановић, оп. цит., стр. 52-53.

стране централне власти; (б) уколико се терет административне одговорности пребаци на локалне власти без адекватних извора финансирања, настаће тешкоће у спровођењу правичне дистрибуције у обезбеђивању јавних добара; (в) неретко, децентрализација чини координацију националне политике веома сложеном, стварајући могућност концентрације појединих надлежности у одређеним регионима и локалним јединицама у држави, што недвосмислено имплицира порастом разлика у привредној развијености и економској снази појединих делова државе, односно појединих децентрализованих јединица; (г) фискална децентрализација може повећавати јаз између расхода и прихода, раздвајајући јавну потрошњу од одлучивања о приходима, уместо да их „приближава“ што се дешава у околностима када се расходи нижих политичко-територијалних јединица највећим делом финансирају трансферима од стране централне власти, те тада субцентралне јединице су склоне повећавати своје издатке сматрајући да ће тиме добити сразмерно више средстава из централног буџета; (д) у децентрализованим условима слаби могућност централне владе да адекватно одговори на економске шокове односно умањена је њена способност за вођење стабилизационе политике, чиме се нарушава ниво и структура јавних расхода, а повећава износ јавног дуга; (ђ) субцентрални нивои власти у околностима када не могу смањивати своје расходе и повећавати стопе властитих прихода, решење проналазе у задуживању код банака и других финансијских институција, а могућност да се презадуже недвосмислено доприноси повећању јавног дуга земље. Централна власт на ову појаву реагује смањењем сопствених расхода и/или прихода нижих нивоа власти, као и постављањем буџетских ограничења; (е) сам прелазак из централизованог у децентрализован систем одлучивања може изазвати макроекономску нестабилност у држави јер се дешава да централна власт није кадра смањивати сопствене расходе у мери у којој повећава трансфере нижим нивоима, што неминовно води дефициту државног буџета; (ж) у децентрализованим системима расте неповерење између јавног и приватог сектора, имплицирајући новим нестабилностима; (з) одвише децентрализован систем фискалних односа, који подразумева преношење већине пореских облика на нецентралне нивое одлучивања, учинио би неспособном једну државу да путем мера фискалне политике утиче на постизање макроекономских циљева, а тиме би је лишио потребног ауторитета и водио ка њеној дезинтеграцији.

У циљу превенције нежељених дејстава, ценећи наведено, јавнофинансијски теоретичари су идентификовали три основна принципа здраве фискалне

децентрализације⁷⁵. *Први принцип* изражава потреба за јасним и прецизним дефинисањем изворних функција и одговорности различитих нивоа власти у земљи, а сам процес делегирања односно поверавања одређених функција од стране централне власти локалним нивоима неопходно је да буде транспарентно спроведен. *Други принцип* инсистира на утврђивању степена аутономије коју локална самоуправа остварује како на приходној, тако и на расходној страни свог буџета. Овим принципом локалним властима се омогућује да, у оквиру постављених буџетских ограничења, одлучују о приоритетима током спровођења политике јавних прихода и јавних расхода. *Трећи принцип* намеће потребу за успостављањем одговарајућих институција ради обезбеђења административних и техничких капацитета за координацију и сарадњу различитих нивоа власти и ефикасно извршавање поверених послова (функција).

Иначе, код одлучивања о децентрализацији фискалног система једне државе, неопходно је спознати: (а) да ли децентрализација повећава ефикасност и одговорност власти? (*питање ефикасности*); (б) да ли децентрализација помаже или штети неразвијеним и сиромашним областима у једној држави? (*питање правичности*), и (в) да ли децентрализација угрожава макроекономску стабилност земље или доприноси њеном одржавању? (*питање стабилности*)⁷⁶.

Као таква, фискална децентрализација је изузетно динамичан феномен, и у сталном је процесу еволуције. Иако карактер друштвено-економског система битно одређује квалитет и суштину фискалне децентрализације, у сваком од њих она је пут и начин остваривања демократских идеала и вредности и, с тим у вези, одређене аутономије субцентралних односно локалних власти.

У литератури је заступљено мишљења да су за успех фискалне децентрализације важне следеће околности⁷⁷: (а) фискална децентрализација треба да буде средство стварања и одржавања хармонизованог фискалног система и односа између свих нивоа власти у земљи, а да би се то постигло, неопходно је да сви конститутивни елементи система буду међусобно повезани и да, при том, складно функционишу. Пре свега, нужно је да јавни приходи буду повезани са јавним

⁷⁵ Б. Раичевић, *Јавне финансије*, Центар за издавачку делатност Економског факултета у Београду, Београд, 2008, стр. 405-407.

⁷⁶ С. Стојановић, оп. цит., стр. 48.

⁷⁷ R. Bird, *Intergovernmental Fiscal Relations: Universal Principles, Local Applications, International Studies Program*, Andrew Young School of Policy Studies, Georgia State University, Atlanta, USA, 2000, p.1. (Наведено према: С. Стојановић, оп. цит., стр. 49-51.).

расходима јер од тога какве и колике су потребе за трошењем, зависи колико ће средстава бити потребно за њихово финансирање. Ово значи да је износ јавних расхода први у низу проблема којем треба пажњу посветити, а тек онда неопходно је одредити обим јавних прихода за потребе њиховог финансирања. Како се неретко дешава да је обим редовних јавних прихода недовољан за финансирање функција локалних заједница, централна власт им преноси потребна средства путем трансфера. Да задуживање не би било неограничено и нерационално, централна власт га лимитира посредством тзв. тврдих буџетских ограничења; (б) неопходно је да децентрализоване односно локалне заједнице буду информисане о трошковима и начинима обезбеђивања јавних добара и услуга, као и о могућностима коришћења одређених извора финансирања. Ово другим речима значи да у локалним заједницама морају постојати одговарајући механизми изражавања преференција грађана како би се они подстакли да учествују у процесу одлучивања, чиме се остварује ближи контакт између локалних органа и грађана, као и бржи проток информација у оба смера. Поред тога, да би локалне заједнице могле да обезбеде потребан квантитет, квалитет и континуитет у производњи и понуди јавних добара потребно је да располажу довољним и стручним административним капацитетом за обављање одговарајућих послова али исто тако и изворе прихода из којих ће финансирати трошкове свога деловања; (в) неопходно је, такође, изградити такав систем одговорности који почива на транспарентним информацијама и који омогућује да јавна власт врши ефективни надзор над радом локалних службеника те правовремено реагује уколико уочи извесне неправилности. Дакле, да би систем у потпуности функционисао, потребан је надзор централних власти над процесом локалног одлучивања, и напослетку (г) правни и институционални оквир, одговорност у обезбеђивању јавних добара и услуга и фискални односи између различитих нивоа власти, као базични елементи фискалне децентрализације, морају бити транспарентни и уобличени тако да су у функцији економских, финансијских, друштвених, политичких и других циљева. Трансфери, при томе, треба да буду само средство отклањања насталих неравнотежа, а никако инструмент контролисања нижих политичко-територијалних јединица од стране централних власти.

Ако се расподела јавних функција (расхода) и расподела извора финансирања (прихода) не изврше на начин који би успешно функционисао у једној држави, може бити угрожена стабилност читавог макроекономског система, па и опстанак саме државе могао би бити доведен у питање. Није нужно да земља, која се определи да

примени концепт фискалног федерализма, буде федерација у смислу њеног уставно-политичког уређења, јер економски аспект федерализма се односи првенствено на структуру јавног сектора, алокацију ресурса и дистрибуцију дохотка у земљи, а не на њено унутрашње уставно-политичко уређење. У том контексту, према Оатесу, федерализам подразумева постојање *“јавног сектора са централизованим односно децентрализованим нивоима одлучивања, где одлука о нивоу који ће пружати одређена јавна добра и услуге, зависи првенствено од потреба и тражње грађана одређене јурисдикције”*⁷⁸.

2.1. Фискални федерализам у контексту савремених дешавања

Фискални федерализам подразумева фискалне односе између различитих субцентралних нивоа власти у једној држави, у погледу расподеле функција (расхода) као и извора финансирања тих функција (прихода). У околностима децентрализованих јавних функција, неопходно је утврдити тачан обим и расподелу јавних прихода по нивоима власти. Стога су се теоретичари фискалног федерализа фокусирали на проналажење најефикаснијег приступа у организацији јавног сектора а у циљу адекватне расподеле ових функција. Ранија теорија фискалног федерализма инсистирала је на прецизнијем утврђивању припадности функција појединим нивоима власти у држави. Међутим, данас, у свету, ситуација је знатно дугачија. Наиме, преовлађујућа је тенденција да пораст броја функција нужно изискује ангажман различитих децентрализованих јединица што недвосмислено указује на значај и потребу њихове координације и преузимање заједничке одговорности. Овакво схватање супротстављено је класичној теорији фискалног федерализма о везивању сваке поједине јавне функције за одређени ниво одлучивања. Дакле, нужно је формулисати и институционализовати мере координације као и политику заједничке одговорности на начин како би постале инструментима ефикасног макроекономског управљања, јер фискална политика, у контексту савремених дешавања, постаје одлучујућа сфера за фискалну одрживост и макроекономску стабилност земље. У околностима када, у савременим државама, делују снажне силе

⁷⁸ W. E. Oates, оп. цит., р. 18.

субцентралне власти, фискална координација између различитих нивоа, кључна је одредница деловања и испољавања фискалног федерализма⁷⁹.

Тенденције глобализације економских токова савремене економије, експанзија нових облика децентрализације, као и озбиљност проблема успостављања фискалног баланса, подстакле су теоретичаре и аналитичаре на дубље сагледавање суштине фискалне координације и дефинисање стратегија за њену реализацију. Фискална координација између нивоа власти намеће се као једина опција која може осигурати усклађеност фискалних перформанси свих нивоа управљања у децентрализованом окружењу са макроекономским циљевима, а осигурање фискалне дисциплине свих нивоа власти представља срж успешне фискалне координације. Савремене земље опредељују се за различите стратегије фискалне координације, имплементирајући при том механизме који имају различите опсеге надлежности.

Заговорници класичне теорије фискалног федерализма сматрају да федерална форма државног уређења, у економском смислу, нуди најбоља решења за проблеме који представљају суштину функционисања јавног сектора. Решење подразумева оптималну алокацију функција на нивое управљања, постојање централне координационе власти и локално пружање јавних услуга⁸⁰.

Међутим, током последње деценије, јавља се нов концепт који апострофира политичку економију федерализма и сагласно томе, покушава да пружи одговоре на питања зашто се ефекти примене фискалног федерализма разликују у различитим земљама. Концепт се популарно назива „*нова теорија фискалног федерализма*“ или „*фискални федерализам друге генерације*“. И сам Оатес, зачетник тзв. класичне теорије фискалног федерализма, је у одређеном смислу ревидирао своје поставке наглашавајући фискалну дисциплину и чврста фискална правила као битне претпоставке ефикасности фискалног федерализма, а што је у првобитној поставци било стављено у други план⁸¹. Нова теорија истовремено представља критику, допуну и наставак класичне односно теорије прве генерације фискалног федерализма, и за разлику од ње, на умногome другачији начин приступа проблему

⁷⁹ Видети опширније: W. E. Oates, *Fiscal Federalism*, Hartcourt Brace Jovanovic, Inc. New York, 1972.

⁸⁰ E. Tassa, *Administrative Decentralization versus Fiscal Federalism, Someremarks based on the Italian and European Countries' evidence*”, working paper, ISAE - Istituto di studie di Analisi Economica, Roma, p. 7.

⁸¹ W. E. Oates, *Toward A Second-Generation Theory of Fiscal Federalism*, Working paper, January 2004.

структурирања и функционисања фискалних односа у државама са више нивоа власти. При томе теорија инкорпорира новија истраживања из теорије јавних финансија и јавног избора, теорије организације и модерних политичких наука. Прецизније, теоретичари друге генерације, за разлику од изворног концепта, усредсредили су се на неколико критичних места у функционисању фискалног федерализма, као што су дејство различитих политичких утицаја на процес доношења фискалних одлука, однос политичара према циљевима децентрализације и фискалне реформе, креирање политичких и фискалних институција које ће помирити интересе политичара и грађана, у сврху прихватања и реализације кључних идеја фискалног федерализма, и многа друга⁸².

Weingast⁸³, као главни креатор и протагониста *теорије фискалног федерализма друге генерације*, сматра да је за успешно функционисање фискалног федерализма потребно: (а) успоставити хијерархију власти са јасно означеним опсегом надлежности и аутономијом нижих нивоа; (б) креирати јединствени економски простор; (в) усвојити чврста буџетска правила, и (г) успоставити институције које ће креирати фискалне одлуке. Фискални федерализам са чврстим буџетским правилима доприноси јачању одговорности различитих нивоа власти за поверене им ресурсе као и успостављању неопходне фискалне дисциплине, што је уједно и основна поставка теоретичара друге генерације фискалног федерализма.

Фискални федерализам, поред поделе надлежности између различитих нивоа власти, неопходно је да обухвати и механизме за конституисање и регулисање фискалних односа између ових нивоа, јер непотпуна имплементација свих компоненти фискалног федерализма ствара повољан амбијент за преговарање и погађање политичара, односно волунтаризам.

Глобална економска криза потврдила је ставове теорије фискалног федерализма друге генерације да је нужно фискалну координацију формализовати и институционализовати, како би постала примерен инструмент ефикасног макроекономског управљања. Такође, протагонисти теорије фискалног федерализма друге генерације упозорили су да слаба централна влада може бити важан узрок појави лоших перформанси фискалног федерализма и неуспеха глобалног процеса децентрализације. Они запажају да постоји опасност од претеране и пренаглашене

⁸² J. A. Rodden, *Hamilton's Paradox: The Promise and Peril of Fiscal Federalism*, Cambridge University Press, December 2005, p.p. 39-47.

⁸³ B. R. Weingast, *Second Generation Fiscal Federalism: Implications for Decentralized Democratic Governance and Economic Development*, discussion paper, June 2006, p.p. 48-52.

децентрализације која би могла централну владу начинити одвише зависном од одлука субцентралних нивоа власти, њихових предрасуда па чак и њихових страхова. У таквој констелацији снага извесно је да се субцентралне власти могу одважити па посегнути за надлежностима које припадају централној влади, што на крају може имати деструктивне последице и у федеративним државама довести чак до распада федерације. Осим тога, процес дерогирања утицаја централне владе последица је процеса глобализације и локализације. Ови свеприсутни феномени данашњице могли би развластити централну државу њеном интеграцијом у међународне, наднационалне савезе и уније, као и децентрализацијом њених надлежности и њиховим додељивањем субцентралним нивоима власти. Сем тога, децентрализација надлежности централне власти у савременим земљама попримила је изузетне размере, па је стога неопходно, у складу са принципима фискалног федерализма, уставним и институционалним механизмима заштитити функције које јој припадају. У том контексту, задатак фискалног федерализма представља проналажење адекватног институционалног дизајна који ће осигурати потребан баланс у степену децентрализације и развлашћивања централног нивоа власти. С друге стране, централна власт мора бити довољно „јака“ да врши националне функције, али истовремено и довољно „слаба“ да не угрожава аутономију нижих нивоа. Уосталом, за успешно деловање фискалног федерализма неопходна је равнотежа између аутономије нижих, субцентралних нивоа, и надлежности врховне власти односно централне државе, при чему сваки ниво рефлектује своје компаративне врлине. Дакле, закључимо, да у ситуацији када у сложено уређеним земљама постоје снажне субцентралне власти, фискална координација међу појединим нивоима, кључан је фактор деловања фискалног федерализма⁸⁴.

2.2. Импликације фискалног федерализма на финансије субцентралних нивоа власти

Генерално посматрано, а под претпоставком да су консеквентно примењена најновија теоријска сазнања и савремена емпиријска искуства, фискални федерализам продукује бројне ефекте. Могуће импликације фискалног федерализма на финансије субцентралних нивоа власти изражавају се у следећем:

⁸⁴ Видети опширније: W. E. Oates, *Fiscal Federalism*. New York: Harcourt Brace Jovanovich, Inc., 1972.

(1) њиме се увећава корпус права и обавеза, тако да децентрализоване јединице територијалне аутономије и локалне самоуправе имају право: (а) да дизајнирају структуру властитих прихода респектујући компаративне предности, економске потенцијале и циљеве друштвено-економског локалног развоја; (б) да, у складу са законом, утврде листу нефискалних прихода. Искуства, наиме, често говоре да се ова права злоупотребљавају како у погледу врсте нефискалних намета тако и, још више, у погледу њихове висине, предмета и обвезника; (в) на уступљене приходе сагласно дефинисаним економским, финансијским и другим критеријумима; (г) на трансферна средства са централног или са нивоа територијалне аутономије, у зависности од тога ко је пренео надлежност; (д) на задуживање. Овај облик обезбеђења потребних средстава субцентрални нивои власти у домицилним условима решавају, у највећем броју случајева, кроз класичан кредитни однос. Очигледно је да у Републици Србији још увек није изграђен већи осећај потребе коришћења јавно-приватног партнерства или муниципалних обвезница, а у циљу обезбеђења недостајућих средстава; (ђ) на локални економски развој. У оквиру националне (државне) стратегије развоја, јединице локалне самоуправе могу, полазећи од својих компаративних предности, да креирају властиту стратегију економског развоја; (е) на сарадњу са другим националним и/или међународним субцентралним нивоима власти. Интересантно је приметити да нека од наведених права не само да нису ексклузивна и неограничена, већ се у датим околностима конвертују у ексклузивну обавезу. Тако, примера ради, право на дизајнирање структуре властитих прихода репрезентује уједно и обавезу локалних колективитета. Осим тога, право да утврди листу нефискалних прихода такође се конвертује у ексклузивно обавезу локалних власти.

(2) трошкови задовољавања јавних потреба су нижи. Емпиријска искуства су потврдила да је обезбеђење јавних добара на локалном нивоу мање скупо у односу на виши ниво власти.

(3) мањи број становника омогућава лакше усаглашавање око приоритета, избора, потреба и доношења одлука.

(4) поверење према изабраним представницима на субцентралном нивоу је веће, будући да се најчешће ради о личном познанству.

(5) у децентрализованом систему одлучивања, конкуренција између локалних органа управе различитих јурисдикција долази више до изражаја, а тиме доприноси

јачању кредибилитета субцентралних новог власти, уводи иновације и омогућује економичнију експлоатацију ресурса.

Успешно функционисање фискалног федерализма подразумева балансирање између аутономије нижих нивоа и надлежности централне инстанце где сваки ниво, при томе, остварује компаративне предности. Проф. Масгрејв (Musgrave) заступа тезу да је сврха фискалног федерализма да дозволи различитим групама које живе у различитим јурисдикцијама да изразе различите преференције за јавним услугама и јавним добрима што неминовно води ка разликама и у нивоу опорезивања⁸⁵. Међутим, имплементацију фискалних надлежности и правила не треба препустити дискреционим одлукама централне владе, већ је нужно успоставити институционалну инфраструктуру која ће путем механизма фискалне координације осигурати несметано функционисање фискалног федерализма а тиме и целокупног фискалног система земље. Прецизније, институционализација фискалног федерализма представља гаранцију кредибилитета децентрализованог система и карику која спаја различите нивое власти у јединствену и ефикасну целину.

Према теорији фискалног федерализма, оптималну ефикасност јавног сектора могуће је обезбедити само уравнотежењем степена, односно нивоа (де)централизације фискалних односа. Посматрано са територијског аспекта, листа могућих бенефита фискалног федерализма на субцентрални ниво власти врло је издашна, а да ли ће се она реализовати у стварности, зависи делом од законских решења, а делом од професионалности и посвећености свих структура власти на локалном и/или субцентралном нивоу организовања.

Насупрот аргументима који оправдавају позитивне аспекте фискалног федерализма, теоретичари указују на разлоге који налажу опрезност при преносу надлежности на ниже нивое одлучивања. Они (теоретичари) налазе проблем у задуживању, односно буџетском дефициту и јавном дугу. Међутим, ако се законима јасно дефинишу услови, висина и намена задуживања, и обезбеди мониторинг у трошењу кредитних средстава, бојазан од задуживања субцентралних односно локалних нивоа власти је неоснована. Осим тога, није ретко чути став да су могућности корупције на локалном нивоу веће због блискости грађана и органа власти.

⁸⁵ Видети опширније: R. A. Musgrave, *A Study in Public Economy*, Mc Grow-Hill Book Company Inc., 1959, p.p. 179-180.

На крају ових опсервација потребно је скренути пажњу да се, у савременим условима друштвеног развоја, а нарочито техничко-технолошког напретка, јавне потребе мењају, развијају, неке нестају у потпуности или делимично а настају нове. Стога, целокупан процес децентрализације јавних функција потребно је спроводити пажљиво и постепено, перманентно водећи рачуна о финансијским, кадровским, организационим и другим капацитетима, и имајући у виду да је за задовољење појединих функција неопходно ангажовање централне власти с једне, и субцентралних нивоа, с друге стране.

2.3. Децентрализација - глобални тренд у функцији привредне и политичке стабилности савремених држава

Савремене државе света, посебно у време акцелерације глобализације и постсоцијалистичких трансформација, паралелних трендова континенталних интеграција, процеса регионализације путем интертериторијалне и интратериторијалне сарадње, убрзаних транзиционих преокрета, теоријских и идеолошких спорова и сукоба ривалских концепција, изложене су различитим тензијама мање или веће јачине.

Појачана интеграција света и амбициозна идеологија глобализације прокламују тријумф тржишта, повећавајући јаз између сиромашних и богатих. Националне владе, често су мале за функционално решавање глобалних проблема, а још чешће су исувише велике да би се ухватиле у коштац са потешкоћама које оптерећују субцентралне нивое, пре свега регионе, градове и општине⁸⁶. Неки од некад најјачих аспеката концепције државе попут територијалности и суверености, у савремено доба као да губе на значају и тежини услед редистрибуције светске моћи, доминације мултинационалних компанија и транснационалних институција, настанка наднационалних односно великих савеза националних држава. Светска економска криза из 2008. године нарочито је снажно погодила земље Европске уније обелоданивши проблеме и слабости у функционисању ове заједнице држава и

⁸⁶ Видети опширније: Е. Гиденс (А. Giddens), *Социологија*, Економски факултет, Београд, 2003, стр. 434-435.

потребу њене институционалне и организационе надоградње⁸⁷. Савремени токови глобализације и померање центара економске и политичке моћи у данашње време тешко се могу разумети без узимања у обзир емоција с обзиром на чињеницу да је „идентитет уско повезан са поверењем, а поверење (или недостатак њега), изражава се емоцијама”⁸⁸. У таквим околностима, савремена држава, ма колико централистички била уређена, има потребу за већим или мањим степеном децентрализације односно ублажавањем своје власти, јер од спроведеног процеса децентрализације у значајној мери зависи да ли ће она сама бити демократска, окренута појединцу, његовим правима, потребама и интересима. Посматрано из такве визуре, децентрализација наглашава значај владавине права, у функцији је отворености и транспарентности друштва, његове одговорности и ефикасности. Све је извесније да нижи нивои власти имају изузетну улогу у развоју и прогресу једне земље, те с тим у вези, све више земаља широм света спроводи неки од облика децентрализације. Међутим, уз све ловорике децентрализацији, нужно је имати на уму и чињеницу да кључни њен задатак није ниподаштавање значаја централних апарата државне управе. Напротив, тежња је добро тј. функционално скројити систем односа између различитих децентрализованих нивоа, у сврху реализације укупне привредне и политичке стабилности.

Многе реформе данашњице изискују крупне, нарочито политичке промене и прилагођавања. Проблематика са којом се савремене земље, које су током претходног периода спровеле интензивне процесе децентрализације суочавају, у исто време је и веома различита и веома слична. Неједнакости су углавном последица различитих националних, економских, политичких и друштвених околности конкретне државе. Прелиминарни услов, а уједно и коначан циљ процеса децентрализације јесте јединствено тржиште. И ово је „основни аксиом језгро, срце економског разматрања државне децентрализације”⁸⁹. С тим у вези, неопходно је да нижи односно субцентрални нивои, изграде сопствене институционалне капацитете, атемпоралне и широко примењиве, којима би детерминисали многе

⁸⁷ М. Секуловић, *Геокономске опције Србије и економска политика*, у: *Економска политика Србије, Могућност привредног раста у условима реформи и фискалне консолидације*, Научно друштво економиста Србије са Академијом економских наука, Економски факултет у Београду, Београд, 2014, стр.105.

⁸⁸ Д. Мојси, *Геополитика емоција*, Слио, Београд, 2012, (Наведено према: М. Секуловић, оп. цит., стр.109.).

⁸⁹ Б. Мијатовић *Економско-финансијски аспекти регионализације Србије*, Радни документи бр. 2. Пројекат: *Регионализација Србије*, ЦЛДС, Београд, 2002, стр. 4.

фискалне одлуке, а с обзиром на свеукупну комплексност и хибридносћ савремених друштвених и економских чињеница.

Децентрализација као динамичан процес у савременим земљама одвијала се у два правца, у правцу њене политичке, и у правцу њене економске димензије. *Политичком децентрализацијом* тј. преношењем овлашћења и одговорности дошло је до јачања позиције регионалане и локалне (само)управе. *Економском децентрализацијом* настојала се повећати ефективност и ефикасност јавног сектора у пружању јавних услуга. Правилна расподела економски ограничених ресурса у савременим економијама услов је повећања и прерасподеле друштвеног богатства. Уврежено је мишљење да се децентрализацијом повећава економска ефикасност земље, јер власт најближа грађанима може прилагодити буџет њиховим преференцијама и то на начин који обезбеђује оптималну реализацију јавних интереса. У супротном, ако становништво на одређеној територији није хомогено, и ако су културне, етничке, верске, језичке и друге релевантне карактеристике диференциране, јавна добара и услуге које понуди централна власт, у недостатку адекватне информације, највероватније неће задовољити потребе регионалне односно локалне заједнице.

Протагонисти децентрализације јавних функција истичу да се јавне потребе са мање потешкоћа могу идентификовати, утврдити њихов обим и интензитет учесталости, те лакше пронаћи начин за њихово подмиривање односно финансирање (плаћањем пореза и убирањем других прихода) уколико је задовољење тих потреба у надлежности оног нивоа власти који је у најнепосреднијем контакту са корисницима тих потреба. Последично томе, и трошкови производње јавних добара односно пружања јавних услуга сразмерно су нижи⁹⁰.

Децентрализација разбија ригидне политичке структуре и монополе над економијом, финансијама и друштвом у целини. Она јача демократску структуру друштва, штити мањине и подстиче грађанску партиципацију у политичком животу. Штавише, учешће грађана у креирању политика на субцентралним нивоима један је од стубова на којима почивају успешна демократска друштва. На месту где су власт и моћ најближи грађанима, а то је несумњиво субцентрални тј. регионални и

⁹⁰ Видети опширније: Б. Јелчић, *Финанцијско право и финансијска знаност*, Информатор, Загреб, 1998, стр. 414-421.

локални ниво, могућности и потребе за њиховим учешћем у свим аспектима јавног живота су највеће, а резултати и домаћаји, највидљивији⁹¹.

Успех у имплементирању децентрализације зависи од мноштво фактора. Детерминисан је пре свега, нивоом достигнутог економског развоја конкретне земље⁹². Такође, предуслов успешности децентрализације јесте и одговарајућа култура и свест о заједништву грађана одређене територије. Уколико они уредно не измирују своје обавезе, пре свега финансијске природе, самостално финансирање децентрализованих самоуправа може бити доведено у питање, као и њихово успешно функционисање.

Децентрализација државне власти, процеси пораста значаја субцентралних нивоа организовања, примена економских критеријума и принципа предузетништва приликом управљања јавним пословима, у савременом свету постепено прерастају у једну општу тенденцију.

У послератној, демократској Европи и „држави благостања”, тек последњу трећину прошлог века обележило је ревитализовање децентралистичког покрета, као алтернатива кризи класичног *суверенитета националне државе и посустале демократије*⁹³.

У земљама у транзицији, услед наслеђене дириговане привреде, децентрализацијом фискалних односа утиче се на способност државе да досегне циљеве макроекономске ефикасности и политичке стабилности. Међутим, тешко је децентрализовати и по демократским начелима *ad hoc* обликовати актуелни систем који је део заоставштине ере централног планирања, у коме нема сагласности о капиталним питањима организације власти и имплементацији принципа субсидијарности; који одликује зависност нижих односно субцентралних јединица од трансфера и поделе пореза са централним властима и, готово потпуно, одсуство сопствених извора прихода. И све док је овакво окружење на снази, субцентрални

⁹¹ Видети опширније: *Јавне расправе о општинском буџету*, Право грађана да одлучују о будућности, Топлички центар за демократију и људска права, Прокупље, 2009. стр. 7.

⁹² Видети опширније: Д. Вучетић, Д. Јанићијевић, *Децентрализација као полазиште даљег развоја Србије*, Национална коалиција за децентрализацију, Центар за развој грађанског друштва, Ниш, 2006, стр.18-19.

⁹³ Ј. Комшић, *Децентрализација у контексту новог Устава Србије и ЕУ интеграција*, Центар за регионализам, Нови Сад, 2012, стр. 12.

нивои власти и поред својих повећаних (пореских) напора неће моћи да допринесу фискалном здрављу својих држава⁹⁴.

2.3.1. Децентрализација и/или централизација

Децентрализација је дијалектички процес у којем се клатно промена помера на страну централизације, а потом се враћа назад, с тим да израз дијалектички⁹⁵ представља чињеницу да се промене с временом изокрећу, у сталном процесу негације постојећег. У тим осцилацијама нема сталног и коначног стања, а реформа без јасног и дефинисаног стратешког циља производи психолошке, материјалне и политичке трошкове, које треба на минимум свести⁹⁶.

Децентрализација је процес и динамика а не статички скуп трајних норми и институција. Децентрализација и централизација, као организацијски принципи, искључиво су промењив, несталан однос супротстваљених захтева, а не коначно, трајно решење. У том контексту, реформе локалне самоуправе, неретко су под заједничким плаштом реформе државе односно даље децентрализације. Историјске и политичке околности произвеле су специфичне односе централних, регионалних и локалних власти, но, истовремено и латентна незадовољства у појединим земљама, па тако, све више је оних, и у европским и у светским размерама, које експериментишу са неким од облика децентрализације својих система.

Од свог настанка па до данашњих дана, држава се непрестано суочавала са изазовима ефикасног управљања јавним сектором, у интересу својих грађана. У том контексту, током историје развоја уређених облика људског живљења, наизменично су се смењивале две снажне силе: централизација и децентрализација, што је

⁹⁴ Видети опширније: Р. О'Сулливан (Rory O'Sullivan), *Фискална децентрализација у Централној и Источној Европи*, у: *Иницијатива за фискалну децентрализацију*, ПАЛГО центар, Београд, 2002, стр. 21-34. и М. Дамјановић, *Правно - политички оквир децентрализације*, у: *Иницијатива за фискалну децентрализацију*, ПАЛГО центар, Београд, 2002, стр. 42.

⁹⁵ О. White, *The Dialectical Organization: An Alternative to Bureaucracy*, PAR Vol. 66, No.1- Vol. 69. No.4; <http://www.jstor.org/pss/973983>. (Наведено према: Ј. Крегар, *Децентрализација*, у: *Децентрализација*, Центар за демократију и право Мико Трипало, Загреб, 2011, стр. 2.).

⁹⁶ „Схватајући покретност опречних тенденција, нећемо у односу централизације и децентрализације тражити коначна решења. А нећемо ни очекивати мировање. Околности у којима делују центрипеталне снаге у организацији стално се мењају, и стога се тачка њихове динамичке равнотеже стално помера. Флукуација је непрестана”. Е Пусић, *Наука о управи*, Школска књига, Загреб, 1968, стр. 147. (Наведено према: Ј. Крегар, оп. цит., стр. 2.).

условило настанак два различита и међусобно супротстављена облика државног уређења - централистичког и децентралистичког.

Као два опречна концепта, централизација и децентрализација се и данас, налазе у средишту политичке борбе између центра и периферије, између централиста и децентралиста. Однос снага у тој борби несталан је и променљив, па се стога и процене о перспективама опстанка и егзистенције децентрализације односно централизације у појединим земљама умногоме разликују. И док једни теоретичари децентрализацији дају веће изгледе на успех, с обзиром на то да већина савремених земаља света има мање или више децентрализоване системе власти, аналитичари државе и процеса управљања у њој, с друге стране, указују на то да централизација ипак и даље јача. Децентрализација и централизација егзистирају као два различита концепта веома динамичних процеса и у континуираном су кретању и смени, а проналажење праве мере између пожељног обима власти центра и обима власти децентрализованих јединица, није ни једноставно нити лако⁹⁷.

На доминацију децентрализације или централизације утиче низ политичких, економских, историјских, географских, културних и других чинилаца, али су они најзначајнији свакако везани за уставно уређење једне земље⁹⁸. Истраживања указују на то да је током протеклог века периодично и циклично долазило до јачања процеса централизације, да би потом превагнуле силе децентрализације. Нарочито снажан утицај централизација је остварила на европском тлу у време формирања првих националних држава па све до XIX века, када је улога централне власти била превасходно усмерена на концентрисање политичке моћи на националном нивоу са сврхом очувања интегритета јединствене земље, мира и сигурности грађана, те убрзаног развоја привреде. Централизација је тада била средство којим је слаба средњовековна држава претворена у свемоћну организацију државне власти са монополом легитимног насиља у свом поседу⁹⁹. Међутим, током XIX и почетком XX века међу европским земљама долази до спорадичних појава првих облика

⁹⁷ Б. Милосављевић, *Систем локалне самоуправе у Србији*, ПАЛГО центар, Београд, 2009, стр. 8., и Н. Бомештар, *Оптимална територијална организација у функцији економског развоја Републике Српске*, Индустија, 1/2010, стр. 39.

⁹⁸ Док федерација настоји да реализује модел ефикасне и рационалне прерасподеле надлежности између центра и федералних јединица, дотле се унитарна држава суочава са централизмом покушавајући да га умањи односно ублажи различитим облицима (функционалне, територијалне и административне) децентрализације власти.

⁹⁹ Видети опширније: Б. Милосављевић, оп. цит., стр. 5-9.

децентрализованих изаданака, док је улога централне државе била сведена на послове из области финансија, правосуђа, војске, полиције и дипломатије.

Применом концепта државе благостања на европском подручју, изнова отпочиње ера централизације у којој је била наглашена изузетна улога централне државе, која је у свим друштвено-политичким манифестацијама различитих облика самоуправе видела искључиво покорне извршиоце своје јединствене, суверене власти и воље.

На поновне тенденције усмерене ка процесу децентрализације наилазимо од осамдесетих година прошлога века које, под снажним утицајем тренда новог јавног менаџмента односно снажних реформи јавног сектора, трају до данашњих дана.

Децентрализација и централизација представљају две различите тежње које упоредо делују у сваком управно-политичком систему, при чему остварење крајњих инстанци тих тежњи није изводљиво јер је врло евидентно да постоје послови који морају да се обављају на децентрализован начин, нарочито експанзијом броја и обима функција субцентралних нивоа одлучивања, као и да је извесна нужност да се одређене надлежности реализују централизовано, јер се једино мерама центра остварује јединство циљева на читавом подручју јединствене земље¹⁰⁰.

Теоријска одређења појмова децентрализације и централизације у домаћој и иностраној јуриспруденцији, бројна су и разноврсна. Према Келзену, децентрализација и централизација представљају основне облике државног уређења¹⁰¹. И док централизација концентрише политичку моћ на националном нивоу, децентрализација води јачању аутономије субцентралних нивоа организовања, преносећи им у надлежност прегршт овлашћења и одговорности.

Искуства европских земаља прожета су снажним утицајима децентрализације и централизације који детерминишу структуру и организацију јавног сектора. Екстремне форме организације власти у једној држави, од потпуно централизованих (где централни ниво обавља све јавне функције и самостално и независно доноси све одлуке), до високо децентрализованих (где субцентрални нивои врше све функције

¹⁰⁰ Б. Милосављевић, оп. цит., стр. 8.

¹⁰¹ Х. Келзен разликује апсолутно централизовану државу у којој се све одлуке креирају, доносе и спроводе из једног јединственог центра одлучивања, и потпуно децентрализоване државе у којима је постигнут такав ниво аутономије који неретко може склизнути у анархију и хаос. Видети опширније: Х. Келзен, *Опита теорија права и државе*, Архив за правне и друштвене науке, Београд, 1951.

јавног сектора), су нереалне¹⁰². Стога се и не може тврдити да постоји „*апсолутна децентрализација*“ као што не постоји ни „*апсолутна централизација*“. Следствено томе, ова два појма морају се посматрати и анализирати у њиховој међусобној повезаности и испреплетености¹⁰³. Имајући у виду наведено, неопходно је утврдити оптималан степен децентрализације односно централизације за одређени ниво одлучивања.

И док централизација означава концентрацију одлучивања, надлежности и ресурса у једном центру тј. на нивоу државе као целине, суштину процеса децентрализације представља чин распоређивања јавних послова (функција) као и средстава за финансирање тих послова (јавних прихода) на више центара односно децентрализованих јединица. Насупрот централизацији, децентрализација подразумева увећавање надлежности субцентралних ентитета, при чему они и даље остају, у извесном обиму, подређени вишим управним инстанцама. Дакле, централизација и децентрализација су иманентни односи стања надређености и подређености. Децентрализација је антипод централизацији¹⁰⁴.

Идеал централизоване државе оличен је у тежњи да се сви јавни послови врше из једног центра, чиме се обезбеђује јединство у управљању и одлучивању и најчешће је симболички представљен у виду пирамиде. Но, оваква конструкција има само теоријски значај јер је практично неостварива односно нигде на свету не постоји, као што је претходно наведено, у апсолутном свом облику¹⁰⁵.

Данас, међу савременим државама, како федералним тако и унитарним, присутна је све већа тенденција ка децентрализацији и осамостаљивању нижих нивоа одлучивања у односу на централну државу, и ова тежња почива на чињеници да у сваком уставно-правном систему, постоји одређена територијална дистрибуција власти која је оквир за успостављање односа између центра и децентрализованих јединица. Децентрализацијом се подстичу: (а) *партиципација грађана* у политичком животу, (б) *отвореност друштва и институција*, њихова блискост са грађанима и пораст демократске одговорности, (в) *легитимност власти*, и (г) *подела власти*,

¹⁰² Е. Оates сматра да је потпуно децентрализована држава она за коју је карактеристична анархија. W. E., Oates, оп. цит., р. р. 18-20.

¹⁰³ С. Поповић, М. Петровић, Б. Марковић, *Управно право*, Службени гласник, Београд, 2002, стр. 122.

¹⁰⁴ Д. Вучетић, *Децентрализација у континенталним правним системима*, докторска дисертација, Правни факултет Ниш, Ниш, 2012, стр. 43.

¹⁰⁵ Позната је мисао Наполеона III да се са даљине може владати, али да се само изблиза може добро управљати. Видети опширније: Р. Марковић, *Федерација и федерализам*, Ниш, 1988, стр. 337.

слобода одлучивања, стварање мреже контрола и равнотеже¹⁰⁶. С обзиром на то да су предности овакве организације друштва велике, јасно је зашто су савремене демократске земље децентрализоване. Децентрализацију је нужно спровести на пажљив, поступан, систематичан и целовит начин што ће за последицу имати систематичност, усклађеност, целовитост и рационалност целокупног система власти. Но, упркос прогресивним аспирацијама ка децентрализованим системима одлучивања, узрокована потребама веће ефикасности и ефикасности, не само политичког већ и целокупног економског поретка, централизација је и даље присутна јер: (а) централна власт је једина у могућности да јасно и прецизно реализује *национално јединство* изражавајући подједнако интересе и државе као целине и њених конститутивних делова; (б) централна власт *доноси и спроводи законе и нормативне акте* и *усаглашава* њихово правно дејство за читаво подручје државе; (в) централна власт обезбеђује *једнакост понуде јавних услуга и добара* на читавој територији, за разлику од децентрализоване власти која локалне институције приморава да се ослањају на ресурсе који су им доступни, а често недовољни; (г) централна власт доприноси *благостању државе* јер инвестира у сопствени економски интегритет подстичући привредни развој, управљајући јединственом валутом, вршећи мониторинг над политиком пореза и потрошње, обезбеђујући концепт мира, једнакости и социјалне правде, а све у циљу да се осигура одржив њен економски развој¹⁰⁷. Осим тога, настројеност централизацији у функцији је веће изводљивости дугорочног планирања, као и лакшег, бржег и ефикаснијег процеса доношења одлука. Централизован систем је прост и није скуп а подразумева јаку и усредсређену централну власт. У централизованим системима послови се реализују са ширим погледима и јачим осећајем националних интереса. Централна власт је та која доследно и адекватно може спровести макроекономску, стабилизациону и хармонизацијску улогу, с обзиром на чињеницу да у целини сагледава и обухвата економску реалност једне земље, уз опаску да је ова тенденција много израженија у земљама у развоју као и онима у транзицији, јер су њихови системи нестабилнији, подложни бројним флукуацијама и амплитудама. Сем тога, услед слабашних кадровских и управљачких капацитета односно могућности, веома често, субцентрални нивои власти нису кадри спровести активности у вези са

¹⁰⁶ Е. Хејвуд (А. Неууд), *Политика*, Слио, Београд, стр. 304-307. (Наведено према: Ј. Комшић, оп. цит., стр.7.).

¹⁰⁷ Е. Хејвуд, *Политика*, оп. цит., стр. 304 - 307. (Наведено према: Ј. Комшић, оп. цит., стр. 7.).

администрирањем пореза (прихода) и одлучивањем о расподели јавних расхода. Држава је дужна да обезбеди подједнаке економске услове за све њене грађане у оквиру своје јурисдикције, а успостављањем децентрализованог система јавних финансија са постојањем мноштва разубуђених субцентралних облика суверенитета, отежана је реализација претходно наведених захтева. Такође, када централна власт не би постојала, држава не би могла да буде актер на међународној политичкој и економској позорници. Чак и у тржишној економији, у оквирима владавине права, постоји природна тенденција владе ка извесној централизацији моћи и одговорности. Тешко је успешно децентрализовати систем у коме нема сагласности о базичним принципима и кључним питањима организације власти и, не само у односу на субцентрални, него и на централни ниво¹⁰⁸. Понекад се централизација сматра природним решењем због низа претходно изнетих предности. Међутим, модерне државе и економије су исувише сложене да би се њима управљало из једног центра. Поред тога, прекомерна централизација носи ризик од велике концентрације моћи и претња је грађанским слободама и уопште друштвеним вредностима. Она је истовремено и опасност за процес демократизације друштва и очување демократских тековина. Иако су у свету још увек многе државе централизоване, централизација је обично у функцији ауторитативних режима, отуђених центара моћи и одлучивања. Централизован систем, иако јефтинији, неретко је спор и крут, непрецизан и шаблонизован процес, нефлексибилан и неприлагодљив регионалном и локалном окружењу, угрожен постојањем великог степена бирократије и непостојањем слуха за специфичне потребе децентрализованих јединица. Веома често изразито централизоване државе изискују готово сервилну послушност нижих у односу на више органе власти. Фискална аутономија има за последицу фискалну конкуренцију односно такмичење међу појединим локалним заједницама, а политичари и бирократе, по правилу не воле тржишну конкуренцију и карактеришу је као штетну. Као таква, фискална аутономија омогућује фискалну поделу власти и предупредује картелизацију различитих нивоа који постоје у оквиру одређене територије. Заговорници централизације занемарују управо ове њене крупне недостатке¹⁰⁹.

¹⁰⁸ Видети опширније: М. Дамјановић, *Правно-политички оквир децентрализације*, оп. цит., стр. 39-43.

¹⁰⁹ Видети опширније: М. Прокопијевић, *Фискална независност локалних заједница*, у: *Иницијатива за фискалну децентрализацију*, Прилози за конференцију, ПАЛГО центар, Београд, 2002, стр. 49-50.

Децентрализација је, насупротив томе, процес који је тесно повезан са демократијом, демократским вредностима и принципима и њиме се грађани системски и институционално укључују у процесе одлучивања, патиципирају у политичком животу друштва и конкретне субцентралне јединице у којој се негују јавност рада и транспарентност¹¹⁰. Децентрализација власти и дисперзија моћи на разне нивое одлучивања доводи у склад политику јавних финансија и неопходна је претпоставка да би се конституисала добро уређена и функционална држава. Отуда све савремене земље предузимају мере у правцу децентрализације својих система.

Дакле, у склопу закључних разматрања, с пуним правом констатујемо да је снажна и интензивна децентрализација јавних функција конститутивни елемент и предуслов цивилизацијске еманципације и демократског преобликовања целокупне друштвене заједнице, односно, да је, с тим у вези, пуна афирмација децентрализованих фискалних односа не само високи приоритет него и пут ка ефикаснијем коришћењу финансијских ресурса и потпунијем активирању, никад довољно развијених и искоришћених, привредних потенцијала.

2.3.2. Основни облици децентрализације власти

Децентрализација претпоставља успостављање веома комплексних релација између различитих политичко-територијалних јединица како са политичког тако и са административног аспекта. Респектујући економске и фискалне констелације односа у оквиру једне земље, разликујемо *политичку, административну, економску и фискалну децентрализацију*. Зарад доброг функционисање државе важно је да сви ови облици децентрализације буду међусобно усклађени јер свака од ових димензија дисперзије власти веома је битан предуслов уређеног демократског и тржишног друштва¹¹¹.

¹¹⁰ Видети опширније: С. Ђорђевић, С. Стојановић, А. Весић - Антић, *Покренимо заједнице 5*, Приручник за јавно заступање у процесу децентрализације, Балкански фонд за локалне иницијативе (БЦИФ), Београд, 2009, стр. 8. и даље.

¹¹¹ У литератури наилазимо и на (а) територијалну и функционалну децентрализацију, (б) реалну и персоналну децентрализацију, (в) судску, управну и нормативну децентрализацију и друге врсте децентрализације.

*Политичка децентрализација*¹¹² се односи на поделу процеса политичког одлучивања на различите нивое власти, односно подразумева конституисање политичке (суверене) власти на читавој територији једне државе, чиме доприноси стварању грађанске културе и цивилизованог демократског друштва. Политичка децентрализација постоји када грађани и њихови изабрани политички представници имају одређен степен аутономије у јавном одлучивању и када могу утицати на формулисање и остваривање појединих циљева јавне политике¹¹³. У начелу, иза сваког облика децентрализације у држави налазе се политички фактори и односи између политичких снага, те децентрализација представља средство за остваривање политичких циљева, али и за достизање политичке стабилности земље¹¹⁴.

Административна децентрализација у непосредној је вези са политичком децентрализацијом, а своди се на пружање административних услуга на различитим нивоима организације јавне администрације, те представља начин на који политичке институције, путем фискалних и регулаторних механизма, спроводе одређене одлуке и остварују алокативне и дистрибутивне циљеве¹¹⁵. Административна децентрализација тиче се промене односа унутар државе између централних и субцентралних нивоа власти и то увођењем принципа партнерства уместо претходне хијерархијске организације административног државног апарата. Она омогућава да регионална, посебно локална самоуправа добије већу аутономију у реализацији надлежности и да, заједно са државном управом, прераста од апарата власти над грађанима у сервис грађана¹¹⁶.

¹¹² D. Rondinelli, „What is Decentralization?“, p.2; R. Bird, *Asymmetric Fiscal Decentralization: Glue or Solvent?*, Georgia State University, Andrew Young School of Policy Studies, Atlanta, GA, USA, 2003, p. 2; The World Bank, *Intergovernmental Finance in Ukraine: An agenda for Reform*, p. p. 13-14. (Наведено према: С. Стојановић, *Фискални федерализам*, оп. цит., стр. 44.).

¹¹³ И код политичке децентрализације постоје различите типологије па тако разликујемо конститутивну децентрализацију, децентрализацију у доношењу одлука и представнички тип децентрализације. Конститутивна децентрализација се односи на формално-правне гаранције да локална и друге нецентралне јединице могу самостално обављати одређени делокруг послова. Децентрализација у одлучивању значи да се политичке одлуке не доносе унутар једног центра већ да у том процесу паралелно учествује више инстанци, док представнички тип омогућава бирачима да своје представнике селектују и на nižем нецентралном нивоу.

¹¹⁴ Видети опширније: S. Burki et al., *Beyond the Center : Decentralizing the State*, p. p. 2-51. (Наведено према: С. Стојановић, *Фискални федерализам*, оп. цит., стр. 45.).

¹¹⁵ Видети опширније: J. Litvack et al., *Rethinking Decentralization in Developing Countries*, The World Bank, Washington D.C., 1998, p. 6. (Наведено према: С. Стојановић, оп. цит., стр. 45.).

¹¹⁶ Овај процес подразумева: модернизацију државе и процеса управљања увођењем нпр. електронске управе, већу осетљивост за потребе грађана, као и обезбеђивање грађанима квалитетнијих услуга.

У земљи у којој постоји широка регулација, у којој централна власт обавља већину функција и у којој су порези веома високи, природни су захтеви и притисци усмерени ка децентрализацији, засновани на уверењу да ће се на регионалном и/или локалном нивоу лакше савладати Левијатан и живот заједнице уредити на добар начин. С тим у вези, спроводи се *економска децентрализација* која представља право субцентралних нивоа власти да самостално одлучују о економским процесима и расподели друштвеног богатства, а на основу постојеће конституционалне и правне регулативе. Као посебни облици економске децентрализације, прецизније, као њена алтернатива, спровode се процеси *приватизације* и *дерегулације*. У савременом свету, негде радикално, негде постепено, напушта се идеја о снажној и беневолентној држави која је дужна да одлучујуће утиче на живот грађана, максимизирајући друштвено благостање у општем и индивидуалном интересу. У пређашњем, социјалистичком свету, тај процес је био рапидан, интензиван и спектакуларан, али се значајне дерегулације и приватизације одигравају и у остатку света. Многе од функција које су некада сматране стриктно државним, подлежу процесу приватизације и дерегулације (нпр. дерегулација и приватизација енергетског и телекомуникационог сектора изводи се у Европској унији са веома добрим резултатима). У том контексту, приватизација означава пренос одговорности у обављању одређених функција на приватни сектор који функционише у складу са тржишним принципима, као и могућност давања концесија приватним предузећима у обављању одређених јавних послова. С друге стране, дерегулацијом се умањују законске препреке за учешће приватног сектора у пружању услуга грађанима, заснованих превасходно на конкурентској основи. Економска децентрализација *„темељ је економских реформи у транзиционим друштвима“*. Она умањује моћ ранијих политичких номенклатура које су монополски доносиле одлуке о усмеравању економије и прерасподели ресурса у плански организованим привредама. *Једно од најзначајнијих делатности сваке власти је расподела јавних добара и ресурса, јер се кроз механизме, начин и праведност те расподеле може увидети права природа једне државе*¹¹⁷.

И напоследку, *фискална децентрализација*, као најкомплекснији вид децентрализације, подразумева преношење одређених јавних функција са централног на субцентралне тј. децентрализоване јединице и сходно томе, одређених

¹¹⁷ Видети опширније: Б. Мијатовић, оп. цит., стр. 5. и С. Ђорђевић, ет ал. *Покренимо заједнице 5*, оп.цит., стр.10-11.

извора прихода из којих ће ови нивои остваривати довољно средстава за покриће трошкова насталих у вези с вршењем тих функција. Она, дакле, постоји када субцентрални нивои власти имају уставом односно законима додељену надлежност над одређеним јавним приходима као и право располагања њима. Уједно, фискална децентрализација означава деобу и/или пренос дела фискалног суверенитета и одлучивања у вези са расподелом прихода (ресурса) са виших на ниже нивое одлучивања¹¹⁸. При томе, највећи степен фискалне аутономије субцентрални нивои остварују када трошкове обављања својих функција у потпуности финансирају из сопствених извора прихода. Међутим, оваква чиста ситуација у пракси није препозната, јер чак и у државама у којима се субцентрални нивои највећим делом финансирају из властитих извора, централна власт им не дозвољава потпуну фискалну аутономију и независност.

Иначе, фискалној децентрализацији, као својеврсна увертира, претходи територијална децентрализација. Територијална децентрализација састоји се у таквој независности којом располажу територијални колективитети, односно грађани који су у њима настањени, да у оквиру закона, самостално управљају у сфери локалних послова. Ово је значење територијалне децентрализације у смислу локалне, територијалне самоуправе. Појмом територијалне децентрализације у ширем смислу може се обухватити и појам територијалне аутономије, и у овом свом значењу територијална децентрализација је независна од државне власти и централних државних органа, она је аутентична, локална (територијална, месна) самоуправа. У ужем смислу, територијална децентрализација је облик децентрализације управе, па се с обзиром на такву садржину, она назива локална управа. С тим у вези, у праву је Ј.Ђорђевић када разазнаје разлику између локалне самоуправе, као територијалне децентрализације у смислу самосталног управљања локалног становништва локалним пословима, и децентрализације као локалне управе, у смислу вршења послова централне управе од стране локалних органа¹¹⁹.

¹¹⁸ С. Крстић, *Изворни приходи у систему финансирања локалне самоуправе у Републици Србији*, ПАЛГО, Београд, 2006, стр. 41.

¹¹⁹ Видети опширније: Р. Марковић, *Уставно право и политичке институције*, оп. цит., стр. 494-495.

2.3.3. Предности и недостаци децентрализације

Систем расподеле јавних прихода и јавних расхода између различитих нивоа власти у једној земљи, од пресудног је значаја за њено успешно и одрживо функционисање. Сврха децентрализације, у смислу преношења надлежности и одговорности са централног на субцентралне нивое у оквиру јединствене државе, јесте успешније задовољење потреба грађана и онда када су разлике у њиховим преференцијама и захтевима велике. У том контексту, децентрализација рефлектује читаву лепезу предности али исто тако емитује и извесне мањкавости и недостатке. У наставку, осврнућемо се на оне најзначајније.

У најопштијем смислу, сви разлози у корист децентрализације могли би се поделити на политичке и економске. Но, анализирајмо их засебно.

Политички разлози у корист децентрализације власти везују се за експанзију демократије, изградњу механизма за подизање нивоа свести и мотивације, као и пораст непосредне партиципације грађана у процесу доношења релевантних политичких одлука на нивоу конкретне локалне заједнице. Уврежено је мишљење да се повећањем броја центара одлучивања, постиже једноставнија организација и комуникација између децентрализованих јединица, ближа и снажнија корелација између бирача и изабраних локалних органа, те стварају услови за брже и успешније решавање актуелних проблема у име и за име грађана. Локални представници располажу већим демократским потенцијалом, чиме доприносе вишем нивоу квалитета у функционисању административног апарата, минимизирају грешака и свеобухватнијој контроли локалних управа. Децентрализација спречава концентрацију политичке моћи, омогућава веће грађанске слободе и доприноси локализацији политичких конфликта. Децентрализација уважава специфичности и омогућава гипкост процеса управљања, обезбеђује већу легитимност одлука, спречава претерану једнообразованост друштвеног система, и противтежа је централној власти. Сем тога, пружање јавних услуга на нивоу децентрализованих јединица мање је скупо, јер су општи трошкови и трошкови контроле нижи¹²⁰.

Економски разлози у корист децентрализације углавном су у функцији уједначеног привредног развоја, смањења регионалних разлика и макроекономске стабилности целе земље. У децентрализованим системима истиче се значај

¹²⁰ Видети опиширније: Б. Милосављевић, оп. цит., стр. 7-8.

иновација и стварају услови за развој предузетничког духа. Децентрализација поједностављује компликоване бирократске процедуре и доприноси адекватнијем спровођењу програма локалног економског развоја. Економски ефекти децентрализације омогућавају успостављање услова за ефикаснију и економичнију алокацију ограничених ресурса и бољу и праведнију расподелу друштвеног богатства, у складу са потребама грађана, што доприноси општем друштвено-економском развоју децентрализованих јединица. Позитивни ефекти конкуренције између децентрализованих нивоа одлучивања такође се истичу као једна од предности спроведеног процеса децентрализације. Традиционална аргументација која се наводи у прилог децентрализацији темељи се и на чињеници да су неке јавне функције чисто локалне односно регионалне природе.

Насупрот овим разлозима који говоре у прилог децентрализацији, постоје разлози који објашњавају чињеницу да је велики број земаља остао и даље централизован. Иако децентрализован систем продукује бројне предности, уколико је спроведен у облику који није прилагођен првенствено економским, али и другим принципима и потребама једног друштва, са собом носи одређене ризике. У том контексту, треба стално имати на уму чињеницу да је политичко-економски систем једне државе у константној трансформацији. То другим речима значи да план децентрализације мора бити флексибилан, јер се након извесног времена (привредна и политичка) развијеност појединих субцентралних нивоа мења – смањује, изједначава или повећава. Такође, бројност популације неког подручја мора се узети у обзир приликом одређивања начина децентрализације. Исто важи и за величину територије децентрализоване јединице. Децентрализација ће бити успешнија у земљама у којима су децентрализоване јединице просторно и популационо веће.

Децентрализовани системи су скупљи и сложенији за управљање, изискују много времена и захтевају креативност свих актера у процесу одлучивања, те носе одређену опасност од продора и доминације појединачних интереса на рачун интереса заједнице као целине. Децентрализовани системи мање су погодни за организовање јавних служби с обзиром на то да отежавају примену јединствених стандарда у задовољавању потреба грађана. Децентрализоване јединице понекад троше велике суме финансијских средстава на сопствени нерационални апарат, пребацујући на грађане терет финансирања. Такође, недостатак децентрализације је и пораст опасности од корупције због блискости између органа власти и грађана (мада нивои који су ближи грађанима више су и контролисани).

Децентрализација може убрзати сегрегацију односно до деструктивности повећати међусобно надметање и конкуренцију појединих подручја у оквиру исте државе. У децентрализованим системима расте и неповерење између јавног и приватног сектора што имплицира новим нестабилностима.

У условима децентрализације нарушена је способност централне власти да одговори на економске турбуленције, те је изражена стрепња да је у таквом миљеу знатно компликованије водити стабилизациону, посебно фискалну политику и да није немогуће да децентрализација допринесе општој макроекономској нестабилности израженој кроз ниво и структуру укупних јавних расхода, висину дефицита и јавног дуга¹²¹. Такође, могуће је, да децентрализоване јединице не могу смањивати своје расходе нити повећавати властите приходе услед чега излаз траже у задуживању. Као последица такве политике, опасност од претераног задуживања и повећања јавног дуга сасвим је извесна.

Све ово изискује потребу за већим нивоом кооперативности у подели надлежности и овлашћења између централних и субцентралних (децентрализованих) нивоа власти.

2.3.4. Децентрализација као детерминаната локалне демократије

Иако на спонтане и спорадичне манифестације децентрализације државног територија односно државне власти, наилазимо почев од древних цивилизација античке Грчке и старог Рима па све до апсолутистички уређених монархија из доба феудализма и централистичких држава векова који су за нама, тек у грађанском друштву, по први пут, спроведена је децентрализација, не као последица искључиве и изразите слабости тоталитарних режима, већ свесне намере да се регионалним односно локалним ентитетима доделе својеврсна самоуправна овлашћења. Децентрализација је креација и саставни део државне организације која се дели на више и ниже државне органе, на централне и субцентралне (регионалне и локалне) администрације, које обављају различите функције, али тако да управа децентрализованих јединица има извесну самосталност у извршавању тих функција,

¹²¹ Неповољна искуства доживеле су бројне земље попут Бразила, Аргентине и Русије. Видети опширније: Б. Мијатовић, оп. цит., стр. 3.

иако се увек налази под већом или мањом контролом централне власти која је једини уставни носилац суверенитета¹²².

Децентрализација представља значајан инструмент за повећање демократског учешћа грађана у поступку доношења одлука, обезбеђујући већу транспарентност процеса одлучивања о релевантним елементима управљања локалним заједницама. Децентрализација пружа подстицај директној демократији и политичкој партиципацији. Историјски корени демократије налазе се управо у децентрализацији моћи. Иако карактер друштвено-економског система битно опредељује квалитет и суштину децентрализације, у сваком од њих она представља, више или мање, пут и начин реализације демократских идеала и вредности¹²³.

Многа истраживања указују на знатан степен позитивне корелације између демократичности поретка и аутономије локалне заједнице. Онамо где је постојала макар и парцијална аутономија локалних власти, постојала је и развијала се демократија. То, наравно, не значи да је степен демократичности поретка увек управо пропорционалан степену остварене аутономије локалне заједнице, али нам указује на чињеницу да се развој демократије тешко може остварити (и замислити) без одговарајуће независности локалних власти. Иако недовољно, локална аутономија јесте кључно обележје демократичности чак и ширег глобалног политичког система¹²⁴.

Ако се XIX век и прва половина XX века могу означити као напори да се успостави демократија у националним државама, крај XX и почетак XXI века носе печат захтева за демократијом на нивоу децентрализованих јединица¹²⁵. Локална политика и демократија постају све значајније констелације моћи новог миленијума услед спуштања демократије са националног на регионални, покрајински односно ниво локалне самоуправе. То је, пак, резултат промене преференција појединаца који нису више импресионирани мегаломанским, националним друштвима и националним јавним добром већ теже потпуној афирмацији сопствених

¹²² Р. Марковић, *Уставно право и политичке институције*, оп. цит., стр. 495.

¹²³ М. Дамјановић, *Реалитети локалне демократије*, Зборник: *Локална демократија - стање и перспективе*, Магна агенда, Београд, 2002, стр. 16.

¹²⁴ В. Васовић, *Локална заједница и демократија*, Зборник: *Локална демократија - стање и перспективе*, Магна агенда, Београд, 2002, стр. 71.

¹²⁵ М. Прокопијевић, *Фискална независност локалних заједница*, оп. цит., стр. 45.

преференција. Сходно томе, локално добро је у епицентру њихове пажње и интересовања¹²⁶.

Несумњиво, о локалној демократији се може размишљати на више начина, но најиндикативнији основ њене евалуације су: (а) величина локалне заједнице; (б) спектар њених функција, и (в) начин функционисања локалног система.

Теоријска гледишта и практична искуства, пружили су убедљиву аргументацију за тезу да је просто немогуће говорити о правној држави и демократији без одговарајућег степена развијености локалне самоуправе. Штавише, значај локалне самоуправе за изградњу демократског друштва данас се и не доводи у питање. Делујући као својеврсна школа демократије¹²⁷ и посебан вид демократске децентрализације, локална самоуправа се афирмисала као својеврсна противтежа централној власти и њеној самовољи, и допринела стварању активног, политички свесног, грађанског друштва. У савременим државама локална самоуправа спада у област уставних права грађана. Имајући у виду начин на који се врши избор органа локалне власти¹²⁸, и процес учешћа грађана у политичком одлучивању, локална самоуправа негује и унапређује политичку културу као битну претпоставку демократског уређења земље. На значај локалне самоуправе за изградњу демократског поретка упозоравају и бројни савремени теоретичари, јер успех демократије изискује окружење у којем постоји густа мрежа грађанских асоцијација и активно ангажовање грађана¹²⁹.

Стабилност једног друштва и ниво остварене демократије, детерминисан је, дакле, степеном развоја локалне самоуправе и постојањем демократије пре свега, на нивоу локалне заједнице. С обзиром на изложено, локална самоуправа је отелотворење локалне демократије и темељ демократског система као целине.

2.3.5. Фискална децентрализација и локална самоуправа

Фискална децентрализација је најкомплекснији облик децентрализације власти а подразумева деобу фискалног суверенитета између виших и нижих

¹²⁶ М. Прокопијевић, *Без локалне демократије нема демократије*, у: *Локална демократија-стање и перспективе*, Магна агенда, Београд, 2002, стр. 23. и даље.

¹²⁷ Ј. Ђорђевић, *Основни типови локалне самоуправе*, Нова администрација, Београд, 1957, стр. 8.

¹²⁸ Р. Лукић, Б. Кошутуић, *Увод у право*, Правни факултет, Београд, 2005, стр. 199.

¹²⁹ R. D. Putnam, *What Makes Democracy Work?*, National Civic Review, Spring 1993, p. 103.

(локалних) нивоа одлучивања. Као основна компонента свих видова децентрализације, она јача политичку и финансијску аутономију локалне самоуправе. Смишљено уређен систем фискалних односа између различитих центара одлучивања, кључ је постизања макроекономске стабилности земље и обимнијих реформских циљева, нарочито економија у транзицији.

Институција локалне самоуправе старија је и од саме државе и представља особен вид и кулминацију процеса (фискалне) децентрализације¹³⁰. Давањем одређених овлашћења јединицама локалне самоуправе путем фискалне децентрализације, поједине јавне функције врше се ефикасније а потребе становништва задовољавају успешније, јер што је територија мања то су и захтеви грађана хомогенији, а степен задовољења њихових потреба сразмерно већи. У том контексту, Тајбут¹³¹ истиче да локална самоуправа, у складу са принципима фискалне децентрализације, треба да осигура јавна добра и услуге, неопходна да би се задовољиле потребе локалног становништва одређене територије, а оно заузврат плаћа цену (порез), у складу са користима које произилазе из експлоатације тих добара и услуга.

Јединице локалне самоуправе не могу реализовати своје функције уколико не поседују довољно издашне и сталне изворе финансијских ресурса, као и овлашћења да доносе одлуке финансијске природе (да самостално прикупљају порезе и претходно утврђују њихову висину односно стопе, итд), јер без адекватне финансијске потпоре, појављују се тешкоће у обезбеђивању добара и услуга, као и њихове правичне дистрибуције. При томе, грађани ће тежити да се настане у оним локалним заједницама које највише погодују њиховим преференцијама односно, селиће се у оне које у највећој мери могу задовољити њихове потребе. Тиме се, као последица рационалних претпоставки, креирају услови за тржишну утакмицу и конкуренцију између локалних јурисдикција, које настоје привући што већи број пореских обвезника.

Концентрација становништва и пословне активности на подручју одређених локалних јединица, недвосмислено имплицира порастом разлика у њиховој привредној развијености и економској снази. Стога, понекад, фискална децентрализација чини координацију националне економске политике веома

¹³⁰ Видети опширније: Д. Миловановић, *Правно устројство локалне самоуправе*, Правни факултет у Београду, Београд, 1994, стр. 9-10.

¹³¹ Ch. Tiebout, *Pure Theory of Local Expenditures*, *Journal of Political Economy*, October, 1956, p. 418.

сложеном, и неретко повећава јаз између прихода и расхода појединих локалних самоуправа и чини нужним да се оне финансирају трансферима централног нивоа, чије коришћење, уколико је нерационално, може утицати на пораст јавног дуга и дефицита националног буџета.

Непосредно, ефикасност децентрализације фискалних односа на нивоу локалне самоуправе одражава се чињеницом да становници локалних заједница добијају комбинацију управо оних јавних добара и услуга које преферирају, и у обиму у ком то они одиста желе. Индиректни утицај фискална децентрализација остварује на благостање локалне самоуправе повећавајући конкуренцију међу локалним јурисдикцијама у земљи, и привлачећи инвестиције које концентришу капитал, људске и финансијске ресурсе. Иако постоје бројни противници пореске конкуренције између локалних јурисдикција, њени ефекти охрабрујуће делују на развој локалних заједница¹³².

У идеалном сценарију, фискална децентрализација доприноси успостављању хармоничног и складног фискалног система са разуђеном мрежом релација и кооперације између различитих политичко-територијалних колективитета (региона, градова и општина). Међутим, исто тако, врло је извесна и могућа дезинтеграција целокупног система јавних финансија услед неадекватне имплементације фискалне децентрализације у једној држави. Следствено томе, фискална децентрализација може бити праћена политичким тензијама и економским турбуленцијама. Сам начин на који ће бити организована расподела функција односно расхода јавне производње по нивоима, као и расподела средстава за њихово финансирање, разликују се од државе до државе, што је у директној вези са њеним уставно-правним, друштвено-политичким и економским уређењем.

Значајан део политичке и стручне јавности у Републици Србији залаже се за већи степен децентрализације која се своди на јачање фискалних и развојних компетенција субцентралних нивоа, превасходно локалних самоуправа. Извесна је неопходност да се ојача аутономија локалних власти као и да се рационализују фискални односи, и то како са расходне тако и са приходне стране. Важна околност за земљу каква је наша, јесте чињеница да се фискална децентрализација одиграва у нестабилном окружењу које се перманентно мења. Панорама фискалних односа у

¹³² Видети опширније: R. Prud'Homme, „*On the Dangers of Decentralization*“, Policy Research Working Paper 1252 (World Bank), Washington D.C. 1994., и Б. Беговић и др., *Принципи модерног управљања локалном заједницом*, Центар за либерално демократске студије, Београд, 2002, стр. 29. и даље.

таквом амбијенту веома је шаролика. Утолико је и задатак фискалне реформе сложенији а изазов већи.

2.4. Хоризонтала и вертикална расподела надлежности и извора финансирања у савременим земљама

Савремена финансијска наука посвећује велику пажњу изучавању система финансирања јавних потреба. Нарочито у фокусу њеног интересовања јесте хоризонтална и вертикална расподела функција и јавних ресурса. Сложеност ових питања посебно долази до изражаја у земљи која није целисходно и рационално решила административно-територијалну организацију, која има скромне стопе раста, низак укупан и *per capita* доходак, велики јавни дуг и висок буџетски дефицит, огромну незапосленост, нерешена питања из корпуса социјалних права (нарочито питање пензионог осигурања), распрострањену сиву економију и незакониту пореску евазију, предимензионирану укупну јавну потрошњу, и сл. У проналажењу нових метода и критеријума расподеле надлежности и ресурса, креатори економског, а посебно фискалног система схваћеног у најширем смислу речи, инспирације и идеје требало би да проналазе у најновијим теоријским сазнањима и искуствима добре праксе, примерених домицилном миљеу, без експериментисања и честог истицања односно пренаглашавања специфичности домаћег окружења.

Компаративна истраживања указују да су фискални односи у савременим државама на различите начине уређени, у зависности од политичких, економских и уставно-правних особености државне структуре и достигнутог степена централизације односно децентрализације јавних расхода и јавних прихода. Систем (хоризонталне и вертикалне) расподеле надлежности и ресурса између различитих нивоа организације власти, од значаја је за успешно функционисање система финансирања државе и њених ентитета, и других политика националне економије једне земље.

С тим у вези, а независно од конкретних решења која су у примени, разликујемо хоризонталну и вертикалну расподелу надлежности и хоризонталну и вертикалну расподелу извора финансирања.

Вертикална расподела надлежности у директној је спрези са економским особеностима и друштвено-политичким уређењем једне земље, те достигнутим

нивоом (де)централизације власти, и представља прерасподелу расхода по нивоима политичко-територијалне организованости. Том приликом мисли се на расподелу расхода између централног и субцентралног нивоа власти у унитарној држави, односно расподелу расхода између централног (наднационалног) и нивоа држава чланица у интеграционој групацији односно федерацији. Следствено томе, централној власти треба доделити приоритетно место у вертикалној расподели надлежности јер она, по правилу, обавља круцијалне тј. најзначајније и најскупље функције у једној држави, од општег интереса за све њене грађане.

При дефинисању критеријума расподеле функција између централне и субцентралних нивоа власти у једној држави (о којима ће бити више речи у наставку рада), креатори фискалног система морају континуирано водити рачуна о остваривању *принципа економске ефикасности*, што другим речима значи да одређена надлежност треба да буде у домену оног нивоа власти који ће, у складу са датим околностима, обезбедити њену најефикаснију реализацију. И док је обављање алокативне функције боље препустити нижим субцентралним нивоима, дотле је вођење стабилизационе политике неопходно да буде у надлежности централне владе. Када говоримо о редистрибутивној функцији и уједначавању економске снаге политичко-територијалних јединица, јавнофинансијска теорија мишљења је, да се ова функција треба реализовати од стране виших инстанци. Да ли ће у децентрализованој држави јавни расходи бити одиста подељени на овај начин између различитих нивоа власти, зависи од стратешких циљева њене фискалне политике, што имплицира закључком да расподела надлежности није универзална за све децентрализоване системе.

За разлику од вертикалне, *хоризонтална расподела надлежности* означава њихово распоређивање између субцентралних јединица истог нивоа организовања и у највећој мери детерминисана је вертикалном поделом надлежности по нивоима власти¹³³, која јој претходи. Хоризонтална расподела надлежности детерминисана је финансијским капацитетом субцентралног нивоа власти, што значи да ће се већа средства доделити финансијски слабијим субцентралним ентитетима.

Хоризонтална расподела надлежности представља, као што смо указали, поделу јавних функција између истих нивоа политичко-територијалне организованости, и уважава следеће критеријуме: (а) *критеријум самоуправе* који је

¹³³ Б. Раичевић, *Особености развоја фискалног система у условима федеративног уређења Југославије*, оп.цит., стр. 27.

оличен у настојању да се јавне функције препусте локалним нивоима власти уколико су они вољни и економски, у довољној мери, снажни да их реализују; (б) *критеријум минималног задовољења јавних потреба* који инсистира на успостављању једног општег стандарда у финансирању расхода који настају приликом реализације јавних функција; (в) *критеријум најмање величине тј. економија обима* сугерише да приликом расподеле функција између различитих нивоа одлучивања треба водити рачуна између трошкова и броја корисника јавних добара и јавних услуга, имајући у виду да је њихов међусобни однос ирреверзибилан, односно, што је мањи број уживалаца одређеног јавног добра и услуге, то су и трошкови њихове производње већи, и обрнуто; (г) *критеријум важности циља* који наглашава да, уколико је реч о циљу од националне релеватности, за исти је неопходно да буде надлежна највиша власт, и напослетку (д) *критеријум нужних просечних трошкова* који подразумева доделу јавних функција оним нивоима власти који ће имплицирати најниже расходе у вези са обављањем ових функција¹³⁴.

Теоретичари јавних финансија износе бројне аргументе у корист тврдње да није пожељно да се све функције на субцентралном нивоу финансирају приходима овог нивоа. Неки од њих су: (а) економија обима и комплексност администрирања појединим порезима; (б) просторна мобилност пореске основице, примера ради капитала и инвестиција, те последична могућност појаве „*пореских ратова*” између субцентралних ентитета у циљу њиховог привлачења; (в) смањење стабилности пореских прихода субцентралних нивоа; (г) потреба да се са централног нивоа води политика равномерног територијалног развоја, која подразумева редистрибуцију средстава од богатијих ка сиромашнијим подручјима, итд.

Расподела јавних функција између различитих нивоа власти и неопходних средстава за њихово финансирање посебно је сложено и политички осетљиво питање у државама федеративног уређења, у којима могу да постоје и веће разлике у степену привредне развијености између појединих федералних јединица (нпр. може се појавити проблем „*преливања*“ средстава из привредно развијенијих у мање развијене федералне јединице). Разграничење и расподела надлежности између политичко-територијалних јединица условљена је низом различитих фактора, међу којима бисмо посебно издвојили организацију државе, величину њене територије, број становника, степен економске развијености, историјске разлоге и др. Уз то,

¹³⁴ Видети опширније: Ј. Ђуровић Годоровић, М. Ђорђевић, оп. цит., стр. 403-404, и Б. Раичевић, *Јавне финансије*, оп. цит., стр. 404-405.

јасно је да се проблеми расподеле јавних функција и расподеле јавних прихода између појединих јавно-правних тела на другачији начин решавају у унитарним државама са наглашеном централизацијом него у федерацијама са израженом децентрализацијом¹³⁵.

Што је расподела јавних функција децентрализованација, то се појављују веће несразмере између трошкова њиховог обављања и јавних прихода којима располаже једна политичко-територијална јединица.

У финансијској теорији и пракси не постоји спор о томе који минимум овлашћења и послова треба да буде у искључивој надлежности централног нивоа власти. Он најчешће обухвата заштиту суверенитета и територијалног интегритета, иностране послове, обезбеђење јединства друштвено-политичког и економског система земље, слободу и права грађана. Уобичајено је да су у надлежности нижих нивоа власти образовање, здравство, социјална заштита, култура, спорт, итд. Мада је могуће да држава на разичитим нивоима своје организованости финансира истоветне јавне потребе, те се примера ради, тако научна истраживања финансирају делимично из буџета централног, а делимично из буџета субцентралних нивоа власти.

Након што је на мање или више задовољавајући начин апсолвирана расподела надлежности, логично следи питање одакле обезбедити и како расподелити приходе у мери да се могу реализовати надлежности појединог нивоа јавне власти. Дакле, у савременим државама, како федеративним, тако и унитарним, с обзиром на присуство нижих територијално-политичких јединица, поставља се не само питање надлежности у погледу установљавања, увођења и дефинисања основних фискалних параметара одређене дажбине, већ и питање расподеле јавних прихода по нивоима политичко-територијалног организовања. Тако је уобичајено да фискални суверенитет¹³⁶ има централна власт, што значи ексклузивно право да

¹³⁵ У теорији јавних финансија, до скора су преовладавали ставови да је неопходно прецизно утврдити које јавне функције су у искључивој надлежности централних органа власти, а које у надлежности нижих нивоа власти. Дешавало се, наиме, да мешање надлежности доведе до неспоразума између федерације (централне државе) и федералних јединица (субцентралних нивоа власти) приликом одлучивања о томе ко је овлашћен за извршавање одређених послова. Међутим, показало се да је федерализам динамичан процес који захтева промене у складу са развојем функција државе на различитим нивоима њене организованости и да због тога није могуће прецизно утврдити једном за свагда поделу надлежности између различитих нивоа државне организованости. Због тога савремена теорија јавних финансија заговара у већој или мањој мери тзв. кооперативни федерализам, односно постојање мешовитих надлежности виших и нижих нивоа власти.

¹³⁶ „Претпоставка за расподелу оних и оноликих финансијских средстава која су појединим јавноправним телима потребна да би могла извршити (финансирати) државне активности односно

установљава, уводи или укида фискалне обавезе, али то не мора да значи да ће њој и припасти приходи од те дажбине. Тако је у надлежности, на пример, Републике Србије регулисање, између осталог, имовинских пореза (пореза на имовину, пореза на наслеђе и поклоне и пореза на промет непокретности), али приходи од ових пореза, традиционално, припадају буџету јединица локалне самоуправе¹³⁷.

Као и код надлежности, јавнофинансијска теорија и пракса разликују *вертикалну* и *хоризонталну* расподелу прихода. Без намере да детаљније овде елаборирамо ова питања, јер ће о њима бити више речи у наставку рада, желимо само да подсетимо на опште ставове. Прво, док вертикална расподела прихода подразумева расподелу по нивоима власти, дотле хоризонтална представља расподелу прихода у оквиру истог нивоа јавне власти. Друго, расподела јавних прихода између појединих нивоа власти опредељена је и расподелом јавних функција тј. расхода¹³⁸. Треће, када је реч о томе који би приходи требало да буду у надлежности појединог нивоа власти, у теорији јавних финансија заступљен је став да би требало поступити следствено расподели јавних расхода. Тако приходи важни за остварење циљева редистрибутивне функције требало би да буду у надлежности централне, евентуално субцентралне власти (ако је државна територија велика); приходи важни за вођење стабилизационе политике требало би да су у искључивој надлежности централне власти, док приходи важни за остваривање алокативне политике требало би да буду у надлежности нижих нивоа власти¹³⁹.

Хоризонтала расподела прихода са становишта положаја субцентралних нивоа организовања од посебног је значаја у земљама у којима постоје израженије регионалне и локалне разлике у фискалном капацитету и степену привредне развијености. У том контексту, С. Стојановић закључује „*да вертикална расподела прихода увек претходи хоризонталној, и условљава је*“¹⁴⁰.

активности из државне надлежности, а које су делегиране њима, јесте елиминисање пореског суверенитета“, Б. Јелчић, *Јавне финансије*, Информатор, Загреб, 1997, стр. 419.

¹³⁷ Видети опширније: А. Милојевић, М. Тркља, *Јавне финансије*, Српско Сарајево, 2000, стр. 107-111. и Ј. Ђуровић Тодоровић, М. Ђорђевић, оп. цит., стр. 405.

¹³⁸ С. Стојановић, *Заједница прихода у пореском систему Србије*, Желинд, Београд, 2002, стр. 30.

¹³⁹ С. Стојановић, *Фискални федерализам*, оп. цит., стр. 60.

¹⁴⁰ С. Стојановић, оп. цит., стр. 34.

2.5. Критеријуми расподеле надлежности

У условима постојања више нивоа власти, што је карактеристично за све, како федеративно уређене тако и за унитарне државе, поставља се питање на бази којих критеријума се креатори друштвено-економског, а посебно фискалног система опредељују да неку надлежност повере централном односно субцентралном нивоу власти. Због могућих негативних реперкусија по појединца, поједине нивое власти па и друштво у целини, ово питање предмет је брижљиве анализе јавнофинансијске теорије и праксе.

На бази теоријских истраживања и емпиријских искустава, савремена пракса поделе надлежности заснива се на принципима: (а) ефикасности (*економија обима*) и (б) екстерних ефеката које јавно добро емитује изван граница дате јурисдикције (*екстерналије*)¹⁴¹. Закон економије обима, који се заснива на карактеристици да фиксни трошкови по јединици производа перманентно опадају како се повећава обим производње, сугерише да ниже јединице територијалне организације (градови и општине) не би требало да производе јавна добра чија се производња једино ефикасно може организовати у великим количинама, које превазилазе потребе дате локалне јединице. Исто тако, виши нивои власти не би требало да се баве јавним добрима чија се производња ефикасно може организовати у малим количинама (нпр. јавна расвета, депоније смећа, пешачке и бицикличке стазе, рекреативни центри и слично).

Да ли конкретно јавно добро, и у којој мери, емитује ефекте преко границе дате јурисдикције, значајно олакшава политику доделе функција одређеном нивоу власти. Консеквентно развијајући ову тезу долазимо до закључка да локалним нивоима треба доделити управо оне надлежности које не продукују значајније ефекте изван граница дате јурисдикције. Теоретичари упозоравају да значајнији екстерни ефекти „*нарушавају начело ефикасности, јер, (а) када су позитивни, тада се смањује интерес региона да финансира дати пројект (финансира га сам, а користи имају и други, као и у случају бесплатног образовања), и (б) када су негативни, тада се повећава интерес дате јединице да извози своје трошкове другим (као у случају загађења), што води субоптималним резултатима са општег становишта*“¹⁴². Поред тога, евентуалне недоследности у примени наведених

¹⁴¹ Видети опширније: З. Вацић, Б. Мијатовић, А. Симић, З. Радовић, *Регионализација Србије*, Центар за либерално демократске студије, Београд, 2003, стр. 55.

¹⁴² *Ибидем*, стр. 56.

принципа, такође могу провоцирати нежељене последице. На пример, конзументи ће осетити дефицит јавних добара (плаћају порезе за ништа), расте незадовољство до отворене нетрпељивости између појединих нивоа власти (републике и федерације, покрајине и републике итд.), што опет води субоптималним резултатима.

Подела надлежности између централних и јединица територијалне аутономије и локалне самоуправе требало би да се „заснива на: (а) ефикасном снабдевању јавним добрима, што значи задовољење потреба и преференција грађана у што већој мери и уз што ниже трошкове, (б) респектовању начела солидарности међу територијалним јединицама, а у нужној мери, и (в) обезбеђењу услова за економску стабилност и раст (укључујући и капиталне пројекте)”¹⁴³. Међутим, теоретичари с правом указују да једном дефинисана „најбоља подела надлежности“ није статична категорија и да, пре или касније, неће одолети искушењима која изазивају технолошке промене и преференције конзументата јавних добара.

Могућа подела надлежности између три нивоа власт (држава, регион - покрајина, општина) приказана је у табели 1¹⁴⁴.

Расподела функција зависи од прилика у актуелном друштвено-политичком систему и последица је деловања политичких критеријума и односа између политичких снага у оквиру једног друштва. Када је реч о економским критеријумима, треба нагласити да највећи значај на расподелу надлежности остварују: врсте функције, територија која ужива корист од обезбеђивања одређеног јавног добра као и економија обима.

¹⁴³ *Ибидем*, стр. 57.

¹⁴⁴ *Ибидем*, стр. 57- 58.

Табела 1. Оквирна подела надлежности

Функције	Регулација и надзор	Обезбеђење/ администрација	Производња/ Дистрибуција	Напомена
Спољна трговина	Д	Д	П	Општи интерес
Монетарна политика	Д	Д	НБ, П	Општи интерес
Трговина међу регионима	Д	Д	Д	Општи интерес
Трансферна плаћања грађанима	Д	Д	Д	Редистрибуција
Подстицаји привреди	Д	Д	Д	Регионални развој
Осигурање од незапослености	Д	Д	Д	Општи интерес, Стабилизација
Ваздухопловство и железница	Д	Д	П,Д	Општи интерес
Фискална политика	Д,Р	Д,Р,Л	Д,Р, Л, П	Могућа координација
Регулација	Д	Д,Р,Л	Д,Р,Л,П	Јединствено тржиште
Природна богатства	Д	Д,Р,Л	Д,Р,Л,П	Јединствено тржиште
Животна средина	Д,Р	Д,Р,Л	Д,Р,Л,П	Трошкови и користи на разним нивоима
Привреда и услуге (и пољопривреда)	Д,Р,Л	Д,Р,Л	П	Могући знатни екстерни ефекти
Образовање	Д, Р	Д,Р,Л	Р,Л,П	Могући знатни екстерни ефекти
Здравство	Д,Р	Д,Р,Л	Р,Л,П	Могући знатни екстерни ефекти
Водовод, канализација, смеће, ватрогасци	Л	Л	Л,П	Локалне користи и трошкови
Паркови и рекреација	Д, Р,Л	Д,Р,Л	Д,Р, Л, П	Примарно локално
Међурегионални путеви	Д	Р,Л	Р,Л,П	-
Регионални путеви	Р	Р,Л	Р,Л,П	-
Локални путеви	Л	Л	Л,П	-

Напомена: Д - држава, Л - локална заједница, НБ - Народна банка, П-приватни сектор.

Извор: Б. Мијатовић, *Економско – финансијски аспекти регионализације Србије*, Центар за либерално демократске студије, Београд.

2.6. Модели мобилизације и расподеле ресурса

Да би држава и други ентитети могли да обављају додељене функције, неопходно је да располажу одговарајућим финансијским средствима. Но, мобилисати потребне финансијске ресурсе изузетно је захтеван задатак који се поставља пред креаторе економског, а посебно фискалног система. Његова тежина, у домицилним условима, додатно је потенцирана бројним недаћама које су се већим

или мањим интензитетом испољавале током последње две деценије. Без намере да их рангирано по значају, наводимо: рат у окружењу, избеглице и интерно расељена лица, санкције УН, хиперинфлација, агресија НАТО пакта, незапосленост, сива економија и пореска евазија, раст јавног дуга и буџетског дефицита. Заиста је импресивна листа потешкоћа које су синергетски деловале и умањивале (и умањиле) фискални капацитет изражен у дохотку, добити, потрошњи и имовини физичких и правних лица. Да ситуација буде још компликованија, наведени проблеми су провоцирали и неубичајено већи пораст јавних расхода. У таквим околностима, разуме се, врло је тешко властитим капацитетима обезбедити усклађеност прихода и расхода, па је излаз нађен, између осталог, у задуживању на страном финансијском тржишту, којим је финансирана, највећим делом, јавна потрошња (зараде у јавном сектору и пензије).

Свесни бројних слабости, креатори фискалног система, иницирали су реформе јавних финансија још почетком деведесетих година XX и у првим годинама XXI века, с намером да се у Републици Србији имплементира фискални систем компатибилан са фискалним системима земаља развијене тржишне привреде¹⁴⁵.

Након бројних радикалних и/или козметичких реформи, актуелну структуру прихода и примања Републике Србије компонују: (а) *порези* (на потрошњу, доходак, добит, имовину и пренос имовине физичких и правних лица); (б) *доприноси за обавезно социјално осигурање*; (в) *непорески приходи* (таксе, накнаде, казне и приходи настали употребом јавних средстава); (г) *самодопринос*; (д) *донације, трансфери и финансијска помоћ Европске уније* и (ђ) *примања државе* (примања од продаје нефинансијске имовине, примања од задуживања и примања од продаје финансијске имовине)¹⁴⁶.

Уважавајући познату премису да „*финансије следе функције*“, расподела расхода (надлежности) умногоме детерминише расподелу прихода (ресурса). У зависности од тих решења, може се одредити стварна фискална односно финансијска независност нижих нивоа и саме локалне самоуправе која је предуслов интенцији постизања финансијског изравнања и реализације принципа хоризонталне једнакости између јединица истог нивоа одлучивања унутар сложене политичко-територијалне формације каква је држава.

¹⁴⁵ К. Богоев, П. Јурковић, М. Петровић, Д. Поповић, Б. Раичевић, М. Враћеш: *Основе концепције реформе фискалног система*, часопис Финансије, бр 7-8, Београд, 1989, стр. 425.

¹⁴⁶ *Закон о буџетском систему*, Службени гласник РС, бр. 54/09, 73/10, 101/10, 101/11, 93/12, 62/13, 63/13, 108/13, 142/14, 68/15. и 103/15, члан 14.

Иначе, системи јавних прихода савремених држава међусобно су различити, детерминисани историјским факторима, политичким уређењем (нарочито третирањем критеријума правичности и социјалне сигурности), напорима у постулирању економског и привредног живота државе, нивоом оствареног друштвеног производа и националног дохотка, степеном развијености привреде, итд¹⁴⁷.

Захтеви за све већом демократизацијом и партиципацијом грађана у свим манифестацијама живота и рада у једној земљи, наглашавају потребу за децентрализацијом јавних прихода, и у зависности од облика државног уређења, наилазимо на различите односе и решења у унитарним односно у федеративним државама. Децентрализација прихода подразумева да је централна власт прикупљање одређених врста прихода, као и одлуку о висини пореских стопа и пореских олакшица, пренела на субцентралну власт (нпр. порез на имовину, порез на наслеђе и поклон).

Сложеност организације политичко - територијалне структуре узрокује и сложеност система јавних прихода. У зависности спрам ког начела поједини нивои утврђују пореску основицу, прописују пореску стопу и преузимају механизме администрација, разликујемо неколико система расподеле јавних прихода: (а) *систем властитих прихода*¹⁴⁸ (систем сепарације), (б) *систем заједнице прихода*¹⁴⁹ (систем партиципације), и (в) *мешовити систем* (систем пореског преклапања) настао комбиновањем претходна два система.

Иначе, ови системи међусобно се разликују у погледу самосталности, степена фискалне аутономије појединих нивоа власти, административне једноставности, правичности и алокативне неутралности. Расподела прихода у пракси се по правилу не одвија применом само једног, већ увек комбиновањем два основна система расподеле (најчешће система сепарације и система заједнице прихода), а који ће систем доминирати у тој комбинацији, зависи од многих фактора.

¹⁴⁷ Видети опширније: Д. Поповић, *Порески систем*, Досије, Београд, 1999, стр. 157-160.

¹⁴⁸ У литератури се може наићи на израз *систем властитих пореза*.

¹⁴⁹ Или тзв. *систем заједничких пореза* (енг. tax sharing).

2.6.1. Систем сепарације

Систем сепарације или систем властитих (сопствених) прихода подразумева такав систем у којем сваки ниво власти у оквиру своје јурисдикције, поседује властите (сопствене) јавне приходе који му припадају и над којима има потпуни фискални суверенитет у смислу увођења, одређивања елемената и администрирања тим приходима. Другим речима, то значи да субцентрални нивои имају право спроводити одређени вид фискалне политике на подручју своје територије, што имплицира порастом политичке одговорности, како у фази увођења фискалног оптерећења тако и при трошењу прикупљених средстава¹⁵⁰.

Ако би се систем властитих прихода примењивао на све приходе једне политичко-територијалне јединице, то би значило да она може слободно да формира изворе финансирања својих расхода и остварује принцип усклађивања јавних расхода и јавних прихода. Ово се, по правилу, не дешава, јер се не може допустити да локална или нека друга власт има приступ свим изворима прихода и да слободно одлучује које ће приходе увести као властите. Дакле, потребно је да се законом утврди који би приходи били у надлежности сваког од нивоа власти, као и који систем расподеле би се примењивао на сваки од прихода. У зависности од тога, колики степен слободе се делегира нижим нивоима власти, разликујемо¹⁵¹: (а) *систем слободне или чисте сепарације* и (б) *систем везане сепарације*¹⁵².

Систем слободне или чисте сепарације (или систем слободног опорезивања) искључује било који облик ограничавања фискалног суверенитета, односно пружа потпуну фискалну независност свим нивоима одлучивања.

Систем везане сепарације подразумева тачно утврђивање извора прихода који припадају појединим нивоима власти у држави, да би потом стопе и основе тих прихода биле одређене од стране самих јединица којима су приходи и додељени, а у складу са посебним прописима. Ако се може рећи да пракса није прихватила систем чисте сепарације, систем везане сепарације јесте.

¹⁵⁰ Видети опширније: Д. Поповић, *Наука о порезима и пореско право*, Институт отворено друштво, Институт за уставну и законодавну политику, Савремена администрација, Београд, 1997, стр. 60-62.

¹⁵¹ Видети опширније: Г. Илић-Попов, *Фискални односи у федеративној држави - са становишта јавних прихода*, у: *Иницијатива за фискалну децентрализацију - случај Југославије*, Магна агенда, Београд, 2002, стр. 90- 91.

¹⁵² Видети опширније: М. Радичић, Б. Раичевић, *Јавне финансије - теорија и пракса*, Дата статус, Београд, 2011, стр. 259.

Типичан представник примене система сепарације прихода су Сједињене Америчке Државе.

2.6.2. Систем заједнице

Систем заједнице или *систем партиципације* је онај у коме се један приход користи као заједнички од стране два или више нивоа власти, и то на начин што га један ниво, обично (нај)виши, установљава, уводи, и одређује његове фискалне параметре, а други, обично нижи ниво (или нивои) учествују у коришћењу тог прихода у одговарајућем проценту.

Критеријуми коришћења овог прихода утврђују се законом или споразумом виших и нижих политичко-територијалних јединица. Ентитети које се налазе на истом нивоу организовања могу да остварују различито учешће у истом приходу, чиме се реализује постулат *принципа правичности*, да богатије субцентралне јединице добијају сразмерно мање, а сиромашније сразмерно више средстава. Овај систем, дакле, подразумева постојање самосталних прихода нижих нивоа власти, али су њихови битни елементи одређени од стране централне државе.

Ваља нагласити да је систем заједнице прихода због растућих потреба за ресурсима, посебно на нивоу локалних самоуправа, релативно чест модалитет финансирања. Суштину овог модела чини постојање заједничких тј. јединствених јавних прихода у којима сви нивои одлучивања имају право и могућност да партиципирају. Међутим, овај систем финансирања ипак, у великој мери, ограничава аутономију локалних власти пошто им даје слободу и самосталност само у погледу начина трошења средстава која су им, у одређеном проценту додељена, али не и аутономију да утичу на степен свог учешћа у тако одређеним заједничким приходима¹⁵³.

Систем заједнице јавних прихода јавља се у различитим варијететима од којих су најзначајнија два: *систем доприноса* (или систем „*плаћања који се врши од*

¹⁵³ Видети опширније: Ј. Ђуровић Тодоровић и М. Ђорђевић, оп. цит., стр. 407.

*доле ка горе*¹⁵⁴ и *систем дознака* (или систем „плаћања који се врше од горе ка доле)¹⁵⁵.

За разлику од система сепарације прихода, систем заједничких средстава подразумева већу повезаност између савеза и федералних јединица, а питање фискалног федерализма своди се, у суштини, на политички договор о сразмерном учешћу различитих нивоа власти у укупним фискалним приходима.

2.6.3. Мешовити систем (систем пореског преклапања)

Мешовити систем или *систем пореског преклапања* представља комбинацију система сепарације и система заједница прихода.

Примарна карактеристика мешовитог система расподеле прихода јесте та да централна држава одређује које приходе односно порезе могу да уведе нивои субцентралне власти, као и њихову пореску основицу, док субцентрални нивои имају право да сами одређују коју ће пореску стопу да примене на тако утврђену пореску основицу. Овај систем одликује постојање заједнице прихода над једним делом и система сепарације прихода над другим делом јавних ресурса. Дакле, могуће су бројне варијације у оквиру овог модела у зависности од тога да ли се примењује систем слободне сепарације или систем везане сепарације, односно, систем доприноса или систем дознака (дотација).

Мешовити систем омогућава рационалнију реализују фискалних, односно финансијских односа у сложеним, федеративним државама. Као такав, подразумева постојање паралелног пореског суверенитета нижих и виших политичко - територијалних јединица. У ствари, ради се о конкуренцији пореских суверенитета у оквиру исте државе. Код овог система постоји могућност да исти порески објекат буде два пута опорезован истом врстом пореза, и то прво од стране централне власти, а затим и од стране нижих политичко-територијалних јединица. Тако је могуће да код истог прихода постоји или конкурентска надлежност или да се уведе прирез на централни порез. У случају конкурентске надлежности, приход нижег нивоа власти уводи се на исту основицу као и централни порез, с тим што централна

¹⁵⁴ Видети опширније: Ј. Ђуровић Тодоровић и М. Ђорђевић, оп, цит., стр. 407. и Б. Раичевић, оп, цит., стр. 399.

¹⁵⁵ Видети опширније: Ј. Ђуровић Тодоровић и М. Ђорђевић, оп, цит., стр. 407. и Б. Раичевић, оп, цит., стр. 399.

власт углавном нема утицаја (или је он врло мали) код одређивања стопе и других пореских елемената. Међутим, код приреза, који је много чешћа форма пореског преклапања у савременим државама, на основицу централног пореза примењују се стопе које уводе ниже политичко-територијалне јединице, при чему централна власт може да утиче на висину стопе (најчешће у форми одређивања минимума и максимума), као и да уведе друга ограничења. На тај начин спречава се да аутономија нижих нивоа власти у одређивању пореских стопа доведе до дискреције и самовоље у одлучивању, што би, као крајњу консеквенцу, имало повреду принципа обезбеђивања буџетског јединства, односно фискалног система, пробијање усвојених пропорција јавног финансирања и неконтролисано фискално оптерећење привреде и становништа. Прирез се може уводити како на приход који је увела централна власт (најчешће као прирез субцентралне власти), тако и на приход који је увела субцентрална власт, односно региони и покрајине (локални прирез), али не и на приход који је увела локална власт (градови и општине). По правилу, средства остварена наплатом приреза припадају оном ентитету који га је и увео¹⁵⁶.

Анализа система расподеле јавних прихода указује да не постоји универзални модел који би се могао применити у свим државама. Штавише, свака држава себи ствара својствен модел полазећи од елемената који обликују њено друштвено-политичко уређење и економски систем.

Приликом конципирања система расподеле прихода, у Републици Србији имплементиран је мешовити систем. Наиме, поред система властитих прихода, примењен је и систем заједнице прихода¹⁵⁷ који је установљен у варијанти заједнице прихода са дотацијама, чиме се поред вертикалног стварају услови и за успостављање хоризонталног уједначавања односно на снази је остваривање тежње за задовољењем принципа пропорционалне финансијске једнакости локалних самоуправа.

¹⁵⁶ Видети опширније: : Ј. Ђуровић Тодоровић и М. Ђорђевић, оп. цит., стр. 407-408, и Б. Раичевић, оп. цит., стр. 401.

¹⁵⁷ То другим речима значи да су готово сви јавни приходи уведени законским прописима а потом расподељени у одређеним, прописаним износима између Републике, покрајина и локалних заједница (општина и градова).

3. Субцентрални нивои власти као интегративни сегмент структуре власти савремених држава

Непосредно по окончању Другог светског рата, многе европске земље изразиле су потребу и жељу да отклоне последице централизованих тоталитарних система, спровођењем процеса децентрализације и увођењем различитих нивоа власти у систем свог уставно-правног уређења, руководећи се принципима тржишне економије, владавине права и демократије. У условима таквих аспирација, било је неопходно спровести адекватну територијалну поделу националних држава, а у складу са израженим специфичностима као последицом економског, политичког, историјског и културног њиховог наслеђа. Тако су, структурирањем државне територије, европске земље децентрализоване на различите начине чиме су спонтано настале разлике између држава са великим бројем „малих“ субцентралних јединица, и оних са малим бројем „великих“ субцентралних јединица. Територијална организација као и просечна величина децентрализоване јединице савремене државе, проистичу из свеукупног њеног друштвено – економског и политичког амбијента и детерминисане су уставним и нормативним оквиром у којем се децентрализација испољава, а свака екстремност у фрагментацији територијаних јединица носи опасност од испољавања негативних консеквенци по успешност децентрализованог процеса.

И не само у земљама европског континента, у новије време, и у свим развијеним економијама света, широко распрострањен је тренд да се пренесе одговорност за кључне функције јавног сектора са централне владе на субцентралне нивое власти. Иако обим и темпо овог процеса варира од земље до земље, он се више не ограничава само на федералне државе већ све више укључује и оне традиционално централизоване. Тиме децентрализација постаје преовлађујућа тенденција и пракса у развоју и организацији модерних држава.

Са становишта функционалне перспективе, јачање субцентралних ентитета био је одговор на преоптерећење централне власти и потребе да се децентрализују производња и понуда јавних добара. Из перспективе демократије, сматра се да су децентрализацијом створени услови за пораст партиципације грађана у процесу одлучивања. Сем тога, субцентрални односно регионални и локални нивои почели су да остварују значајну улогу као партнери развоја и нарочито као важни актери у

процесу свеprisутних, а нарочито током протеклих деценија изражених, интеграција.

Како одлучивање у модерној националној држави постаје све децентрализованije, подељено на више различитих нивоа власти, у свим савременим демократским политичким системима током последњих година присутно је повећано интересовање за економске, а посебно фискалне перформансе субцентралних нивоа (покрајина, региона, градова и општина) односно квалитет њихове релације према централној власти. Увид у садашње стање тог односа показује тренд да што је једно друштво развијеније, то је на страни таквог друштва већа спремност и воља за јачање субцентралних самоуправних ентитета. Ово питање додатно добија на значају у условима када се у већини земаља промовише децентрализација као модел пожељног организовања државне управе, с циљем да се омогући већа демократичност и подстакне економска активност. Следствено томе, многе земље света последњих година спроводе реформу фискалне децентрализације додељивањем све већег броја функција (расхода) као и извора прихода субцентралним нивоима. Данас је таква ситуација да међу развијеним земљама готово да нема државе која је све своје функције централизовала, него напротив, све земље имају најмање један ниво субцентралних власти, а немали број чак и више нивоа.

Савремене државе на почетку XXI века, кроз процесе глобализације, интеграција и регионализације, сусрећу се са великим и бројним изазовима, те се с тим у вези поставља питање њихове компатибилности датим околностима. Посебно осетљиво питање представља чињеница да се све дешава у време великих економских и финансијских турбуленција које изазивају пораст социјалних незадовољстава, производе армије незапослених и сиромашних подижући ниво конфликта унутар друштава и нарушавајући стабилност поретка. У констелацији таквих прилика, неопходно је да државе унапређују своје управљачке и демократске капацитете, јачањем постојећих и изградњом нових институција. Искуства су пружила уверљиву аргументацију да су слабе државе и некомпетентне владе извор многих озбиљних и претећих регионалних и локалних проблема, који се рефлектују на националном а неретко и на глобалном нивоу.

Глобализација у сфери привреде, финансија, културног и социјалног живота с тенденцијом стварања једног динамичног и флексибилног економског поретка води хомогенизацији света. На тај начин, глобализација детерминише карактер и природу,

односно утиче на физиономију данашње савремене државе. Штавише, многе класичне концепције везане за државу озбиљно су доведене у питање под дејством процеса глобализације. Ту се пре свега мисли на класичну идеју суверености државе, која је у ери глобализације, не само ограничена, већ на неки начин и измењена¹⁵⁸.

Одговарајућу противтежу глобализацији представљају феномени децентрализације и федерализма који су у многим светским и европским земљама, посебно чланицама Уније европских држава, добили на интензитету последњих деценија. У зависности од конкретних друштвених, историјских, националних, економских, културних и других посебности појединих друштава, концепт изградње субцентралних ентитета успешно је имплементиран у многим државама и показао се као добро решење за проблеме са којима се те земље суочавају, разбијајући њихову монотипску и једноличну административну односно организациону структуру. Данас је највећи број демократски устројених држава сачињен од децентрализованих (субцентралних) јединица и свуда је у току процес преношења надлежности и финансија на ниже нивое власти. Једна од карактеристика савременог система у којем постоје субцентрални нивои јесте финансијска аутономија и пораст тзв. сопствених извора финансирања. Мада се процентуални удео „*сопствених*“ и других извора у буџету субцентралног нивоа власти разликује од земље до земље, заједничко обележје савремених развијених децентрализованих земаља је пораст стопе сопствених прихода, чему су се од недавно, таквој тенденцији приближиле и нове источноевропске демократије које су окончале, или су на путу да окончају процесе посткомунистичке транзиције.

Савремене државе испољавају мању или већу тенденцију да створе такве системе територијалне организације који почивају на децентрализованом уређењу. Разлоге таквих амбиција налазимо у јаким регионалним политичким покретима, економским захтевима и отвореној реакцији грађана на јак централистички наступ власти средином XX века који је гушио регионалну и локалну иницијативу и онемогућавао јачање демократских институција.

¹⁵⁸ В. Павловић, *Држава и демократија*, оп. цит., стр. 44.

3.1. Локална и регионална (само)управа у европским земљама

Током друге половине XX века, на простору европских држава, одиграла су се два снажна таласа децентрализације¹⁵⁹ која су унела мноштво новина у дотадашњи традиционални систем европске локалне самоуправе. Основни циљ ових процеса био је да се између локалне и централне власти организује један или више нивоа територијалних ауторитета, као и да се оснажи систем локалне самоуправе порастом броја локалних јединица и додељивањем им већег обима надлежности. Као последица таквих тенденција, у земљама чланицама Европске уније, успостављени су веома разнолики децентралистичко-регионалистички аранжмани.

У савременој Европи већина држава определила се за процес регионализације, како због својих унутрашњих нараслих потреба, тако и у контексту интеграционих процеса. С тим у вези, најважнији инструменти спровођења регионалне политике у Европској унији, јесу њени структурни фондови, и то: *Европски фонд за регионални развој* (најзначајнији инструмент реализације регионалне политике у Европи), *Европски социјални фонд* (инструмент унапређења пословних могућности, модернизације тржишта рада, социјалне инклузије, итд), и *Кохезиони фонд* (инструмент финансирања програма дефинисаних структурним фондовима). Европска унија, дакле, заснована је на сарадњи и регионализацији зарад остварења економске и социјалне кохезије тако великог броја држава на јединственом европском тлу и уважавања специфичних потреба грађана у различитим деловима европског простора. Циљ јесте уравнотежен економски, пре свега регионални развој, очување мира и просперитета јединствене уније држава, суочавање са различитим изазовима глобализације и подржавање заједничких вредности европског становништва, што се и реализује применом принципа финансијске солидарности. У Европској унији присутни су огромни регионални диспаритети и то како у достигнутом нивоу економске развијености, тако и у неуједначеном стандарду грађана појединих држава. Проширењем Уније европских држава на нове чланице, мења се перцепција концепта уређења државе, чак и у земљама у транзицији, које због комплексности реформи, у значајној мери са применом основних принципа регионализације, касне. Примарни циљ ових процеса

¹⁵⁹ Видети опширније: И. Пејић, *Локална самоуправа у европским уставним системима*, Зборник: *Алтернативна национална стратегија децентрализације*, Центар за регионализам, Нови Сад, 2012, стр. 138-139.

јесте јачање идентитета регионалне и локалне (само)управе и подизање капацитета њихових институција. Посматрано из такве визуре, кључни задатак савремених европских демократија, јесте проналажење начина за успостављање равнотеже односа између грађана, регионалне и локалне (само)управе, и државе као целине¹⁶⁰. За успех тог односа, важна је, преваходно, квалитетна вертикална и хоризонтална расподела власти између субтериторијалних ентитета. Искуства једног броја европских држава (Италије, Шпаније, Велике Британије, Белгије итд.), као и стандарди Савета Европе и Европске уније, показују нам да је регионализација била један од кључних фактора стабилизације демократије, а у неким случајевима и модус одрживости државе у обе њене основне функције, демократске легитимности и управљачке ефикасности¹⁶¹.

Сматра се да се држава регионализује из истих разлога из којих постоји локална самоуправа, односно да би се одређени послови обављали ефикасније и квалитетније. С тим у вези, европске државе су, у складу са *НУТС класификацијом*, формирале тзв. НУТС регионе, односно статистичке територијалне јединице, које се најчешће поклапају са територијалном организацијом земље, а услов су коришћења претприступних и структурних фондова Европске уније¹⁶².

*Контуре релативно конзистентног сета принципа регионализације европских држава сад су већ распознатљиве*¹⁶³, експлицитно изнесене и инаугурисане у Декларацији о регионализму у Европи (1996), Европској повељи о регионалној аутономији (1997), Хелсиншкој декларацији о регионалној самоуправи (2002), и многим другим декларацијама, препорукама и извештајима.

Заједничко обележје савремених земаља Европе јесте њихова тежња да своју територијалну структуру профилишу тако да она одговара основним функцијама децентрализованог уређења. Следствено томе, регионална и локална (само)управа у европским земљама све више добијају на значају. Но, упркос томе, неопходно је нагласити, не постоји јединствени „калуп“ по ком се оне обликују.

¹⁶⁰ Ј. Комшић, *Принципи европског регионализма*, Центар за регионализам, Нови Сад, 2012, стр. 6.

¹⁶¹ Ј. Комшић, *Регионализација и њени ефекти на локалну самоуправу*, Нови Сад, 1998, стр. 12.

¹⁶² Видети опширније: Ј. Јеринић, *Да ли нам је потребна регионализација*, Агенда бр.5, ПАЛГО центар, Београд, 2012, стр. 3-4.

¹⁶³ Ј. Комшић, *Децентрализација у контексту новог устава Србије и Еу интеграција*, оп. цит., стр. 15.

3.1.1. Генеза јединице локалне самоуправе

Локална самоуправа је цивилизацијска тековина и неодвојиви је део савремених, демократских, политичких система. Проучавање настанка, развоја и функција локалне самоуправе¹⁶⁴ спада у једно од најкомпликованијих проблема теорије уставног права, теорије државе и уставне праксе¹⁶⁵. Потешкоће јесу, пре свега, терминолошке природе будући да се за њено означавање користе различити појмови попут: *локална самоуправа (local government, self-government)*, *локална аутономија (local autonomy)*, *локална управа (administration locale)*, *самоуправне повластице (home rule charters)*, *општинска демократија (die gemeindedemokratie)*, *децентрализација* и сличне одреднице.

Потешкоће јесу и садржинске природе с обзиром на то да у савременој пракси постоји неколико, међусобно различитих типова локалне самоуправе.

Имајући у виду наведено, већина аутора избегава дефинисање локалне самоуправе и радије прибегава идентификацији њених основних елемената и обележја па се у том контексту, између осталог, наводи да је локална самоуправа институција у којој се остварује политичко право грађана на самоуправљање. Реч је, дакле, о институцији која има уставни статус и уставом загарантовану самосталност, с правом да бира своја представничка тела. Као таква, локална самоуправа има своја овлашћења односно материјалну и месну надлежност да на својој територији врши одређени број послова. Надлежност локалних органа по свом садржају и овлашћењима представља круг питања којима се и стварно и формално може утицати на живот и развој локалних заједница. Респектујући наведено, локална самоуправа јесте компонента партиципативне плуралистичке демократије, поседује елементе децентрализације али се при том са њом не изједначава, има право на сопствене изворе прихода и вишефункционалност као једну од карактеристика. Даље, ослањајући се на интерпретације различитих аутора, локална самоуправа јесте уставом и законом зајамчено право грађана да у локалним јединицама непосредно и преко својих демократски изабраних органа самостално управља одређеном врстом јавних послова. При томе, под појмом јединице локалне самоуправе означавају се различите територијалне јединице (општина, комуна, срез, округ) којима је Уставом

¹⁶⁴ Термин „локална (само)управа“ (*local government, local self-government*) употребио је први 1832. године енглески филозоф Џереми Бентам.

¹⁶⁵ В. Симовић, *Комунални систем и комунална политика*, Научна књига, Београд, 1966, стр. 40.

и законом признат одређени степен самосталности у управљању јавним пословима од непосредног интереса за становништво тих јединица¹⁶⁶.

Иначе, свако озбиљније настојање да се на задовољавајући начин одговори на питање о пореклу локалне самоуправе суочава се са дилемом *одакле кренути* јер њено вишевековно настајање и обликовање у свим друштвеним системима није било уједначено и равномерно. Сем тога, већина ововремених идеја, облика и институција имају корен у далекој прошлости о којој ми тек изузетно мало спознаје имамо.

Р. Лукић инсистира на томе да локална самоуправа вуче порекло од првобитне заједнице, односно од стварања државе, објашњавајући да је држава постепено ширила власт остављајући грђанима релативно велику слободу¹⁶⁷. Овакво схватање темељи се на уверењу да су се крвнородничке заједнице (генс, племе, клан) временом трансформисале у локалне при чему је крвно сродство уступило место територијалној повезаности. Наиме, када је територијална веза постала примарна, формирале су се мале територијалне заједнице, први облици уређених територијалних система који су функционисали као самодовољни и од других изоловани¹⁶⁸.

Тај први систем праповезаности организован на територијалном принципу, вероватно је дуго времена био и једини. Чак, може се претпоставити да су ове прве територијалне релације умногome утицале на доцније обликовање крупних и уређених система, односно држава и то најмање из два разлога. *Прво*, врло је вероватно да су многи принципи из тог наслеђа, преузети и преображени, послужили у потоњој организацији држава, и *друго*, сама чињеница да се ове мале територијалне заједнице јављају као микроцелине чијим повезивањем се формирају сложенији територијални системи, утицала је да се прихвати подела државе на мање јединице. Наиме, услед дугог постојања таквих заједница, у обичајима и свести људи, оне су високовредноване, попримивши обележја савременског, универзалног значења. Услед тога је и било могуће да, упркос дисконтинитетима, преживи свест и сећање о старој самоуправи као праузору и инспирацији каснијим облицима.

Према Ј. Ђорђевићу и већини аутора, стварно порекло локалне самоуправе налази се у појединим феудалним државама Европе XII и XIII века. Процес

¹⁶⁶ Видети опширније: Р. Маринковић, *Локална самоуправа, старе и нове недоумице*, Институт за политичке студије, Београд, 1998, стр. 16.

¹⁶⁷ Р. Лукић: одредница *Локална самоуправа, Социолошки речник*, Савремена администрација, Београд, 1982, стр. 235.

¹⁶⁸ Видети опширније: Р. Маринковић: оп. цит., стр. 21-25.

постепеног ослобађања средњовековних градова од централних власти кроз давање повластица и признавање привилегија уобличеним у правне форме односно статуте, означио је рађање самоуправе као облика управљања у развијеним градовима који су се, у економском и класном смислу, почели одвајати и разликовати од владајућег феудалног поретка. Нов грађански слој својим богатством и економским статусом кроз политичке преговоре, успео је да обезбеди аутономију у односу на племство, свештенство, краљеве, што је резултирало успостављањем институција локалних власти: скупштине, извршних органа и судова. Тако је, у буржоарској револуцији, настала локална самоуправа као политичка институција у чијој је сржи право грађана и која је као таква део либералне концепције политичког уређења друштва¹⁶⁹.

И лаички осврт довољан је да би се дала приметити битна различитост исказа ових, у домицилном окружењу, несумњивих ауторитета. Наиме, док Р. Лукић настанак локалне самоуправе везује за првобитну заједницу, Ј. Ђорђевић је смешта у време вишевековног постојања државе. Ипак, свака анализа настанка и развоја локалне самоуправе морала би респектовати чињеницу да су најраније заједнице заправо биле локалне, представљајући операционализацију друштвеног живота најраније доби (*полис* је истовремено и град и држава и друштво).

Први, нама познати, облици локалне самоуправе настали су у античкој Грчкој када је Клистен (509. год. пр.н.е) уместо генсова и фратрија увео нову организацију на основу поделе грађана по месту настањења. Цела Атика била је подељена на 100 општинских срезова - дема, који су имали самоуправу. У њима су грађани (*demos*), бирали свог старешину (*demarch*) и благајника као и тридесет судија са правом суђења мањих спорова. Они су такође добијали сопствени храм и бога - заштитника или хероја чије су свештенике бирали. Највиша власт била је скупштина демоса.

Емпиријски корен савремене локалне самоуправе потиче из доба феудалне државе XV и XVI века, односно везује се за настанак „*слободних европских градова*“ јер се у њима постепено развијају идеје слободе, аутономије и цивилног друштва. Већина аутора сматра да управо комуналне слободе представљају прве облике у постављању колективних и најављивању личних слобода, јер је идеја личне слободе управо и рођена у институцији комуналне слободе. Свесно прихватајући чињеницу да су комуналне слободе биле, пре свега, слободе имућнијих слојева, локална

¹⁶⁹ Ј. Ђорђевић, *Основни типови локалне самоуправе*, оп. цит., стр. 5. и даље.

самоуправа се може окарактерисати и као родно место најзначајнијих идеја и институција будућег буржоаског друштва.

У контексту савремених схватања, локална самоуправа је зачета у Енглеској која се сматра њеном колевком, у време када је у средњовековним градовима, у оквиру буржоаских држава, успостављена као грађанска власт¹⁷⁰.

Ако самоуправу градова вреднујемо у односу на владајући феудални модел, можемо констатовати да је она била значајан демократски искорак. Међутим, уколико је посматрамо саму за себе, онда треба нагласити да је она неретко функционисала као класичан облик олигархијске владавине. У сваком случају показало се да је борба за комуналне слободе била израз свеprisутне потребе за динамичнијим економским развојем путем којег је требало проширити границе политичких слобода у односу на апсолутну власт краљева и феудалне демократије. У односу на тада владајући феудални поредак, овај комунализам се означава напредним, јер се управо њиме, у слободним градовима и комунама зачињу клице грађанског друштва.

Локална самоуправа у Србији има дугу и бурну историју и традицију, на коју су утицале честе промене политичких, економских, друштвених, војних и других околности. Њени корени сежу до средњовековног периода када су настали први облици локалних самоуправа у виду повластица и привилегија које су добијали већи трговачки и рударски градови и насеља. Ови градови су имали право на своје статуте, управне и судске органе као и друге, бројне повластице. Од локалне управе, преко локалне самоуправе, по узору на развијене европске државе, од комуналног система и поновне њене ренесансе, мењане су организационе јединице, њихова величина, органи, овлашћења, потом њихов однос према централним органима, па и начин избора грађана који су представљали локалну власт¹⁷¹.

Током протекла два века било је могуће посматрати развој политичких институција у српској држави као и поступну демократизацију целокупног система, управо развојем и јачањем локалних самоуправа. Исто тако, било је могуће уочити утицај крупних промена облика државног уређења и трансформацију целокупног политичког, правног и економског режима. Питање самоуправе се почетком XIX

¹⁷⁰ Локална самоуправа у Енглеској није настала као последица децентрализације него наглашене демократизације у вршењу друштвених послова на локалном нивоу.

¹⁷¹ Видети опширније: Б. Милосављевић, *Два века локалне самоуправе у Србији: развој законодавства 1804–2014*, Стална конференција градова и општина, Београд, 2015.

века у Србији намеће као питање националног ослобођења а затим и као питање начина организовања власти у младој српској држави. Дугу и мукотрпну битку водио је српски народ за ослобођење од вишевековног ропства под Турцима. Према независности се напредовало постепено и темељно, од самоуправних повластица и унутрашње аутономије до коначног признавања српске државе. У Србији су, независно од турског система територијалне организације и управљања, постојали село и кнежевина као јединице народне самоуправе. У тим јединицама, а према обичајима и традицији српског народа, уређивани су односи заједничког живљења и именовани органи управљања (сеоски збор, сеоски кмет и кнез).

У оцени значаја народне самоуправе и самоуправних повластица тога времена, наилазимо на различита схватања. Док једни сматрају да су народне самоуправе уживале пуну аутономију, дотле други заговарају опречно мишљење сматрајући да су самоуправне повластице највише служиле сеоским, кнежинским и нахијским старешинама да увећају своје богатство. Народ је, истина, учествовао на локалним народним скупштинама али је његово учешће било одвише скромно, што је било израз непросвећености и непостојања политичке културе која се није могла развити у условима искључености раје из политичких збивања. Стога су пресудну реч управо имали сеоски кнезови и кметови.

Све у свему, уколико се посматра положај народне самоуправе у односу на турску власт, закључак је да се ради ипак о изузетно значајној институцији која је настојала и успела допринети очувању националног бића српског народа и успостављању првих демократских облика. Народна самоуправа омогућила је да народ у локалним заједницама учвршћује сопствене форме живота, да се смањују дажбине, уклони незакоње и самовољни поступци Турака. То је допринело јачању самосталности народа и стварању енергије отпора, што се и манифестовало у устанцима.

Након окончања аустријско-турског рата, 1791. године, више пажње поклањало се борби за аутономију народне самоуправе. Те године, представљени у виду прогласа, целовитије и потпуније дефинисани су захтеви којима се исказивала аутономија. Доласком дахија (турских намесника) на власт, у Београдском пашалуку 1801. године, суспендоване су самоуправне повластице и уследио је терор самовоље. Самоуправа, која се у српском народу зачела и развила крајем XVIII века, била је додатна инспирација у поновним борбама. Уследио је Први (1804.) а потом и Други (1815.) српски устанак. Султанским хатишерифом из 1830. године Србија је добила

аутономију. Од 1838. године све је израженији процес изградње политичких институција по узору на европске стандарде тога доба. Почетак ових реформи носио је, логично, многа обележја турског начина организовања да би, временом, ти утицаји били маргинализовани и коначно напуштени, уступивши место савременим европским идејама.

Педесете и шездесете године XIX века у Србији карактеристичне су по оштрим политичким сукобима око државног уређења. Једно од кључних питања било је и питање уређења локалне самоуправе¹⁷². У периоду који следи, уведено је писано законодавство уместо првобитне архаичне и надасве приватизоване власти. Ти закони били су феудалној Србији улазница у друштво напредних европских држава. У том раздобљу обезбеђена је и већа лична и имовинска сигурност народа.

Основна обележја периода између два српска устанка и Првог свеског рата била су борба српског народа за ослобођење од турске окупације и терора, те конституисање Србије као модерне, самосталне државе. У том времену, Србија је додатно била потресана драматичним друштвено-економским и политичким процесима постепеног прелажења српског полуфеудалног у почетне облике грађанског друштва. Многострука драматичност се огледала у природи овог процеса, јер није, наиме, ни брзо, ни лако било изводљиво један традиционални и затворен систем вредности и обичаја трансформисати у стање јединствене државе, уређене правним нормама и организоване по општеважећим политичко-правним принципима. Самоуправа је свакако могло бити више и за то је основе било у народној самоуправи. Но, евидентно је да се народна самоуправа у неизмењеном свом праоблику није могла једноставно преузети и укомпоновати у систем новог концепта политичког уређења. Разлог је једноставан: народна самоуправа је била народна институција на подручју турског царства, демократична по садржају, али очигледно неуређена у начелу, а политичка организација државе мора функционисати као складан, јединствен систем.

По окончању Првог светског рата, 1918. године, од територија Србије, Црне Горе, Македоније, Војводине, Славоније, Далмације, Хрватске, Босне и Херцеговине и Словеније, формирана је нова држава, Краљевина Срба Хрвата и Словенаца (а касније и Југославија), осмишљена као заједничка држава словенских народа са Балканског полуострва. Свака од области у ново конституисаној држави имала је

¹⁷² Наиме, *Закон о општинама из 1866. године*, којим је уништена институција локалне самоуправе, био је непосредан повод свих даљих сукоба и конфронтација.

своје важеће законе о локалној самоуправи: Словенија и Далмација закон из 1862. године, Војводина из 1866. године, Хрватска из 1895. године, Србија из 1903. године, Босна и Херцеговина из 1907, док Македонија и Црна Гора нису имале законски регулисану ову област.

У територијалном погледу, од 1921. до 1929. године у јединственој држави постојала је подела на општине, срезове и области као јединице локалне самоуправе, али, доношењем Закона о називу и подели Краљевине на управна подручја (бановине, срезове, општине и градске општине) укинута је институција локалне самоуправе. Било је то 1929. године. Тада је држава подељена на девет бановина а као посебно управно подручје издвојен је град Београд. Бановине су имале двојаки карактер: с једне стране биле су то самоуправне јединице, а с друге, територијални ентитети државне управне власти.

Прва унификација општинског система извршена је доношењем Закона о општинама из 1933. године. Свака општина морала је имати своју територију, као простор који обележава границе њене месне надлежности. Могла је бити састављена од једног места, или у свом саставу имати више насеља. Општине су имале статус територијалних самоуправних јединица. Њихови главни органи су били општински одбор, општинска управа и председник¹⁷³. Сем тога, закон је потврдио двотипност система разликујући општину од градских општина. Без обзира на све, евидентно је, наиме, да је локална самоуправа тога доба више била децентрализација централне власти него стварна самоуправа.

Други светски рат означио је затишје у развоју локалне самоуправе.

Период након рата био је, између осталог, посвећен територијалној подели, изградњи земље и административног апарата. Логика уређења државе била је прожета социјалистичком идеологијом и вредностима, доминацијом моћи централних државних и партијских органа. У новом систему послератне земље постојала су четири нивоа државне власти: (а) савезни, (б) републички, (в) ниво аутономне покрајине и аутономне области, и (г) ниво државне власти „административно-територијалних“ јединица (места, срезова, градских региона, градова, округа и др.). Последњи ниво имао је обележје територијалне (локалне) самоуправе¹⁷⁴.

¹⁷³ М. Илић, *Локална самоуправа у Југославији*, Градина, Ниш, 1996, стр. 63.

¹⁷⁴ Видети опширније: З. Томић: *Законодавна еволуција државне управе у Југославији после 1945. године*, Зборник: *Упоредна искуства државних управа*, Магна агенда, Београд, 2003, стр. 21-35.

Извесно је, дакако, да је период до краја прве половине XX века, обележила пажња и науке и струке, усмерена ка апсолутизацији државне власти и државног управљања, као јединог система који је кадар пружити сигурност својим грађанима. Таква су схватања о улози државе дубоко продрла и у свест нашег народа као једино исправно и прихватљиво политичко утемељење. Последично том уверењу, политички систем и државна организација у Републици Србији били су изграђени строго хијерархијски, на високом степену централизма. У таквим околностима, локална власт, умногоме зависна од централног нивоа, била је лишена финансијске и сваке друге аутономије. Међутим, и поред изражене централизације, народни одбори су истрајали у борби очувања неких од обележја локалне власти, задржавши самосталност у управљању појединим пословима, искључиво локалног значаја.

Уставним законом¹⁷⁵ из 1953. године долази до прекретнице у политичком систему и друштвеном развоју. Као елеменат почетне демократизације друштвених односа, уводи се експеримент самоуправљања чија је основа била у друштвеној својини над средствима за производњу и правима грађана. Уставним реформама уведене су новине и у организацији локалне самоуправе. Општина постаје основна политичко-територијална и друштвено-економска јединица. Истовремено, извршена је децентрализација земље на срезове.

Даљим уставним реформама (Уставни концепт из 1963. и 1974. године) проширено је самоуправљање у радним организацијама и друштвено-политичким заједницама, ојачана друштвена својина а тиме и економска односно социјална сигурност грађана. Општина носи и даље обележје основне друштвено-политичке заједнице, облик је диктатуре пролетаријата и својеврсна симбиоза државе и самоуправљања. Устав из 1974. године општину дефинише као „*самоуправну и основну друштвено-политичку заједницу, засновану на власти и самоуправљању радничке класе и свих радних људи*“¹⁷⁶. У територијалној организацији општине месна заједница добила је запажено место као специфичан облик добровољног организовања грађана, као друштвена институција и као самоуправна заједница без елемената власти¹⁷⁷.

Деведесетих година прошлог века, сецесијом република, распада се јединствена држава. У овом периоду општине су постале државе у малом, у њима се

¹⁷⁵ Уставни закон о основама друштвеног и политичког уређења ФНРЈ, Службени лист ФНРЈ, бр. 3/53.

¹⁷⁶ Устав СФРЈ, Службени лист СФРЈ, бр. 9/74.

¹⁷⁷ М. Илић, оп. цит., стр. 82.

на јасан начин огледала слабост система и претерано уплитање политичког фактора у свим економским токовима. Тих година у Србији су се могле уочити интенције супротне развојно-демократским процесима савремене Европе и света. Расподела је била политичко - централистичка и под диктатом врха, привреда уништена. За потребе ратова испражњени су пензијски, здравствени и други јавни фондови. Корупција је имала један од највиших индекса у Европи. Међутим, и у таквим околностима, општина је остала основни облик локалне самоуправе али са веома мало формалних овлашћења за разлику од многих других, бивших социјалистичких земаља које су увеле програме децентрализације као компоненту укупне друштвене транзиције. У том периоду донета је серија закона којима се настојало реформисати систем јавне администрације укључујући и систем локалне самоуправе. Тако су донета два Закона о локалној самоуправи (1991. и 1999.), међутим, ниједним од њих се није успело осигурати апсолутно право грађана на локалну самоуправу, тако да је остало нејасно да ли се локална власт везивала за општину или за грађанина. Штавише, Законом о локалној самоуправи из 1999. године, супротно првобитним интенцијама и замислима, угрожена су и последња њена упоришта која су давала решења Закона из 1991. године. Наиме, проширена су овлашћења републичких извршних органа (Владе и министарства) увођењем детаљног надзора. Тако је Министарство за локалну самоуправу добило право да контролише начин рада и доношење аката, извршавање одлука и аката и уопште рад локалних органа, те и оно мало аутономије коју је локалним самоуправама давао Закон из 1991. године, постаде неизвесно и угрожено. Енормна централизација надлежности довела је заједно са финансијском централизацијом током транзиције деведесетих година прошлог века готово до замирања локалне самоуправе у нашој земљи. Не само што се доминацијом државне управе локална самоуправа сузила, него се и деградирала у сваком смислу. Овако нефункционално решење у организацији локалне самоуправе обележило је предвечерје XX века, период великих транзиционих турбуленција целокупног социјалистичког истока.

У склопу реформских потеза, спроведених током прве деценије овог века, посебно место припада Закону о локалној самоуправи из 2002. године. Овим је законом, наиме, систем локалне самоуправе у Републици коначно усклађен са Европском повељом о локалној самоуправи и савременим демократским тековинама развијених држава. У периоду наслеђеног, окрњеног, правног и политичког система и драматично неповољне економске стварности, поменути Закон шири и обогађује

функције локалне заједнице и јача изворе њене економске и финансијске самосталности. Њиме су уведене значајне измене организационе структуре локалне самоуправе, а интенција Закона била је да обезбеди ширење домена изворних послова самоуправних јединица поверавањем општинама и градовима неке од функција државне управе уз константно јачање њихове материјалне основе. Однос централних и локалних органа, сагласно одредбама овог Закона, одликује прецизно разграничење надлежности уз могућност јавне контроле и критике оба нивоа власти. Законодавац је нагласио и да локалне власти и заједнице више не смеју бити финансијски нити на друге начине држане у зависној позицији од централне власти. У том контексту, адекватна политика буџета и прерасподеле која осигурава довољну финансијску аутономију и гарантује сигурне и сталне изворе прихода, јесте незаобилазно упориште успешног функционисања целине система чији је циљ, превасходно, успоставити коалициони однос централне и локалних власти у дистрибуцији овлашћења, добара и новца.

У целокупној политичкој историји српског народа, локална самоуправа¹⁷⁸ је, дакле, имала значајну улогу и запажену традицију и била је захтев који је народ постављао против аутократије, бирократизма, личних и ауторитарних облика режима и других облика недемократске владавине који су током векова били наметани од стране владара, династија и савремених политичких лидера. Током тог периода Србија се од феудалне, сиромашне и заостале државе преобратила у европску државу са демократским институцијама и интенцијама.

3.1.2. Конституционално и нормативно одређење локалне самоуправе

У савременој држави локална самоуправа је препознатљив део устава, којим се гарантује право грађана на локалну самоуправу и уређују односи између централне власти и локалних ауторитета. Безмало сви европски уставни, изузев устава

¹⁷⁸ "...историјски и социолошки гледано, локалне заједнице јесу базичне друштвене заједнице настале веома рано, још у античко време, чији статус почиње значајно да се мења са настанком државе... Државе су настајале и нестајале а локалне заједнице су остајале и стварале свој систем и организацију, односно, стварале су локалну самоуправу. Тако је локална заједница из друштвено-социолошке творевине постајала правно-политичка творевина. Локална заједница постаје ексклузивни носилац локалне самоуправе, у појединим сегментима независна од државе њених органа, организација и институција". Е. Пусић, *Локална заједница*, Народне новине, Загреб, 1963, стр. 23.

Уједињеног Краљевства, садрже јемства локалне самоуправе, утемељена на принципу децентрализације. Дакле, локална самоуправа има уставни статус у свим европским системима, а њена права дефинисана су као вођење и уређивање властитих послова чиме се обезбеђује њена самосталност према државним органима на националном нивоу¹⁷⁹.

Као најважнији вид децентрализације власти у једној држави, локална самоуправа и у нашој земљи уређена је Уставом и нормативним актима од националног значаја. *Уставноправно, локалну самоуправу можемо анализирати као право грађана и као организациони облик уређења власти*¹⁸⁰. Уставом се гарантује локална самоуправа и успостављају основни принципи на којима се она темељи, док ближа разрада надлежности локалне самоуправе у смислу поделе послова између локалних и државних органа власти, као и њихови међусобни односи који се успостављају у систему децентрализоване државе, потом релације између самих локалних нивоа организовања, спровођење политичког, административног и судског надзора над вршењем функција из изворног и повереног њиховог делокруга, као и многа друга питања, препуштена су законодавцу.

Грађанима Републике Србије гарантовано је право на локалну самоуправу у основним одредбама Устава Републике Србије¹⁸¹ (чл. 12), као и у делу о територијалном уређењу Републике (чл. 176). Општина као основна јединица у којој се манифестује локална самоуправа, има своје органе, надлежности и финансије. Уставом су од члана 188. па закључно са чланом 193. уређена основна питања која се тичу локалне самоуправе у смислу теоријског одређења, надзора над њеним радом, као и заштите локалне самоуправе. Новине, а уједно и напредна решења у односу на претходни Устав Републике Србије из 1990. године¹⁸², јесу те да Устав из 2006. године гарантује локалној самоуправи право на сопствену имовину односно изворе финансирања, те гарантује правну заштиту. Колико је Устав уважио значај локалне самоуправе (и територијалне аутономије) огледа се у томе што је читаво једно поглавље својих одредби (седми део) посветио локалној самоуправи.

¹⁷⁹ У већем делу Западне Европе локална власт је одувек традиционално имала виши статус него у остатку света.

¹⁸⁰ С. Орловић, *Уставноправни положај локалне самоуправе у Србији*, Зборник радова Правног факултета у Новом Саду, 4/2015, стр. 1649-1667.

¹⁸¹ *Устав Републике Србије*, Службени гласник РС бр.98/06.

¹⁸² *Устав Републике Србије*, Службени гласник РС бр.1/90.

Као што је већ констатовано, Уставом се утврђују и гарантују основне одреднице локалне самоуправе, а потом се законом оне детаљније разрађују и проширују. С тим у вези, Закон о локалној самоуправи¹⁸³ базични је законски пропис којим је нормативно уређена локална самоуправа у Републици Србији. Садржину овог закона чине одредбе којима се регулише и уређује оснивање, територија, правни статус и органи јединица локалне самоуправе (чланови од 16 до 66); непосредно учешће грађана у остваривању локалне самоуправе (чланови од 67 до 71); месна самоуправа (чланови од 72 до 77); односи органа Републике, територијалне аутономије и органа јединице локалне самоуправе (чланови од 78 до 87); сарадња и удруживање јединица локалне самоуправе (чланови од 88 и 89); симболи и називи делова насељених места у јединици локалне самоуправе (чланови од 90 до 94), и заштита локалне самоуправе (чланови од 95 до 98).

Систем локалне самоуправе у нашој земљи уређен је, поред наведеног Закона о локалној самоуправи, и Законом о територијалној организацији¹⁸⁴, Законом о буџетском систему¹⁸⁵, Законом о финансирању локалне самоуправе¹⁸⁶, Законом о локалним изборима¹⁸⁷, Законом о главном граду¹⁸⁸ и другим секторским законима.

Иначе, од 2007. до краја 2014. године није било промена у Закону о локалној самоуправи, Закону о главном граду и Закону о територијалној организацији, док је Закон о финансирању локалне самоуправе три пута мењан. Не тако значајне биле су и промене у Закону о локалним изборима а које се тичу укидања тзв. *бланко оставке*¹⁸⁹.

Мада Закон о локалној самоуправи од доношења до данашњих дана није мењан, одређена његова решења показала су се као неадекватна и непримерена актуелним околностима. Пре свега, то се односи на положај месне самоуправе, на недовољну сарадњу међу јединицама локалне самоуправе, као и на примену облика непосредног учешћа грађана у вршењу послова локалне самоуправе. Могле би бити прецизније и одредбе о распуштању скупштине, потом оне које се тичу састава привременог органа и његових надлежности, а законом нису прецизирани ни текући

¹⁸³ Службени гласник РС, бр. 129/07. и 83/14.

¹⁸⁴ Службени гласник РС, бр. 129/07. и 18/16.

¹⁸⁵ Службени гласник РС, бр. 54/09, 73/10, 101/10, 101/11, 93/12, 62/13, 63/13, 108/13, 142/14, 68/15. и 103/15.

¹⁸⁶ Службени гласник РС, бр. 62/06, 47/11, 93/12, 99/12, 125/14. и 95/15.

¹⁸⁷ Службени гласник РС, бр. 129/07, 34/10. и 54/11.

¹⁸⁸ Службени гласник РС, бр. 129/07. и 83/14.

¹⁸⁹ Службени гласник РС бр. 34/10. и 54/11.

и неодложни послови. Неодређена је и садржина изворног делокруга послова локалне јединице и неадекватно је решен статус локалних службеника.

Поред домицилне уставне и правне регулативе, основни принципи локалне самоуправе елаборирани су и актима међународног статуса, и то: Европском повељом о локалној самоуправи (1985), Европском конвенцијом за заштиту људских права и слобода (1950), Европском конвенцијом о спречавању мучења и нехуманих или понижавајућих казни и поступака (1987), Оквирном конвенцијом Савета Европе за заштиту националних мањина (1994), Европском повељом о регионалним и мањинским језицима (1992), Европском социјалном повељом (1996), Кривичноправном конвенцијом о корупцији (1999), Грађанскоправном конвенцијом о корупцији (1999), Европском оквирном конвенцијом о прекограничној сарадњи (1980) и другим конвенцијама, препорукама и резолуцијама.

3.1.3. Европска повеља о локалној самоуправи

Значај локалне самоуправе у савременом демократском друштву указао је на потребу унификације овог комплексног политичко-територијалног ентитета. Прецизније, као оригинални и аутентични вид демократије и политичког одлучивања, основне вредности и институције локалне самоуправе постале су предмет заштите међународног права. С тим у вези, један од најзначајнијих међународних (европских) докумената о локалној самоуправи је *Европска повеља о локалној самоуправи*, усвојена у Стразбуру, под окриљем Савета Европе, 15. октобра 1985. године. Повеља је први мултилатерални правни инструмент за дефинисање и заштиту начела локалне самоуправе. Од њеног доношења, правно регулисање локалне самоуправе се у доброј мери базира на усклађивању домаћег законодавства са основним њеним одредбама. Ваља приметити да Повељом није прописан идеалан модел локалне самоуправе, већ само прецизирани стандарди у правима локалних органа власти испод којих не би требало ићи.

У Повељи су утврђени и разрађени најважнији елементи статуса локалне самоуправе, што је допринос уједначавању њене садржине са решењима присутним у најразличитијим европским државама, савремене демократско - тржишне оријентације. У њеној Преамбули истиче се да су локалне власти један од основних темеља сваког демократског режима, као и да је право грађана да учествују у

обављају јавних послова, демократски принцип који важи у свим земљама потписницама овог документа, и који се, најнепосредније може остварити управо на локалним нивоима управљања. Ово дакле, подразумева постојање локалних власти које поседују демократски образоване органе за доношење одлука и располажу високим степеном аутономије, у складу са својим одговорностима. У Повељи је даље истакнуто да ће принципи локалне самоуправе бити утврђени законодавством а тамо где је то могуће, дефинисани и уставом земље потписнице¹⁹⁰.

Иначе, према Повељи, основни концепт локалне самоуправе јесте да она подразумева право и оспособљеност локалних власти да, у границама предвиђеним законом, регулишу и руководе знатним делом јавних послова, а на основу властите одговорности и у интересу локалног становништва. Ово право локалне власти ће вршити путем савета и скупштине, састављених од чланова, изабраних на слободним изборима, тајним гласањем, на бази непосредног, општег, за све једнаког бирачког права¹⁹¹. *Начело субсидијарности* је при томе темељни елемент на којем је Повеља конципирана, и њиме је умногоме измењена филозофија односа између виших (ширих) и нижих (ужих) територијалних заједница.

Организациона и персонална самосталност локалних институција и уопште локалне самоуправе зависи од односа државе и локалног нивоа власти. Иако је локална самоуправа израз права грађана на територијалну самоуправу у локалној заједници, она је и елемент државног уређења, посебно када јој се поред самоуправних поверава и немали број државних послова.

Начелно посматрано, три су могућности за успостављање односа између државних органа и органа локалних власти: (а) *пуна самосталност* јединица локалне самоуправе какву претпоставља марксистичка теорија комуне; (б) *потпуна несамосталност* локалне самоуправе која је само локални ниво државне власти, каква постоји у централизованом уређеним државама, и (в) *мешовити систем* по којем су јединице локалне самоуправе у обављању неких локалних послова самосталније док у обављању других локалних послова су зависније од државне власти¹⁹². С тим у вези, у члану 6. првог дела Европске повеље, истакнуто је да у мери у којој то није у сукобу са општим статутарним одредбама, локалне власти

¹⁹⁰ *Европска повеља о локалној самоуправи*, део 1, члан 2.

¹⁹¹ *Ибидем*, део 1, члан 3.

¹⁹² Типичан пример мешовитог система јесте разликовање изворног од повереног делокруга послова јединица локалне самоуправе с тим што су код првог делокруга самоуправне јединице самосталније а код другог под већим утицајем државе.

имају могућност да одређују сопствену, интерну управну структуру, у циљу њеног прилагођавања локалним потребама и у сврху ефикасног руковођења радом управних органа¹⁹³.

За послове које обавља, локална самоуправа мора обезбедити односно имати на располагању одређена финансијска средства која обухватају средства која изворно припадају локалним јединицама, као и средства која им обезбеђује држава. И управо извори финансирања локалне самоуправе релативно исцрпно регулисани су Европском повељом о локалној самоуправи у којој се наводи да ће локалне власти, у складу са економском политиком земље, имати право на одговарајуће властите изворе финансирања, којима ће располагати слободно, и у оквиру својих овлашћења¹⁹⁴.

Локалне власти имају право да, у вршењу својих дужности међусобно сарађују и да се, у складу са законом, удружују са другим локалним властима у земљи и иностранству а ради вршења послова од заједничког интереса као и ради заштите и унапређења тих интереса¹⁹⁵.

Сем тога, Европска повеља о локалној самоуправи гарантује локалним јединицама и право на сопствене органе управе и професионални кадар, и с тим у вези, напомиње да у мери у којој то није у сукобу са општим статутарним одредбама, локалне власти имају могућност да одређују сопствену, интерну управну структуру, у циљу њеног прилагођавања локалним потребама и ефикасног руковођења радом управних органа.

Повеља, даље, истиче да су овлашћења дата локалним властима начелно пуна и ексклузивна и не могу се ограничити другом, централном или регионалном влашћу, осим уколико то није другачије прописано законским одредбама¹⁹⁶.

Елеменат појма локалне самоуправе је и заштита уставом прокламованог права грађана на локалну самоуправу. Такву заштиту обезбеђује држава преко својих органа, најчешће редовних или посебних уставних судова, односно органа надлежних за решавање управних спорова. У делу који се односи на заштиту права локалне самоуправе, наводи се да локалне власти имају право на правна средства

¹⁹³ *Ибидем*, део 1, члан 6.

¹⁹⁴ *Ибидем*, део 1, члан 9.

¹⁹⁵ *Ибидем*, део 1, члан 10.

¹⁹⁶ *Ибидем*, део 1, члан 4, став 4.

ради обезбеђивања слободног обављања својих задатака и поштовања начела локалне самоуправе установљених уставом или законима земље којој припадају¹⁹⁷.

Европска повеља је поставила заједничке европске стандарде за заштиту и развој права и слобода локалних власти. Она представља инструмент за дефинисање и заштиту принципа локалне аутономије, и један је од стубова демократије. Циљ Повеље је да исправи недостатке заједничких европских стандарда за оцену и заштиту права локалних органа власти, те да се грађанима пружи могућност учешћа у доношењу одлука које се тичу њиховог свакодневног живота.

Осим већ поменутог принципа субсидијарности, Повеља обавезује потписнице да локалну самоуправу организују тако да: (а) гарантују политичку, административну и финансијску независност локалним властима; (б) право на локалну самоуправу буде законско, а где год је могуће и уставно право; (в) представници локалних власти буду бирани на општим изборима; (г) локалне власти уређују и воде знатан обим јавних послова.

Поред тога, Повеља садржи и принципе о заштити локалних граница, постојању адекватних административних структура и ресурса, ограничењу управног надзора од стране централних власти и законској заштити права на локалну самоуправу, и ови принципи представљају стандарде које је неопходно испоштовати као прихватљиви минимум поимања локалне самоуправе, у земљама потписницама овог документа.

Током последње две деценије, принципи установљени Повељом умногоме су допринели унапређењу положаја локалне самоуправе, нарочито у оним државама које су претходно одликовали централизовани системи власти.

Република Србије је ратификовала Европску повељу о локалној самоуправи 2007. године када је она постала конститутивни елемент домицилног правног поретка и по правној снази испод је Устава Републике Србије, а испред осталих нормативних аката и законских решења.

¹⁹⁷ *Ибидем*, део 1, члан 11.

3.1.4. Фундаментална начела локалне самоуправе

Место, улога и традиција локалне самоуправе у структури јавне власти, у процесу задовољавања јавних потреба односно децентрализације и демократизације друштвених односа, определили су потребу осмишљавања и доследне примене бројних начела при конситуисању јединица локалне самоуправе. Мада је положај јединица локалне самоуправе различит у појединим земљама, ипак се у њиховом развоју, током последњих неколико деценија, могу приметити извесне тенденције карактеристичне за већину земаља, укључујући и постсоцијалистичке земље у којима локална самоуправа нема тако богату традицију. Једна од значајнијих тенденција огледа се у имплементацији начела конституисања и функционисања локалне самоуправе утврђених Европском повељом о локалној самоуправи.

Повеља о локалној самоуправи садржи основне принципе без којих се локална аутономија не може ваљано остварити. Она уводи стандарде који гарантују политичку, управну и финансијску аутономију локалних власти. Начела локалне самоуправе, садржана у Повељи, односе се на све категорије локалних власти које постоје на територији земље потписнице. Међутим, свака од земаља потписница може, приликом ратификације Повеље, да одреди категорију локалних власти на које не намерава да примењује њене одредбе. Такође, свака од земаља потписница може да, под одредбе ове Повеље, уврсти и друге категорије локалних власти, накнадним обавештењем генералног секретара Савета Европе.

Свесни да је очување и јачање локалне самоуправе у савременим земљама значајан допринос изградњи Европе засноване на начелима демократије и децентрализације власти, Европском повељом о локалној самоуправи, установљени су бројни принципи.

Основни принцип на којем почива систем локалне самоуправе јесте *принцип децентрализације*. Суштина овог принципа јесте препуштање дела надлежности нижим субцентралним (регионалним, локалним) ауторитетима при чему ове функције врше органи власти (регионални, локални) изабрани од стране грађана, тајним гласањем, на непосредним демократским изборима.

Принцип уставног и законског јемства локалне самоуправе има за циљ одређење локалне самоуправе као законске и где је то могуће, уставне категорије, која је, као оваплоћење демократије, конститутивни део државноправног поретка заштићена од стране уставотворца и законодавца, као елемент државног уређења.

Овај принцип заправо подразумева да компетенције локалне власти као најстарије, коначне власти на свом простору, буду предмет конституционалног и нормативног регулисања.

Управна аутономија локалних органа власти репрезентује њихово право на самосталност, самоорганизовање и демократско управљање јавним пословима. Наиме, чланом 3. Повеље изражава се право локалне самоуправе да самостално и у границама закона, регулишу и руководе знатним делом јавних послова, на основу сопствене одговорности и у интересу локалног становништва. С тим у вези, поштујући демократске принципе као и принципе уставности и законитости, јединице локалне самоуправе се самоорганизују, ослобођене утицаја државне власти, слободно и на начин који је у корелацији са њиховом унутрашњом структуром и вољом локалног становништва. Међутим, ово право јединице локалне самоуправе на самоорганизовање неретко је ограничено законодавством конкретне земље, односно спутано је упливом државне интервенције. Иначе, Европска повеља о локалној самоуправи и пракса европских земаља подразумевају да се у јединицама локалне самоуправе конституишу три основне врсте органа, и то: (а) *скупштина* или *савет* као представнички орган, (б) *извршни орган скупштине или савета*, и (в) *органи локалне управе* у чијем образовању локална самоуправа ужива право на самоорганизовање.

Принцип субсидијарности подразумева да ће се јавни послови вршити, по правилу, од стране оних нивоа власти који су најближи грађанима, а приликом преношења одговорности на неку другу власт (најчешће прву вишу инстанцу децентрализације), водиће се рачуна о обиму и природи посла као и о захтевима ефикасности и економичности. У децентрализованом систему, принцип субсидијарности нужно је да пружи ефективне гаранције функцијама локалне самоуправе. Иначе, ова права поверена локалним нивоима јесу потпуна и искључива, и не смеју бити ускраћена произвољно, од стране неке друге (централне или регионалне) власти, сем у околностима законом предвиђеним. С друге стране, о надлежностима које су у делокругу више (централне или регионалне) власти, а директно остварују утицај на локалну самоуправу, неопходно је да органи јединице локалне самоуправе буду благовремено информисани односно консултовани, како би изразили свој став и донели адекватне одлуке.

Принцип заштите граница јединице локалне самоуправе инсистира на томе да се измене граница (укидање или оснивање нових локалних јединица) територије

на којој се простире ауторитет локалне самоуправе, неће вршити једнострано, вољом централне државе, односно без претходне консултације са локалном заједницом чије су границе предмет дискусије, а свака измена граница локалне самоуправе реализоваће се након, уколико то околности дозвољавају, спроведеног референдума на одређеном колективитету, или пак одлуком органа власти. Дакле, овај принцип рефлектује изузетно осетљиво питање локалне самоуправе, а то је заштита њених граница, и стога изискује нарочите инструменте заштите.

Принцип адекватне и професионалне локалне управе подразумева могућност (и обавезу) локалне самоуправе да успостави сопствену управну структуру, адекватну, способну, стручну и високопрофесионалну, у складу са локалним потребама и финансијским ресурсима, а у циљу обезбеђења ефикасног управљања и обављања послова. Поред тога, јединице локалне самоуправе неопходно је да обезбеде услове континуиране и перманентне едукације као и могућност за награђивање и напредовање. Тој сврси би требало да користи закон о статусу запослених у локалној самоуправи као и кодекс етике за запослене у локалној самоуправи.

Принцип вршења функција локалних органа власти огледа се у условима који обезбеђују слободно, одговорно и професионално обављање послова локалних функционера, заштићено од нелегитимних и нелегалних утицаја и притисака. Ти услови подразумевају и одговарајућу финансијску компензацију трошкова насталих у вршењу ових дужности као и, где је то неопходно, надокнаду за изгубљену зараду, односно накнаду за обављање дужности. Све функције и активности које се сматрају неспојивим са вршењем дужности локалних функционера, биће предвиђене статутом или основним правним начелима, а локални функционери, с друге стране, требало би да обављају додељене им функције савесно и непристрасно, поштујући интересе грађана и локалне заједнице као целине.

Принцип ограничења управног надзора подразумева да се све врсте управног надзора над радом локалних органа власти могу вршити искључиво у случајевима и поступку предвиђеним уставом и законом. Сваки облик управног надзора над радом локалних органа власти имаће за циљ да обезбеди усклађеност рада локалних органа са уставним начелима и законским одредбама. Управни надзор од стране централне власти над радом локалних органа нарочито је значајан у домену пренетих послова.

Принцип о изворима финансирања локалних власти прецизира да локалне власти имају право, у складу са економском политиком земље, и сагласно својим

дужностима, на одговарајуће сопствене изворе финансирања, предвиђене уставом или законским одредбама, којима ће располагати самостално и слободно, у оквиру сопствених овлашћења. Полазно становиште Европске повеље о локалној самоуправи јесте мешовити систем финансирања који подразумева постојање две врсте прихода локалних јединица: (а) оних који су изворни локални приходи, и (б) оних које обезбеђује држава. Локални приходи треба да потичу од локалних пореза и такси за које локална власт, у мери прописаној статутом, има право да утврђује стопе. Тим средствима локална самоуправа располаже слободно и несметано, поштујући уставна односно законска ограничења. Средства која локалној самоуправи обезбеђује држава имају сврху финансирања поверених послова као и заштите финансијски слабијих локалних заједница.

Право локалних власти на сарадњу и удруживање, како на националном нивоу тако и у међународном окружењу, један је од принципа Европске повеље о локалној самоуправи. Њиме је истакнуто да локалне власти имају право да у вршењу својих функција, а у складу са законом, међусобно сарађују и удружују се у различите, како домицилне тако и међународне асоцијације локалних власти, односно да формирају конзорцијуме са другим локалним заједницама, ради обављања послова од заједничког интереса. Овакви видови удружења могу се реализовати као добровољна тако и законом условљена обавеза.

Принцип правне (судске) заштите локалне самоуправе истиче да локалне власти имају право на правна средства ради обезбеђивања слободног и несметаног обављања својих надлежности и поштовања базичних начела на којима почивају институције локалне самоуправе, конципираних уставом или законима конкретне земље¹⁹⁸.

На крају, ваља нагласити да ови принципи нису осмишљени тако да ограничавају слободу земаља потписница, већ представљају својеврсне стандарде које земље потписнице треба да испоштују у циљу унапређења развоја квалитетне локалне самоуправе. Током протеклих деценија ови принципи одиграли су одиста важну улогу у развоју и унапређењу концепта локалних власти¹⁹⁹.

¹⁹⁸ Устав Републике Србије, Устав, није предвидео право на судску заштиту локалне самоуправе сагласно члану 11. Европске повеље о локалној самоуправи, већ је обезбедио њену заштиту пред Уставним судом.

¹⁹⁹ Република Србија обавезала се на поштовање следећих чланова Европске повеље о локалној самоуправи, и то: члан 2, члан 3 (став 1 и 2), члан 4 (став 1, 2, 4, 6), члан 5, члан 7 (став 1 и 3), члан 8 (став 1 и 2), члан 9 (став 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7 и 8), члан 10 (став 1, 2 и 3) и члан 11.

3.1.5. Модели организације власти у локалним самоуправама

Модели организације локалне самоуправе подразумевају природу и врсту органа власти као и аранжман који је том приликом међу њима конституисан. Конститутивни елемент сваког модела је начин његовог функционисања, као и основни принципи којих се органи власти у свом раду морају придржавати²⁰⁰. Ценећи наведено полазиште, С. Ђорђевић²⁰¹ указује да савремена наука и пракса познају три различита модела организације власти у локалној самоуправи, и то: (а) *модел скупштина - градоначелник (Major-council model)*, (б) *комисијски модел (Commision model)*, и (в) *модел градског менаџера (City manager model)*.

Модел скупштина – градоначелник је веома заступљен, најстарији, класичан европски модел организације локалне власти. Као такав, овај модел додељује извесну предност представничком телу које доноси одлуке којима уређује јавни живот локалне заједнице. Градоначелник је инокосни извршни орган власти који се бира из састава скупштине. На челу је администрације и одговара за њену ефикасност и квалитет рада. Овај модел изворно је настао, а и данас је доминантан у великом броју европских земаља попут Швајцарске, Француске, Холандије, Данске, Финске, Норвешке, Шведске, Шпаније и Португалије. Иначе, у америчким градовима развила се друга варијанта овог модела која ставља градоначелника испред скупштине. Овај модел назива се *градоначелник - скупштина модел* или *модел јаког градоначелника*, кога, наиме, бирају грађани непосредно, на изборима, тајним гласањем. Осим у градовима Сједињених Америчких Држава, овај модел, с обзиром на то да се показао веома ефикасним, све чешће се примењује и у градовима, нарочито великим, европских земаља попут Велике Британије, Италије, Немачке, Пољске, Македоније, Црне Горе итд.

Комисијски модел је модел у ком је основни носилац власти колективни орган (комисија) који обједињује представничку и извршну власт. Ово је помало архаичан модел који и није претерано ефикасан. Потиче из Француске, а данас је заступљен само код једног броја мањих америчких насеља и градова. Уведен је као покушај смањивања корупције, но није продуковао значајније резултате.

²⁰⁰ С. Ђорђевић, *Ренесанса локалне власти - упоредни модели*, Факултет политичких наука Универзитета у Београду, Чигоја штампа, Београд, 2002, стр. 73.

²⁰¹ Видети опширније: С. Ђорђевић: *Савремене урбане студије*, Чигоја, Београд, 2012, стр. 91-94.

Модел *градског менаџера* настао је осамдесетих година прошлог века у Сједињеним Америчким Државама, институционално је еволуирао из модела *градоначелник – скупштина*, а назван је по најзначајнијем политичком органу тј. менаџеру који је носилац извршне и управне функције. Овакав модел организације власти заступљен је у САД, Канади, Аустралији, Новом Зеланду, а све више утицаја има и у Европи. Основна предности овог модела јесу ефикасност, професионалност и демократичност. Овај модел усмерен је на подстицање локалног економског развоја и креирање развојних пројеката, а највеће резултате остварује у управљању великим градовима, у смислу ефикасног решавања бројних проблема, нарочито у градовима који имају развијене комуналне и остале урбане делатности. Градски менаџер је школован стручњак за питања која се тичу локалне самоуправе, ужива пуну слободу у избору својих сарадника и има изузетно обимне надлежности и одговорности. Као функционер, именован је од стране представничког тела на одређено време. Иначе, предуслов функционисања овог модела јесте постојање тржишне привреде, висок степен политичке културе као и довољан број квалитетних високошколских установа за образовање градских менаџера. Но, поједина мишљења заговарају став да градски менаџер умањује могућност утицаја грађана на рад локалних органа и неизбежно води јачању технократских елемената²⁰².

Данас је присутно, врло изражено неслагање око тога који модел је најподеснији за систем организације власти у локалној самоуправи. Често се фаворизује менаџерски модел под условом да референдум и народна иницијатива буду начин одлучивања грађана о свим важнијим питањима у локалној заједници. Он је настао као последица резултата остварених у управљању великим предузећима и садржи елементе председничког система власти. Иначе, овакав модел организације подигао је степен ефикасности у обављању послова локалне самоуправе и дао позитивне резултате²⁰³.

Што се тиче модела организације власти у локалним самоуправама у Републици Србији, неопходно је истаћи да је наша земља прошла кроз различите моделе пре свега у области „слабог“ и „јаког“ градоначелника, а у оквиру *модела*

²⁰² Видети опширније: С. Ђорђевић, *Модернизација локалне самоуправе и власти*, у: *Локална демократија – стање и перспективе*, Магна Агенда, Београд, 2001, стр. 140-144. и С. Ђорђевић, *Савремене урбане студије*, оп. цит., стр. 91-94.

²⁰³ Посебан модел локалне самоуправе у Сједињеним Америчким Државама представља самоуправа у малим варошима нове Енглеске са својим варошким зборовима на којима се једанпут годишње окупља целокупно становништво вароши и одлучује о буџету, порезима, избору варошких службеника и о другим питањима од значаја.

градоначелник - скупштина, при чему су забележени резултати подједнако, и са позитивним и са негативним консеквенцама. Модел који је на снази проистекао је из одредби Устава из 2006. године²⁰⁴ и Закона о локалној самоуправи из 2007. године²⁰⁵. Устав је одредио да скупштине јединица локалне самоуправе бирају извршне органе власти, а да се избор извршних органа у градовима и граду Београду утврђује Законом о локалној самоуправи, и то од стране скупштина градова, а не непосредним путем, што је у супротности са трендом, све присутнијим у демократским земљама, јер непосредан избор градоначелника значио би значајно проширивање његових надлежности као и јачање положаја извршне власти локалне самоуправе²⁰⁶.

3.1.6. Системи локалне самоуправе

При дефинисању и представљању система локалне самоуправе данашњих савремених држава, неопходно је образложити шта теоријски и појмовно значи ова синтагма. Систем локалне самоуправе представља једну специфичну сферу правно-организационих односа између политичко-територијалних нивоа одлучивања, као и између њих и државних органа власти. Јер, посматрано из перспективе њене вертикалне и хоризонталне организације, модерна држава је испреплетена мрежом различитих нивоа организовања, коју поред општина, у већини савремених земаља чине још један, или пак, два нивоа власти.²⁰⁷

Систем локалне самоуправе представља део политичког уређења који чине уставом и законом дефинисане јединице локалне самоуправе, сет њихових права и

²⁰⁴ Службени гласник РС, бр. 83/06. и 98/06.

²⁰⁵ Службени гласник РС, 129/07. и 83/14.

²⁰⁶ Осим елаборираног, у литератури се нове и други модели организације власти у локалној самоуправи. Тако Д. Суботић наводи: предузетнички модел, бирократски модел, дивизиони модел, професионални модел и модел *ad hoc* кратије (Видети опширније: Д. Суботић, *Модели организовања и управљања у локалној заједници*, Политичка ревија, година (XX) VII, vol= 16, бр. 2/2008), а Ј. Ђорђевић указује на: француски, немачки, шведски и енглески модел.

²⁰⁷ Тако, је Устав Републике Италије поред комуна (градова, урбаних и руралних области) у систему локалне самоуправе предвидео постојање *покрајина*. Идентичан случај постоји у Холандији, док се у Шпанији овај други степен назива *провинција*. У Аустрији и Немачкој се јединице другог нивоа називају *срезови*, у Шведској *окрузи*, а у Француској *департмани*. У неким државама попут Словачке, Чешке, Пољске и Француске, постоји и трећи ниво одлучивања као део система локалне самоуправе, најчешће под називом *регион*. Видети опширније: Ј. Комшић, *Увод у демократију и локалну самоуправу*, Центар за регионализам, Нови Сад, 2002, стр. 98-99.

функција (послова, надлежности), организација органа, систем финансирања као и однос локалних и централних органа²⁰⁸.

Ценећи сложеност институције локалне самоуправе, њене функције, организацију и циљеве, теоретичари су препознали бројне критеријуме на бази којих је могуће извршити класификацију система локалне самоуправе. Тако Б. Милосављевић²⁰⁹ идентифукује следеће критеријуме те класификације: (а) према броју нивоа или степена локалне самоуправе (*једностепенена* и *вишестепенена* локална самоуправа); (б) према типовима јединица локалне самоуправе у оквиру истог степена (*монотипска* и *политипска локална самоуправа*); (в) према степену учешћа грађана у управљању локалним пословима (*непосредна* и *представничка* локална самоуправа), и (г) према степену зависности локалне самоуправе од државе и њених органа (*независна* и *подређена* локална самоуправа).

Према броју нивоа или степена локалне самоуправе разликујемо *једноступене* и *вишеступене* односно *двоступене*, *троступене* и *четвороступене* локалне самоуправе. У системима вишеступене локалне самоуправе први и основни степен чине мање јединице, односно општине, као типичне самоуправне заједнице. Други степен је степен већег значаја, док је трећи, уколико постоји, обично регионалног карактера. Ови различити нивои локалне самоуправе могу бити у хијерархијском односу, али мога да буду организовани и тако да сваки од њих делује као самосталан у оквиру свог делокруга. Сматра се да је троступена локална самоуправа најпожељније решење јер омогућује да се у малим првоступеним локалним заједницама остварује учешће грађана у управљању локалним пословима, затим на средњем нивоу да се обављају јавне службе, а да највиши ниво треба да обухвата и изрази регионалне специфичности подручја.

Једноступена локална самоуправа представља најстарији облик организовања и једини је изворни и аутентични облик локалне самоуправе, но, упркос томе, савремена пракса показује да је све мањи број држава у којима је у примени овај систем управе. Данас, углавном превладава став да локална самоуправа треба да буде организована као двоступена, и овај вид њене организације најзаступљенији је а у циљу постизања веће економичности, и у сврху спречавања бирократизације у друштву.

²⁰⁸ Р. Маринковић, *Локална самоуправа - старе и нове недоумице*, оп. цит., стр. 16.

²⁰⁹ Б. Милосављевић, *Систем локалне самоуправе у Србији*, оп. цит., стр. 15-19.

Према типовима јединица локалне самоуправе постоје *монотипске* и *политипске* локалне самоуправе. Уколико су законом јединице локалне самоуправе уређене на исти начин, имају исте надлежности без обзира на величину, број становника и друге разлике, у питању је монотипска локална самоуправа. Могуће је да јединице локалне самоуправе поседују слободу у погледу избора начина организовања или успостављања различитих типова локалне самоуправе основног степена, и тада говоримо о политипској локалној самоуправи. Заступамо тезу да би локалним самоуправама требало дати више простора приликом њиховог самоорганизовања, правећи јасну разлику између мањих општина и већих, градских и руралних јер су проблеми који се јављају у свакој од њих, у великој мери различити.

Са становишта степена односно начина учешћа грађана у управљању локалним пословима, локалне самоуправе делимо на непосредне и представничке, па тако у пракси савремених земаља разликујемо: (а) локалну самоуправу засновану на непосредном учешћу грађана; (б) локалну самоуправу засновану на посредном односно представничком учешћу грађана, и (в) локалну самоуправу засновану на комбинацији претходна два система. При томе, непосредно учешће грађана у управљању пословима локалне самоуправе, иако представља њену суштину, постепено ишчезава и нигде не преовлађује као једини и искључиви облик, односно углавном се комбинује са облицима посредног одлучивања.

У погледу степена зависности локалне самоуправе од државе и њених органа, постоје *независна* и *подређена* локална самоуправа. Иначе, степен независности локалне самоуправе разликује се од државе до државе, и док је у Француској локална самоуправа подређена, дотле је независна локална самоуправа присутна у Енглеској. Остале земље налазе се између ова два типска модела. Један од фактора зависности је финансирање, односно, да ли се средства за финансирање обезбеђују из законом утврђених и од воље централних органа независних извора, или путем дотација и субвенција државе.

Постоје и системи у којима не постоје разлике између централних органа и органа локалне самоуправе, са јединственим системом државне власти. Локални органи немају самосталност, они су локалне јединице централне власти. Такав систем одликовао је некадашњи СССР и још увек постоји у Народној Републици Кини. У таквим системима примењују се централистички односи, начело

демократског централизма и начело двоструке потчињености, и заступљен је веома висок степен надзора централних над нижим органима власти.

Табела 2. Нивои организације локалне власти у одабраним земљама

Држава	Србија, Швајцарска, Грчка	Немачка, Шведска, Италија	Велика Британија, Француска	Русија
Нивои организације власти	Једностепен	Двостепен	Тростепен	Четворостепен

Извор: Б. Милосављевић, *Систем локалне самоуправе у Србији*, оп.цит., стр. 16.

Систем локалне самоуправе у Републици Србији и даље је једноступен и монотипски. Када је у питању једноступеност морамо имати у виду, као што смо констатовали, да наш правни поредак (Устав и закони) не омогућава увођење виших нивоа власти локалне самоуправе (нпр. округа), јер би за то била неопходна измена Устава и закона. Оно што је у овом часу изводљиво јесте повећање изворних и пренесених надлежности јединицама локалне самоуправе, чиме би се могла умањити једноступеност система локалне самоуправе у нашој земљи.

Монотипност се испољава у томе да се све општине у Републици Србији третирају идентично, без обзира на своје специфичности, а пре свега мисли се на руралне и градске општине. Све оне имају исти модел организације власти без обзира на своју величину, привредну развијеност, традицију и слично. Додуше, у Републици Србији монотипност локалне самоуправе у извесној мери ублажена је постојањем градова. У сваком случају, мишљења смо да би локалној самоуправи требало оставити више простора за сопствено организовање и да је то боље решење од детаљног и прецизног законског прописивања структуре и изгледа њених органа.

3.1.7. Нормативне, политичке и управне надлежности локалне самоуправе

Расподела надлежности и одговорности између различитих нивоа власти у децентрализованом систему одлучивања, динамичан је и еволутиван процес, детерминисан прогресивним економским, социјалним и политичким особеностима конкретне земље.

Сведоци смо да се данас спроводе различити облици прерасподеле надлежности у оквиру законских решења, а у сагласности са новим захтевима и амбицијама које се постављају пред јединице локалне самоуправе. Измена законских одредаба одређена је и изменом природе односа централне власти према изворним надлежностима јединице локалне самоуправе. Кључни изазов у вези је са управном децентрализацијом и ефикасном локалном управом које треба да, у оквиру правног режима, рефлектују и задовоље интересне преференција појединца. Дакле, проблематика се тиче пре свега, управних надлежности локалне самоуправе јер, у зависности од тога како су оне организоване односно структуриране, зависиће садржина и ефикасност јавног сектора као целине, и његове могућности да спроводи одговарајућу политику²¹⁰.

Полазна премиса анализе локалне самоуправе подразумева постојање одређених јавних послова у њеној надлежности и представља један од темељних предуслова за истинско остварење локалне самоуправе, коју је прецизно и јасно у својим члановима одредила Европска повеља о локалној самоуправи. Ову претпоставку недвосмислено помињу Устав као и Закон о локалној самоуправи.

Ради обављања послова из изворног делокруга као и поверених послова, органи јединице локалне самоуправе доносе опште правне акте који се називају нормативним актима или прописима. Њима се прописују опште правне норме, а њих чине²¹¹: (а) *прописи које локална самоуправа доноси у вези са обављањем поверених послова* и они се, као такви, доносе искључиво на основу и у оквиру специјалних овлашћења формулисаних законом којим се и поверавају ти послови. Без таквог овлашћења, органи јединице локалне самоуправе немају право да доносе наведене прописе, а уколико би се и одважиле на такав чин, ти прописи не би производили правно дејство; (б) *прописи које јединице локалне самоуправе доносе ради уређивања својих права и дужности, организације и начина рада својих органа као и других питања од значаја за обављање послова из изворног свог делокруга*, и ти прописи чине централну садржину нормативне функције јединице локалне самоуправе. У садејству са овим прописима, јединице локалне самоуправе, у мери у којој им то Устав и закони дозвољавају, остварују своје право на самостално уређивање сопствених послова, па се с великом дозом слободе може констатовати да је

²¹⁰ Видети опширније: Б. Милосављевић, Ј. Јеринић, *Надлежности јединица локалне самоуправе у Србији, Анализа правног сектора*, Стална конференција градова и општина, Београд, 2012.

²¹¹ Б. Милосављевић, *Систем локалне самоуправе у Србији*, оп. цит., стр. 68-69.

нормативна функција једна од основних карактеристика самоуправности општина и градова.

Реч је о прописима који не припадају сфери државног али ни сфери потпуно аутономног права, већ представљају засебну категорију (*sui generis*) која је нешто између државног и аутономног права. Иначе, нормативне функције јединице локалне самоуправе омеђене су Уставом и законом, а прописи које она доноси приликом обављања своје нормативне функције, део су јединственог правног поретка Републике Србије и отуд подређени нормама државног права, односно хијерархијски су испод прописа државе и са њима морају бити у сагласности. У том контексту, проф. Б. Милосављевић указује на одређена начела која се односе на вршење *нормативне функције локалне самоуправе*: (а) прописи локалне самоуправе неопходно је да буду у сагласности са Уставом; (б) прописи локалне самоуправе не смеју бити у супротности са потврђеним међународним уговорима и општеприхваћеним правилима међународног права; (в) прописи локалне самоуправе не смеју, у било ком контексту, угрожавати уставом зајамчена људска и мањинска права; (г) прописи локалне самоуправе морају бити јавни и транспарентни, да би могли производити правно дејство; (д) прописи локалне самоуправе могу ступити на снагу најраније осмог дана од дана објављивања; (ђ) прописи локалне самоуправе никада не могу имати повратно дејство; (е) прописи локалне самоуправе важе искључиво на територији јединице локалне самоуправе чији су их органи и донели, итд²¹².

Остваривање основних грађанских права и слобода претпоставља, између осталог, јасно дефинисање *политичких надлежности* локалне самоуправе. Њих детерминише поредак једне земље а све у циљу остваривања демократског начела и ефикасног функционисања институција локалне самоуправе. Политичке надлежности локалне самоуправе подразумевају право на слободне изборе, организоване од стране локалних тела и функционера, чиме се огледа њихова одговорност према бирачима односно грађанима који живе и раде на датом простору. Непосредно одлучивање грађана је у самим темељима поимања локалне самоуправе као непосредне демократије. И у Уставу у члану 176. указује се да грађани имају право на локалну самоуправу и да је остварују непосредно или преко својих изабраних представника (грађанска иницијатива, збор грађана и референдум).

²¹² *Ибидем*, стр. 69-70.

Међутим, облици непосредног учешћа грађана у остваривању локалне самоуправе у домицилној пракси су занемарени и слабо развијени. Општински реферндум се користи одиста ретко а и незнатан број је поднетих грађанских иницијатива. Органи локалне самоуправе, с друге стране, ретко се опредељују да организују зборове грађана на којим би се разматрало решавање круцијалних проблема локалне заједнице²¹³.

Следећа битна претпоставка успешног функционисања локалне управе налаже прецизно одређење и њених *управних* надлежности. Према важећим нормативним решењима, *општинска* односно *градска управа* носилац је управне надлежности локалне самоуправе, из оквира њених права и дужности. Поред тога, она извршава законе и друге прописе чије је извршавање поверено јединици локалне самоуправе. У домену управних надлежности локалне самоуправе јесу следеће функције²¹⁴: (а) *извршава одлуке и друге акте* скупштине локалне самоуправе, председника односно градоначелника као и већа локалне власти; (б) *решава у управном поступку у првом степену о правима, дужностима и правним интересима грађана, предузећа, установа и других организација* у управним стварима из свог изворног делокруга послова; (в) *обавља послове управног надзора над извршавањем прописа и других општих аката скупштине локалне самоуправе* и у томе врши посебна овлашћења²¹⁵; (г) *извршава законе и друге прописе* чије је извршавање у домену локалних власти а из оквира права и дужности Републике и територијалне аутономије; (д) *припрема нацрте прописа и других аката* од значаја за функционисање локалних власти (скупштине општине односно града, председника општине односно градоначелника, општинског односно градског већа итд), и (ђ) *обавља стручне и друге послове* које утврде њени органи²¹⁶.

При вршењу управних надлежности, локална самоуправа мора поштовати одређене стандарде, који се у демократским земљама називају стандардима *добре управе*, а реч је о настојању да управне перформансе јединице локалне самоуправе

²¹³ Видети опширније: Б. Милосављевић, *Систем локалне самоуправе*, оп. цит., стр. 97-102.

²¹⁴ *Ибидем*, стр. 83-84

²¹⁵ Овлашћења су прецизирана чланом 60. *Закона о локалној самоуправи*.

²¹⁶ У градовима се према члану 66. *Закона о локалној самоуправи* и члану 32. *Закона о главном граду*, образује градска управа у којој, за разлику од општинске (која има 3), може бити до пет помоћника градоначелника, с тим што је за град Београд посебно утврђена могућност постављања градског менаџера и градског архитекте, док су остала решења Закона о локалној самоуправи о општинској управи идентична и односе се и на градску управу. Видети опширније: Б. Милосављевић, оп. цит., стр. 87.

буду организоване тако да омогуће професионално и способно обављање послова тј. вршење јавних функција засновано на владавини права и поштовању грађана. Локална самоуправа врши управе надлежности у корист грађана на основу закона и других прописа и поштене недискриминаторске политике. Управне функције локална самоуправа спроводи поштујући принципе професионализма и политичке непристрасности. При томе, изузетно важно је да грађани контролишу обављање управних надлежности локалне самоуправе, а перманентна обука службеника и модернизација управе путем савремених информатичких и других иновација, од изузетног су значаја за целу локалну заједницу.

Службеници који реализују управне надлежности у градским и општинским управама обављају послове јавне власти, а њихово функционисање треба да буде уређено на исти или сличан начин као и рад службеника државних органа. Њихова дужност је да обезбеде одговорно, законито и адекватно врше управних надлежности локалних самоуправа²¹⁷. Сем тога, радници општинске односно градске управе нису радници приватних односно државних предузећа већ *јавни службеници* који врше послове јавне власти. Природа ауторитета општинске и градске управе другачија је него у државној управи и њено опхођење према грађанима такође мора бити другачије што је регулисано *Законом о радим односима у државним органима*²¹⁸.

3.2. Место и улога локалне самоуправе у процесу глобализације и савремених европских интеграција

Живимо у време планетарне глобализације, европеизације, све већих интеграција у јединствен светски систем, у доба десуверенизације националних држава које се удружују у наднационалне савезе и организације и оснивају транснационалне корпорације путем којих, попут сателита, контролишу цео свет. На снази је нов глобални поредак као модел тоталитарног режима и концепт „*нове*

²¹⁷ Опширније видети: Б. Милосављевић, оп, цит., стр. 83-88.

²¹⁸ Службени гласник, РС, бр. 48/91, 66/91, 44/98, 49/99, 34/01, 39/02, 49/05, 79/25, 81/05, 83/05. и 23/13. Народна скупштина Републике Србије усвојила је 3. марта 2016. године *Закон о запосленима у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе*. Законом се успостављају основна начела службеничког система, којима се испуњава основна претпоставка за пуну професионализацију и деполитизацију кадрова у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе. Примена Закона почеће 1. децембра 2016. године.

економије“ који резултира неизвесношћу, спекулативним понашањем, моралном деградацијом и дезоријентацијом, односно све већом поларизацијом између друштвених слојева. Бројни су и разнолики изазови, ризици и антагонизми никли на глобалној позорници услед: таласа нове техничко-технолошке и информатичке револуције; космополитске културе; хомогенизације интереса, преференција и животних стилова; изградње мреже наднационалних, светских и регионалних институција попут Савета безбедности, ОУН, Међународног монетарног фонда, Међународне банке за обнову и развој, Светске трговинске организације, Г- 8, Европске уније и других међудржавних организација, агенција и интересних група. У таквој констелацији глобалних односа, наметнули су се неки нови концепти управљања²¹⁹.

Савремене државе и друштва широм планете пролазе кроз процес дубоких промена у којем покушавају да се адаптирају на све интерактивнији, али истовремено и високо ризичан свет. Историјски посматрано, достигнути ниво међузависности који је на снази током последњих година, није без преседана, али је обим и степен интернационализације данас у свету већи него икад. Сем тога, некад респектибилна улога државе, показује своје слабости и ограничења, њен идентитет губи на значају, а многи њени елементи (од граница до суверености), у модерно доба су релативизовани. У току су интензивни процеси дерегулације и либерализације односно, искључивања државне регулативе у многим сферама њеног деловања. Најразвијеније земље света, покушавају (и успевају) да слабе и неразвијене економије интегришу у глобални систем којим доминирају. У интеракцији са све сложенијим и захтевнијим друштвеним окружењем и улога локалне самоуправе значајно се мења. Националне државе нису више ексклузивни облици владавине и носиоци моћи. Паралелно са процесом глобалне централизације одвија се процеси децентрализације (и регионализације) власти на свим нивоима савремене државе. У таквом амбијенту односа, услед динамичних промена које су обележиле завршницу XX и почетак XXI века, створене су околности које иницирају преображај локалне самоуправе, њене организације и управљања. Локалне самоуправе, постају део сложеног вишедимензионалног система, а њихово место, улога, развој, опстанак односно перспективе опстанка, у центру су пажње и интересовања науке, струке и политике већине земаља. Један од циљева јесте настојање да се преовлада

²¹⁹ Видети опширније: Е. Гиденс *Социологија*, оп. цит., стр. 55.

антагонизам између локалне самоуправе и отуђене државне управе јер без тога врло је тешко супротставити се агресивним силама и тенденцијама глобализације која прети да уништи и локалну самоуправу и национални суверенитет. Епохалне и планетарне промене дају локалној самоуправи нове развојне и демократске шансе, али је истовремено излажу и новим искушењима, могућностима манипулације и маргинализације. Време је да истина, односно сазнање о значају и значењу као и могућностима локалне заједнице да допринесе истинској демократизацији друштва и хуманизацији света, допру до ширих слојева поплације²²⁰.

Да би се успешно суочиле са бројним изазовима, локалне самоуправе морају да изврше и одговарајуће унутрашње припреме и реорганизације. Услед глобалних процеса, у примени су нове могућности функционисања и финансирања локалне самоуправе посредством повећане размене информација и сарадње са примерима добре праксе у земљама у региону а и шире, чиме се повећавају расположива средстава за инвестиције и уносе иновације, користе нови контакти и партнерства, као и нови стандарди у економском и друштвеном развоју локалне заједнице, који ће олакшати рад локалних самоуправа и унапредити квалитет живота у локалним заједницама. Уколико, наиме, спроведу одговарајуће унутрашње промене, локалне самоуправе ће бити у могућности да равноправно учествују у процесу регионалних и светских интеграција, благовремено одговарају на изазове и користе све предности које ови процеси носе.

²²⁰ В. Васовић, *Локална заједница и демократија*, оп. цит., стр. 39.

„Нико нема право да расипа народно благо на оно што за народ није неодољиво нужно, нити да закида од будућих нараштаја оно што им је отаџбина дужна оставити“.

Владимир Јовановић (1833 -1922.)

српски либерални економиста

II УСТАВНО-ПРАВНИ ОКВИР ТЕРИТОРИЈАЛНЕ ОРГАНИЗАЦИЈЕ РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ

1. Територијална организација Републике Србије

Са становишта предмета и циља истраживања овог рада, питање административно-територијалне организације државе завређује нарочиту пажњу јер емпиријска искуства недвосмислено су потврдила да њена целисходна и рационална решења, у значајној мери, доприносе успешнијој реализацији бројних пројектованих циљева свеукупног друштвено-економског развоја. Ценећи ову околност, у наставку, осврнућемо се на територијалну организацију Републике Србије током последња два века.

У својој новијој, двестогодишњој историји, Србија је прошла кроз бројне модалитете и фазе територијално-административне организације. Први, озбиљнији покушаји њене територијалне организације начињени су након ослобођења дела њене територије од Турака, током Првог српског устанка (1804 - 1813.), када је ослобођено подручје подељено на 12 нахија. Касније, на старешинској скупштини 1834. године, образована су сердарства као нове управне јединице. Превасходни циљ нове управе изражавао се у јачању надлежности централне власти и остваривању боље контроле над нахијском власти. Сердарства, којих је било пет, обухватала су окружја.

Сретењским уставом из 1835. године, измењена је територијална организација Србије, тако што су укинута сердарства и конституисани окрузи, срезови и општине²²¹. Овакав приступ у административно-територијалној организацији Србије задржан је и у уставним решењима из 1888. године. Почетком 1889. године отпочео је процес уситњавања већих општина, па је тако, према службеним изворима из 1892. године, у Србији било 15 округа, 71 срез, 1.290 општина, 46 варошица, 25 вароши, 3.791 села и засеока и две вароши: Београд и Ниш, што чини укупно 3862 насељена места²²².

Формирањем Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца, а на основу Устава из 1921. године²²³, промовисан је доста специфичан концепт централизације

²²¹ Устав Књажевства Србије из 1835. године, глава прва, став 2.

²²² Ф. М. Петровић, *Административно-територијална припадност*, www.vozdovac.rs.

²²³ Устав Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца из 1921. године, досупно на: http://www.arhivyu.gov.rs/active/sr-latin/home/glavna_navigacija/leksikon_jugoslavije/konstitutivni_akti_jugoslavije/vidovdanski_ustav.html

територијалне организације новоформиране државе у преко 33 области које су обједињавала округе, срезове и општине.

Након Другог светског рата, као резултат радикалних промена у друштвено-економском систему и политичком уређењу, долази и до измена у територијалној организацији земље. Пре свега, на основу Закона о административној и теиторијалној подели Народне Републике Србије из 1945. године и Устава Републике Србије из 1947. године, Народна Република Србија је поред округа (београдски, врањски, ваљевски, крагујевачки, крушевачки, лесковачки, моравски, новопазарски, нишки, пиротски, подрински, пожаревачки, тимочки, топлички, ужички, чачански и град Београд)²²⁴ обухватала аутономне Косовско-метохијске области и Аутономну покрајину Војводину. Следећа већа промена одиграла се 1955. године када је политипску заменила монотипска територијална организација. На општину су потом, посредством система генералне клаузуле, пренесени бројни послови, услед чега се општина и просторно увећава и постаје једини облик јединице децентрализације, с обзиром на околност да се срезови укидају 1967. године. Нешто раније, 1963. године уводи се институција месне заједнице као посебан облик заједнице грађана и унутрашње децентрализације земље. Уставом из 1974. године²²⁵ месна заједница постаје један од основних елемената српског (југословенског) политичког система и током времена израста у облик самоуправног организовања грађана у циљу задовољавања заједничких потреба и интереса. Месне заједнице играју важну улогу у функционисању система локалне самоуправе у нашој земљи, поготово у руралним општинама односно селима.

Моделом територијалне организације, утврђеним Уставом из 1990. године²²⁶, дефинисане су две покрајине (Војводина и Косово и Метохија), 189 општина и неколико градских насеља са статусом града: Град Београд са посебним овлашћењима и градови са више општина – Нови Сад, Ниш, Крагујевац и Приштина. У то време Република Србија је подељена на 29 округа, са јурисдикцијом продужене државне власти.

Актуелна територијална организација Републике Србије одређена је Уставом из 2006. године²²⁷ и Законом о територијалној организацији Републике Србије²²⁸.

²²⁴ Устав Народне Републике Србије из 1947. године, члан 3.

²²⁵ Службени лист СФРЈ, бр. 9/74.

²²⁶ Службени гласник РС, бр. 1/90.

²²⁷ Службени гласник РС, бр. 98/06.

²²⁸ Службени гласник РС, бр. 129/07. и 18/16.

Устав Републике Србије, нарочиту пажњу посветио је децентрализацији земље и то у (свом) седмом делу где говори о њеном територијалном уређењу. Ове интенције креатора територијалне организације државе су разумљиве, јер је централизација функција, извршена на бази Устава из 1990. године, постала кочница за развој територијалне аутономије и локалне самоуправе. Уставом из 2006. године наведено је да у оквиру јединствене унитарне земље грађани Републике Србије имају право на покрајинску аутономију и локалну самоуправу, коју остварују непосредно или преко својих слободно изабраних представника. Устав је, дакле између осталог, определио потребу доношења Закона о територијалној организацији земље, што је и учињено годину дана касније, односно 2007. године. Наиме, овим законом је одређено да структуру субцентралних нивоа власти у Републици Србији компонују аутономне покрајине као облици територијалне аутономије и градови, град Београд и општине као јединице локалне самоуправе, те окрузи као облици деконцентрације државне власти. Овим законом се прецизира територија територијалних јединица и уређују и друга питања од суштинског значаја за територијалну организацију земље (нпр. услови под којима се могу променити границе између територијалних јединица и друга слична питања).

Независно од тога каква је била вишедеценијска пракси у нашој земљи, теоретичари уставно-правног уређења сагласни су у ставу да је у савременим условима, при решавању територијалне организације, неопходно уважавати (а) *основне принципе* (принцип потпуне обухваћености државне територије, принцип трајности, принцип практичности, принцип уједначености и принцип одговарајуће организационе структуре), који се односе на територијалну поделу државе као целине, и (б) *посебне принципе* (принцип потпуности, принцип гравитације, принцип комплементарности или надопуњавања, принцип економске самосталности, принцип оптималног броја становника и принцип оптималне површине), који се односе на делове односно на децентрализационе јединице земље²²⁹.

На бази ове кратке ретроспективе територијалне организације Републике Србије за последња два века, а нарочито од стицања њене независности, односно међународног признања 1878. године, могуће је извести закључак да су промене биле врло честе, као израз настојања да се пронађу оптимална решења, а у сврху што складнијег развоја и потпунијег задовољења потреба и преференција грађана на свим

²²⁹ Видети опширније: Д. Вучетић, *Децентрализација у континенталним правним системима*, докторска дисертација, Правни факултет Ниш, Ниш, 2012, стр, 102-119.

деловима државног територија. Некада је то постизано са више а некада са мање успеха. Често су конкретна решења била одраз, пре свега, политичких интереса, а далеко мање актуелних друштвено-економских могућности и потреба.

Табела 3. Територијална организације Републике Србије

Република Србија						
	Србија – север			Србија - југ		
	Укупно	Београдски регион	Регион Војводине	Регион Шумадије и Западне Србије	Регион Јужне и Источне Србије	Регион Косово и Метохија
Области	30	1	7	8	9	5
Управни окрузи	29	0	7	8	9	5
Градови	24	1	6	10	6	1
Градови са градским општинама	6	1	1	1	3	0
Општине	197	17	46	52	53	29
- Општине без статуса града	150	0	39	42	41	28
- Општине са статусом града	19	0	5	10	3	1
Градске општине	30	17	2	0	9	0
Насеља	6158	157	647	2112	1973	1449
Градска насеља	193	16	52	53	46	26

Извор: *Статистички годишњак Републике Србије*, Републички завод за статистику, Београд, 2015.

1.1. Република

Република Србија је држава српског народа и свих грађана који у њој живе, заснована на владавини права и социјалној правди, начелима грађанске демократије, људским и мањинским правима и слободама и припадности европским принципима и вредностима²³⁰. Њен суверенитет потиче од грађана који га спроводе путем референдума, народне иницијативе као и преко својих слободно изабраних представника²³¹. Сагласно теоријским гледиштима и доброј пракси, при организацији власти у Републици Србији примењено је начело поделе власти на

²³⁰ *Устав Републике Србије*, Службени гласник РС, бр. 98/06, члан 1.

²³¹ *Ибидем*, члан 2.

законодавну, извршну и судску²³². Народна скупштина је највише представничко тело и носилац је уставотворне и законодавне власти у земљи, док је извршна власт поверена Влади²³³.

Територија Републике Србије је јединствена и недељива, представља целовито економско подручје са јединственим тржиштем робе, рада, капитала и услуга. Република Србија уређује и обезбеђује сопствени суверенитет, независност, територијални интегритет и безбедност, сопствени међународни положај и односе са другим државама и међународним организацијама, као и територијалну организацију и систем локалне самоуправе. Такође, у њеној надлежности је финансирање, остваривања права и дужности саме Републике Србије, утврђених Уставом и законом, као и организација, овлашћења и функционисање републичких органа²³⁴.

Република Србија јесте децентрализована унитарна држава, компонована из два нивоа власти: централног и субцентралног нивоа односно нивоа локалне самоуправе и нивоа јединица територијалне аутономије. У Републици Србији постоји 174 територијалне јединице односно 150 општина и 24 града, као и два нивоа територијалне аутономије (Аутономна покрајина Војводина и Аутономна покрајина Косово и Метохија²³⁵).

²³² *Ибидем*, члан 4.

²³³ *Ибидем*, чланови 98. и 122.

²³⁴ *Ибидем*, чланови 8, 82. и 97.

²³⁵ Република Србија је држава која има проблем територијалног интегритета с обзиром на то да се Резолуцијом Савета безбедности ОУН-а, бр. 1244, Аутономна покрајина Косово и Метохија, од 1999. године, налази под међународном управом.



Слика 1. Карта Републике Србије

Као што смо у уводу овог дела рада констатовали, Република Србија је, од краја XIX века и доношења Устава из 1882. године па до данашњих дана, примењивала различите модалитете и прошла кроз бројне фазе у развоју властите територијалне организације, а због својих изражеих специфичности као и

актуелности, у наставку, предмет наше, истина кратке, анализе биће два екстремна облика територијалног уређења у нашој земљи, као и последице које они манифестују на административном, економском, социјалном и интеррегионалном плану Републике Србије.

Први екстрем је, наиме, модел територијалне организације Републике Србије, настао као последица доношења Устава из 1882. године, којим је тадашња Краљевина Србија била територијално подељена на 21 округ и два града (Београд и Мајданпек) која су уживала статус округа. Сваки округ био је при томе подељен на три до пет срезова, док је свако насеље представљало општину као основну децентрализовану јединицу. Сходно уставним решењима, Краљевину Србију у то време одликовао је висок степен децентрализације власти односно одлучивања²³⁶.

Други екстремни модел територијалне организације Републике Србије успостављен је Уставом из 1990. године. Наиме, уставним одредбама Република Србија подељена је на две аутономне покрајине (Војводину и Косово и Метохију), 189 општина и неколико насеља са статусом града (град Београд са посебним уставним овлашћењима и градови Нови Сад, Крагујевац, Ниш и Приштина). Поред тога, у Републици Србији установљени су и окрузи са јурисдикцијом продужене централне власти. Све је то утицало на појаву озбиљних управних потешкоћа, занемаривање регионалног развоја земље и присуство регионалне диспропорције. Тиме је конституисана снажна централизована држава, са јаком централном управом и њеним екстензијама (окрузима), коју су одликовале просторно и демографски изузетно велике, те стога и дисфункционалне општине, једине као такве на простору Европе, као и лишене обележја средишњег нивоа власти и са веома суженом аутономијом, Аутономна покрајина Војводина и Аутономна покрајина Косово и Метохија²³⁷.

И данас, након доношења нових уставних решења из 2006. године, Република Србија оптерећена је бројним потешкоћама када је у питању њена територијална организација. Нарочито је евидентан проблем неравномерног регионалног развоја као последице недостатка адекватне стратегије и политике, потом слабе територијалне кохезије односно уједначености појединих подручја, непримерено

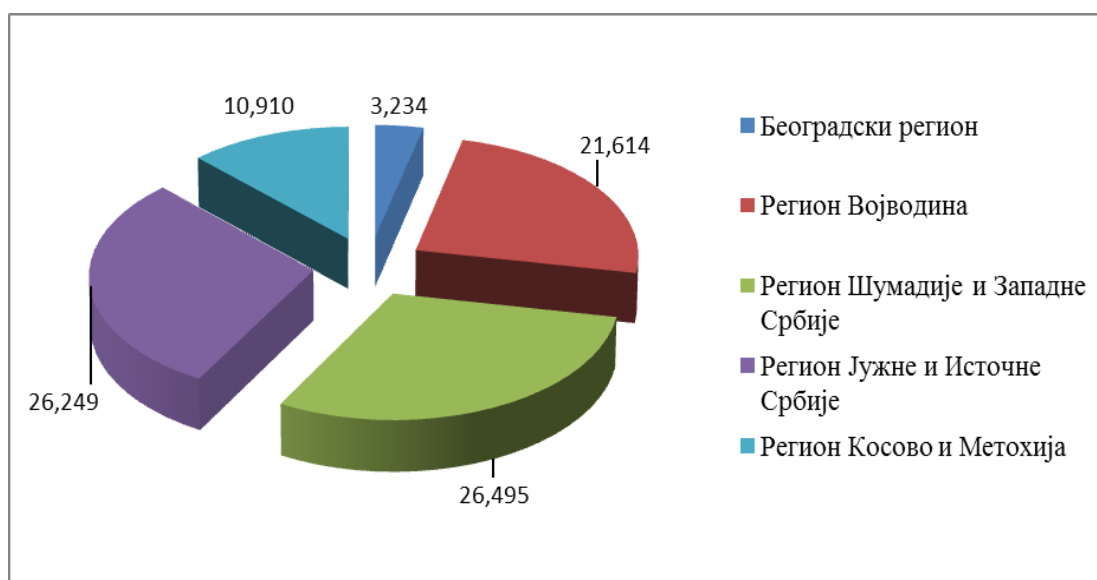
²³⁶ Видети опширније, Б. Стојков, *Статус града, децентрализација и полицентричност Србије*, у: *У сусрет новом статус градова у Србији – реалност и потребе*, ПАЛГО центар, Београд, 2007, стр. 11.

²³⁷ *Ибидем*, стр. 11-12.

коришћење природних, људских и материјалних ресурса као и недовољна промоција културних, етничких, традиционалних и других вредности земље²³⁸.

Однос органа територијалне аутономије и локалне самоуправе са органима централне државе односно Републике Србије, ипак рефлектује извесну меру независности као и одређен степен аутономије коју уживају субцентрални нивои власти, а превасходно јединице локалне самоуправе, у нашој земљи. С обзиром на то да ови нивои представљају инструменти за дефинисање и реализацију интереса и потреба локалног становништва, између централног и субцентралног односно регионалног и локалног нивоа одлучивања влада одређени степен међузависности који повећава тежњу централних органа да на подручју читаве територије државе обезбеде јединство система.

Графикон 1. Површина региона у Републици Србији, у км²



Извор: *Статистички годишњак Републике Србије*, Републички завод за статистику, Београд, 2014.

Укупна површина Републике Србије, на дан 1. јануара 2015. године износила је 88.499 км², а процењени број становника на дан 30. јун 2014. године био је 7.131.787²³⁹. У Републици Србији изражена је депопулација одређених подручја, с једне стране, и огромна демографска и индустријска концентрација у свега неколико градова, с друге стране. Таква тенденција има изузетно неповољан утицај у свеукупном економском, социјалном, просторном, политичком и еколошком животу једне државе. Спроведене анализе и истраживања указују да се од 2004. до 2014.

²³⁸ *Ибидем*, стр. 12-13.

²³⁹ *Статистички годишњак Републике Србије*, Републички завод за статистику, Београд, 2015.

године број становника смањило за 331.370 лица, а истовремено, током овог периода, просечна старост грађана Републике Србије порасла је са 40,4 на 42,6 године.

Током последњих година, услед интензивних процеса европских интеграција, а ради профилисања и хармонизације одређених делова државног територија, као и за потребе лакшег прикупљања, обраде и презентације усклађених регионалних статистичких података у земљама Европске уније, од стране Европске статистичке институције, установљена је хијерархијска номенклатура статистичких територијалних јединица - НУТС (фр. *nomenclature d'unités territoriales statistiques*). Сврха ове номенклатуре јесте стварање јединствене и уједначене поделе државе на територијалне јединице, а као базични критеријум користи се број становника. У складу са Номенклатуром статистичких територијалних јединица, Република Србија представља НУТС 1 регион (територијална јединица са преко 3 милиона становника) који је подељен на округе (НУТС3) и општине (НУТС4). Захтеви који се испостављају у процесу европских интеграција јесу оспособљавање државе, да на једнообразан начин, а у складу са стандардима НУТС система, прикупља и доставља податке о нивоу своје развијености како би се неопходна средства најефикасније алоцирала до најугроженијих подручја.

Табела 4. Минималан и максималан број становника у НУТС регионима (НУТС номенклатура)

Ниво	Минималан број становника	Максималан број становника
НУТС 1 (ниво државе или федералне јединице)	3 милиона	7 милиона
НУТС 2 (макрорегион)	800.000	3 милиона
НУТС 3 (округ или дистрикт)	150.000	800.000
НУТС 4 (градска општина)	10.000	100.000

Напомена: НУТС 5 има испод 10.000 становника и то је најчешће сеоска општина или насеље.

1.2. Покрајина

Поред општине као основне јединице локалне самоуправе, градова и града Београда, између централне власти и локалних органа, као међувласт су конституисане, Законом о територијалној организацији Републике Србије већ поменуте, аутономне територијалне заједнице односно, Аутономна покрајина Војводина и Аутономна покрајина Косово и Метохија, образоване у складу са посебним националним, историјским, културним и другим својствима њихових подручја.

Територију аутономне покрајине чине територије општина и градова, које законодавац прописује, што другим речима значи да се територија покрајине утврђује индиректним путем. Исто тако, прописи општина и градова на територији аутономне покрајине морају бити у сагласности са покрајинским прописима. Иначе, територијална аутономија у нашој земљи законска је категорија, конкретније и прецизније делокруг њених надлежности уређује се законом док се уставним одредбама само у најопштијем смислу оне помињу, при чему је важно да се надлежности јединица територијалне аутономије експлицитно наведу, системом еnumerације, јер јединствена унитарна држава претпоставља да је законодавна власт у домену државних органа, а не органа аутономних јединица. Такође, Устав предвиђа само постојање територијалне аутономије, док критеријуме за формирање аутономних покрајина оставља у надлежност законодавцу да регулише.

Аутономне покрајине, као облици територијалне аутономије,²⁴⁰ образују се у околностима када поједина подручја унутар јединствене државе, услед својих посебности, захтевају већи степен политичке и друге самосталности у односу на локалну самоуправу, али не у толикој мери да би измениле облик државног уређења и од унитарне конституисале федералну државу. Јединице територијалне аутономије подложне су уставотворној власти државе, односно, држава може без њихове сагласности укинути територијалну аутономију, исто онако као што је и конституисала, што је у складу са природом овог облика територијалне децентрализације. Ваља указати, такође, на чињеницу да је однос закона јединица територијалне аутономије према законима државе идентичан односу изузетка и правила. И док је правна снага закона јединице територијалне аутономије нижа у

²⁴⁰ Етимолошки аутономија означава израз скoван од речи „*autos*“= сам и „*nomos*“= закон.

односу на државне законе, дотле је нормативно дејство закона аутономних покрајина изнад правних аката јединица локалне самоуправе. Међутим, због постојања јединственог правног система државе, закони јединица територијалне аутономије морају бити сагласни са законима централне власти. Уосталом, држава располаже правом надзора над уставношћу и законитошћу нормативних аката које доносе аутономне јединице.

Иако је Уставом Републике Србије, у члану 12, наведено да грађани имају право на покрајинску аутономију, ниједним потоњим чланом Устава, садржај овог права није конкретизован, чиме је готово у целости препуштено законодавцу да га уреди. Такође, без обзира на чињеницу да поседују сопствени делокруг надлежности, аутономне јединице нису, попут федералних јединица у оквиру тог делокруга, независне од државе. Централна власт има овлашћења да суспендује аутономне органе и укине или поништи њихове правне акте. Насупрот томе, федералне јединице не полажу рачуне надзорној власти федералне државе.

Уставом из 1974. године аутономне покрајине, Војводина и Косово и Метохија, постале су конститутивни федеративни елементи Републике Србије са сопственим уставима и сопственом законодавном, извршном и судском влашћу, и ово је уједно био највиши, икад извршен степен децентрализације Републике Србије.

Иначе, грађанима Републике Србије гарантовано је право на покрајинску аутономију у склопу основних одредаба Устава (члан 12.) као и у делу о њеном територијалном уређењу (члан 176.). На овај начин, принцип децентрализације је успостављен као основни уставни принцип у државном уређењу наше земље. Ваља приметити да у Републици Србији постоји асиметрична територијална организација са две аутономне покрајине у којима грађани остварују право на покрајинску аутономију, док је на остатку државне територије развијена само мрежа локалних самоуправа. Даље, када је реч о територијалној аутономији, Устав (члан 182, став 3.) предвиђа могућност оснивања нових аутономних јединица, као и укидање и спајање постојећих, по поступку предвиђеном за промену Устава, уз услов да предлог за оснивање нових односно укидање и спајање постојећих аутономних покрајина изгласају грађани путем референдума, у складу са законом. Такође, Устав је навео да се територија аутономних покрајина као и услови под којима се може променити граница између аутономних покрајина (члан 182, став 4.), одређује у складу са законом, уз претходну сагласност грађана изражену на референдуму. Но, нејасно је да ли референдум треба спровести само на делу државне територије чији грађани

исказују потребу за организовањем „аутономне територијалне јединице“, или је неопходно да се спроведе национални референдум шире размере. Остаје, дакле, извесно да је уставотворац препустио у надлежност закону да детаљније уреди сва питања која се тичу територијалне организације земље, а с обзиром на то да се за сваку измену постојеће територије позива на неопходност изјашњавања грађана путем референдума, спорно је да ли ће и то питање бити уређено Законом о територијалној организацији, или је то, пак, материја регулисана Законом о референдуму и народној иницијативи²⁴¹. За сваку промену у области територијалне организације Републике Србије (оснивање нових као и укидање или спајање постојећих аутономних територијалних јединица) примењује се поступак за промену Устава (члан 182, став 2.). То другим речима значи да би о овом питању требало да одлучује, двотрећинском већином, Народна скупштина.

У Републици Србији до данашњих дана није донесен односно изгласан закон којим би се уредило ово питање и разрешиле и друге недоумице релевантне за децентрализацију државне територије. Уколико би међутим, у догледној будућности, искрсла могућност да се реализују ова и друга напредна решења, она би, уважавајући бројне комплексне и специфичне околности какве су на снази последњих деценија у нашој земљи, била подесна и примењива искључиво за подручје јединица локалне самоуправе односно градове и општине.

Закључимо, јединице територијалне аутономије немају оригинерну уставотворну власт нити право самоорганизовања, не поседују институцију држављанства, нити симболе државности, а разлози због којих се у појединим државама конституишу, су бројни и разноврсни, детерминисани првенствено етничким различитостима, историјским специфичностима, традиционалним, географско-територијалним и другим особеностима појединих подручја, с обзиром на чињеницу да такав облик државног уређења допушта одређеном простору да изрази своју посебност у оквиру јединствене државе.

Као облик државног уређења, територијална аутономија је карактеристична пре свега за унитарне државе али постоје, додуше ретки, примери територијалне аутономије и у федерацијама када се она испољава као допуна или корекција федералног уређења. Најаутентичнија манифестација територијалне аутономије подразумева обухваћеност односно покривеност целе државне територије мрежом

²⁴¹ Закон о референдуму и народној иницијативи, Службени гласник РС, бр. 48/94. и 11/98.

аутономних јединица идентичног статуса²⁴². С друге стране, најнеправилније испољавање територијалне аутономије настаје када постоји асиметрично државно уређење, када се аутономне покрајине, као јединице територијалне аутономије, конституишу само на једном, одређеном делу државне територије, а не на целом подручју земље. У таквим околностима, грађани који живе на делу државне територије на којем нису конституисане аутономне јединице, имају мања политичка права од грађана који живе на делу територије на којем су оне образоване²⁴³.

Изузев Италије и Шпаније у којима постоји густа мрежа територијалне аутономије, и то на читавом подручју државе, па се оне с правом називају државе аутономија, све остале земље углавном су успоставиле систем асиметричне државне организације.

Територијална аутономија облик је компромисног државног уређења и уведена је у оним земљама у којима посебни територијални колективитети нису били довољно снажни да извоју статус федералне јединице, али су се ипак изборили за територијалну и законодавну аутономију, додуше под надзором централне државне власти. Територијална аутономија за централну државу средство је очувања унитарног државног уређења, њеног јединства и недељивости, а нарочито у етничко-језички, историјски, традиционално и политичко хетерогеним државама, значајан је механизам за стишавање и ублажавање напетости из којих неретко могу ескалирати сукоби, а које централна држава, случајно или с намером, неретко игнорише.

У Републици Србији статус аутономних покрајина не одудара значајније од стандардног поимања територијалне аутономије. Аутономне покрајине у нашој земљи представљају аутономне територијалне јединице у којима грађани остварују право на покрајинску аутономију (члан 182, став 1)²⁴⁴, с том разликом да у две аутономне покрајине не функционише исти тип територијалне аутономије. Прецизније, Устав је у Преамбули утврдио да је Аутономна покрајина Косово и Метохија „*саставни део територије Србије*“ и да „*има положај суштинске*

²⁴² Данас је таква слика присутна само у Шпанији (у којој постоји 17 аутономних заједница које имају широку законодавну и извршну аутономију, властити парламент и регионалу владу) и Италији (у којој од укупно 20 таквих јединица 15 има обичан а 5 посебан положај). С друге стране, у Индији и Кини све аутономне јединице немају једнак положај.

²⁴³ Веома често, осим у појединим земљама попут, нпр. Шпаније, аутономне јединице не учествују у раду централних органа државе, јер оне немају статус федералне јединице.

²⁴⁴ Осим тога, Устав регулише: појам, начин оснивања и надлежности аутономне покрајине, финансијску аутономију и правне акте које у оквиру својих надлежности доноси аутономна покрајина, надзор над радом њених органа и заштиту покрајинске аутономије.

аутономије у оквиру суверене државе Србије“ која се „посебним законом“ уређује, док је иста одредба Устава изоставила да помене Аутономну покрајину Војводину.

1.3. Управни окрузи

Сретењски устав из 1835. године, по први пут је забележио присуство округа у политичкој стварности српске државе. Наиме, у то време, Кнежевина Србија била је подељена на округе, срезове и општине као јединице локалне самоуправе.

Посматрани у контексту савременог поимања, окрузи јесу релативно млада територијално-политичка категорија. Формирани су од стране Владе (1991-1992.) као подручни центри државне управе, након укидања међуопштинских регионалних заједница, Уредбом о начину вршења послова министарства и посебних организација ван њиховог седишта²⁴⁵.

Према Закону о државној управи Републике Србије²⁴⁶ којим су уређени, управни окрузи образују се ради вршења послова државне управе а изван седишта њених органа²⁴⁷. Државну управу чине министарства, органи управе у саставу министарства као и посебне организације²⁴⁸, који врше државну управу на целој територији Републике Србије, па су стога централни, односно највиши органи државне управе. С друге стране, управни окрузи јесу периферни односно подручни органи државне управе и као такви, врше послове из њене надлежности само на појединим деловима државне територије, односно на подручју у оквиру ког се управни оквир простире. Окрузи су дакле, испоставе, односно експозитуре републичких министарстава и управних организација настале као резултат признања власти да се управљање од стране државе ефикасно не може вршити из престонице, већ само са лица места односно из непосредне близине. Сви послови државне управе у надлежности су министарстава односно управних организација, а не округа. Мада у свом саставу имају општине, окрузи нису облик територијалне децентрализације власти ни политичког нити административног карактера. Међутим, као административно-територијалне јединице окрузи су, истовремено, и свесно одбијање

²⁴⁵ Службени гласник РС, бр. 3/92, 36/92, 52/92, 60/93. и 5/95.

²⁴⁶ Службени гласник РС, бр. 79/05, 101/07, 95/10. 199/14. члан 38.

²⁴⁷ Државна управа део је извршне власти Републике Србије и врши управне послове у оквиру права и дужности Републике Србије.

²⁴⁸ Закон о државној управи, члан 1.

државних органа да испусте власт из својих руку и пренесу надлежности на локалну самоуправу. Иначе, органи државне управе као и делокруг њених послова, одређени су у складу са законским одредбама²⁴⁹ које прописују да у управном округу, органи државне управе могу, по сопственој одлуци и нахођењу, обављати један или више послова из свог домена, и то: решавати у управним стварима у првом степену односно о жалби кад су у првом степену решавали имаоци јавних овлашћења; вршити надзор над радом ималаца јавних овлашћења; спроводити послове инспекцијског надзора као и друге надлежности. Орган државне управе који одлучи да у управном округу врши један или више послова државне управе, актом о унутрашњем уређењу и систематизацији радних места, образује своју окружну подручну јединицу²⁵⁰. Дакле, најопштије одређен, округ би био подручје на којем се обављају одређени послови државне управе, ван седишта министарства. Они представљају организационе јединице министарства и сви послови државне управе које они врше, у надлежности су министарства.

Управне округе образује уредбом Влада, којом одређује подручје и седишта управних округа, као и услове под којима органи државне управе могу образовати подручне јединице за два или више управна округа, једну или више општина, град или аутономну покрајину²⁵¹.

Ради обезбеђивања услова за обављање послова у управном округу и остваривање сарадње са централним и субцентралним органима, Влада именује и разрешава дужности *начелника управног округа*, а на предлог министра надлежног за послове државне управе којем је уједно и одговоран. Начелник управног округа усклађује рад окружних подручних јединица и прати примену директива и инструкција које су им дате; прати остваривање планова рада окружних подручних јединица и стара се о условима за њихово правилно, неометано деловање; прати рад запослених у окружним подручним јединицама и предлаже, када је то неопходно, покретање дисциплинског поступка; сарађује са подручним јединицама органа државне управе које нису образоване за подручје датог округа; сарађује са општинама и градовима, и врши друге послове, законом одређене²⁵². У управном округу постоји *стручна служба*, задужена за стручну и техничку подршку

²⁴⁹ Закон о државној управи, члан 2.

²⁵⁰ Закон о државној управи, члан 38.

²⁵¹ Закон о државној управи, члан 39.

²⁵² Закон о државној управи, члан 40.

начелнику управног округа²⁵³. Управни округ има и свој *Савет* који усклађује односе окружних подручних јединица органа државне управе, градова и општина са подручја управног округа и даје предлоге за побољшање рада управног округа, окружних и других подручних јединица које органи државне управе поставе на подручју управног округа. Савет управног округа чине *начелник* управног округа и градоначелници градова односно председници општина са подручја управног округа. Начелник управног округа дужан је да све предлоге Савета управног округа проследи министру надлежном за послове управе, као и руководиоцима органа државне управе који имају подручне јединице на подручју управног округа. Начин рада Савета управног округа уређује уредбом Влада²⁵⁴. Следствено томе, окрузи су први степен државне управе, док би други ниво била министарства као централни органи државне управе. Окрузи би били дакле, посебни делови државне територије на којима се конституишу подручни органи управе путем којих се имплементирају управне функције државе. Ови подручни органи управе који се формирају у округу непосредно су потчињени министарствима као централним и највишим органима државне управе. И ово су две изузетно значајне одреднице управних округа у нашој земљи.

Сви послови државне управе у надлежности су министарства с тим што се обављање појединих послова може организовати преко подручних јединица на територији округа, те стога ту нема говора о поверавању послова државне управе, јер послови које ће вршити подручне јединице и даље остају у надлежности министарстава. Сходно томе, окрузи су јединице функционалне односно административне деконцентрације. Они обављају управне функције државне власти и нису изабрани од стране становништва на територији округа, већ су постављени од стране виших инстанци, Владе или министра. Дакле, као такви, управни окрузи нису јединице другог степена локалне самоуправе и не налазе се изнад општина као локалних јединица првог степена.

Окрузи обухватају подручје од најчешће три до дванаест општина и градова, и Уредбом Владе, у Републици Србији формирано је 29 управних округа и то 24 на територији Републике Србије и Аутономне покрајине Војводине и 5 на територији Аутономне покрајине Косово и Метохија, а то су: северно-бачки, средње-банатски, северно-банатски, јужно-банатски, западно-бачки, јужно-бачки, сремски, мачвански,

²⁵³ Закон о државној управи, члан 41.

²⁵⁴ Закон о државној управи, члан 42.

колубарски, подунавски, браничевски, шумадијски, поморавски, борски, зајечарски, златиборски, моравички, рашки, расински, нишавски, топлички, пиротски, јабланички, пчињски, косовски, пећки, призренски, косовско-митровачки и косовско-поморавски. За град Београд и општине у његовом саставу није образован округ, с обзиром на то да су у граду Београду и његовим општинама седишта републичких органа.

Окрузи немају самосталну нормативну функцију односно правни субјективитет, изборне органе, нити уживају организациону, функционалну и финансијску независност. Окрузи су пример успешно спроведеног процеса деконцентрације²⁵⁵ јер представљају дислоцирано обављање функција правно јединствене, централизоване и недељиве државне управе, односно продужену руку министарстава но, за разлику од централне власти, окрузи обезбеђују непосреднији контакт са грађанима у управо је то њихова најзначајнија одлика. Стога се и декларишу као управна подручја а не као јединице локалне самоуправе. Сав смисао који окрузи поседују јесте у томе да приликом обављања послова државне управе, уважавају локалне прилике. Окрузи, услед традиције, у разним земљама могу имати различита имена²⁵⁶.

У округу не постоје самоуправни органи, већ напротив, сви органи у округу јесу државни. С тим у вези непримерено је округ регулисати Законом о територијалној организацији Републике Србије, а још мање је изводљиво то чинити Законом о локалној самоуправи пошто, према Уставу Републике Србије, јединице територијалне организације Републике јесу аутономне покрајине као облик територијалне аутономије и општине, градови и град Београд као облици локалне

²⁵⁵ Када говоримо о управним окрузима, намеће се питање разликовања *деконцентрације* и *децентрализације*. Најједноставније речено, та разлика је у томе што се код деконцентрације послови државне управе поверавају државним, дакле централним органима, док у случају децентрализације ови послови се преносе на субцентралне органе, непосредно изабране од стране грађана. У том смислу деконцентрација оличава централизам односно централизовано обављање послова државне управе и различита је од децентрализације, мада се неретко назива административном односно бирократском децентрализацијом. Дакле, деконцентрација је начин суштинске али не и физичке централизације.

²⁵⁶ Тако се у Британији и англосаксонском свету окрузи називају *каунти (county)*, у Немачкој и Аустрији постоји *крајс (Kreis)*, у Шведској *Лан*, на Исланду *ландсоеди* (регион са реалном функцијом округа), у Француској *департман*, у Италији, и Шпанији *провинције*, у Хрватској *жупаније*, у Пољској *повјати* итд. Но, без обзира на различите називе или одређене специфичности у свакој од земаља, основна функција округа је да обавља део заједничких послова за све локалне заједнице на територији коју обухвата. Видети опширније: С. Ђорђевић, *Функционисање система локалне самоуправе у Србији*, у: *Алтернативна национална стратегија децентрализације*, Центар за регионализам, Нови Сад, 2012, стр. 87.

самоуправе. Супротно уставном поимању, било би стога, окрузима придавати својство територијалних јединица. Дакле, округ није вид територијалне организације Републике Србије, чак није ни уставна категорија, него деаташирана државна односно управна власт и тиче се интерне организације министарства. Подела државе на округе јесте административно - територијалне, никако политичко-територијалне природе, из разлога што је округ административно - територијална а не политичко - територијална јединица. Стога је округу место у Закону о државној управи.

Ценећи наведено, погрешно је схватање по којем се у окрузима види средство и начин регионализације државе односно поделе државе на географски и економски јединствене целине. Подела државе на управне округе, напротив, руководи се другачијим мерилима него тренд регионализације државе, и у служби је управне деконцентрације, а не стварања једне географске, економске, културне, демографске и на други начин хомогене људске заједнице. Подела државне територије на округе, врши се само ради успешније реализације државних управних послова, а никако ради остваривања регионалне самоуправе. Но, у процесима даље децентрализације система, могло би се размислити постоји ли могућност да овај ниво прерасте у јединицу локалне власти, које функције као и органе би могао евентуално имати, као и какав односно колики би био његов допринос у систему децентрализације Републике Србије.



Слика 2. Управни окрузи у Републици Србији

Извор: *Статистички годишњак РС*, Републички завод за статистику, Београд, 2015.

1.4. Градови

Појава и развој градова представља један од кључних момената током вишевековне људске цивилизације. Бројни су и разнолики разлози који су довели до настанка градова, али најзначајнији свакако су у вези са потребом да се велик број људи настани на одређеној територији, што је захтевало развијену организацију власти и живота.

Као прва политичка творевина у историји људског развоја, градови су еволуирали и данас представљају најбројнију и најгушћу концентрацију становништва на једном простору. Као такви, градови су индикатори укупног напретка друштва, предводници економског развоја, средишта политичког, административног, културног, друштвеног и духовног живота грађана, центри науке, уметности, креативности и иновација, индустрије и трговине, здравства и образовања, чувари културе, баштине и традиције, раскрснице путева и саобраћаја. Градови су усмеравили и обликовали историјски развој човека. Међусобно се разликују према броју становника, величини територије, преовлађујућој привредној делатности, демографској разноликости, историјском наслеђу, културној традицији, политичкој организацији и другим критеријумима, и у зависности од њих, различито манифестују своју економску, социјалну, политичку и културну особеност.

Претрпевши вишевековну евоуцију, град је постао модерна заједница савременог доба. Нарочито у данашње време, изучавање феномена градова добија посебну, другачију димензију.

Градови су током историје настајали и нестајали, многобројни су опстали надживевши царства, краљевине, апсолутистичке монархије, националне државе и различите режиме²⁵⁷. „Градови су симболи којима су исписане странице кретања светске историје“²⁵⁸. Стога је њихово место посебно значајно у процесу одрживог развоја земље. Град је сложена заједница са развијеном поделом рада, диференцираном социјалном структуром, бројним друштвеним и политичким субјектима и богатством разноврсних, испреплетених интереса. Но, у градовима неретко, а посебно у оним великим, грађани губе везу и непосредан контакт с

²⁵⁷ Први познати град у свету и уједно најстарији континуирано насељени град је Јерихон, стар око 10.000 година. Осим што је најстарији, Јерихон је и најнижи град на свету, јер се налази на надморској висини од 258 метара испод нивоа мора.

²⁵⁸ С. Ђорђевић, *Савремене урбане студије*, оп. цит., стр. 23.

градом, те град губи свој идентитет који му једино грађани могу дати²⁵⁹. Уколико пођемо од идеје француског филозофа и социолога неомарксистичке оријентације Анрија Лефевра да је „град отисак друштва у простору“, градове доживљавамо као модерне заједнице у којима се креирају посебни захтеви, стилови и стандарди грађана, а изгледи на колективни и индивидуални просперитет могу умногостручити. Град је такође место на којем се амбиције, тежње и други материјални и нематеријални аспекти живота реализују, место на ком грађани обезбеђују задовољство и срећу. Психолози указују да осећај припадности граду и доживљај града, умногоне зависи од места које појединац заузима у друштву, унутар одређеног друштвеног слоја и класе којој припада, односно од статуса и професије. Опсервација града састоји се од доживљаја амбијента који појединца окружује, места становања, врсте посла који обавља, социјалних контаката, итд. За градове је веома важно да институционални систем одлучивања, без обзира на конкретан модел власти који имају, буде полиархичан, да демократске институције раде транспарентно и омогуће партиципацију грађана у свим фазама политичког процеса, апликацијом стручних сазнања и искустава, креирају и реализују оптимална решења у свим областима живота²⁶⁰.

Током друге половине двадесетог века нарочит експлозиван раст становништва доводи до појаве посебне врсте градова који се називају мегалополиси, а у којима је настањено више од 10.000.000 становника²⁶¹. Ови модерни, велики градови, настали су као резултат процеса индустријализације када се мноштво људи иселило из руралних подручја у урбане зоне, привучени лепезом послова и богатством. Данас у свету, скоро половина светске популације (око 3,9 милијарди становника) живи у урбаним зонама, а један од осам становника насељава један од 29 мегалополиса²⁶². Највећи број мегалополиса формиран је на територији Азије и Латинске Америке. Процене демографа указују на то да ће се сеоска

²⁵⁹ С. Ђорђевић, *Статус, надлежности и политичка организација градова*, у: *У сусрет новом статусу градова у Србији – реалност и потребе*, ПАЛГО центар, Београд, 2009, стр. 44.

²⁶⁰ *Ибидем*, стр. 44 - 45.

²⁶¹ Према извештају Уједињених нација, са скоро 38 милиона становника, Токио је најнасељенији град на свету, следе га Делхи (25 милиона), Шангај (23 милиона), Мексико Сити (21 милион), Сао Пауло (21 милион), Мумбаи (21 милион) и др.

²⁶² Први милионски град у модерно доба био је Лондон, који је, с почетка XIX века тј. 1802. године, бројао око 950.000 становника. Видети опширније: В. Павловић, *Подизање демократских и развојних капацитета политичких установа Београда*, у: *Београд - демократка метропола*, приредили: В. Павловић и С. Орловић, Београд, ПАЛГО центар, 2007, стр. 13.

популација смањивати интензитетом којим градови доживљавају експанзију²⁶³. У духу тих очекивања, пројектовано је да ће до 2030. године у свету постојати 41 мегалополис. И док је половином прошлога века више од две трећине становника живело у руралним областима, а мање од једне трећине у урбаним, до 2025. године очекује се обрнута тенденција²⁶⁴. Практично, све земље света постају урбанизоване, и ово је глобални тренд²⁶⁵.

Многи велики градови, у новије време, подржавају политике регионалног развоја које отпочињу националне владе не би ли смањиле притисак на насељавање у градска подручја, те подстакле развој мањих урбаних и сеоских заједница. Такве политике резултирале су стањем да у већини европских држава, не постоји подела на градска и сеоска насеља јер је, наиме, у свим насељима остварен минимални стандард квалитета живљења. Тако су многи велики европски градови током последњих година смањили број становника, чему је нарочито допринело јачање информационог друштва као и нове форме пословања, услед модернизације и употребе комуникационих технологија. На тај начин, квалитет живљења постао је базични критеријум оцењивања вредности савременог града у којем је, уосталом, задовољење људских потреба *алфа* и *омега* градске политике и циљева развоја града²⁶⁶.

Данашњи градови имају посебну мисију па не изненађује околност да су предмет светских и европских (регионалних) декларација и повеља. Једна од њих је *Европска градска (урбана) повеља* настала као резултат Савета Европе о урбаној политици, са слоганом „*Бољи живот у градовима*“ тј. градови за живот („*des villes pour vivre*“ односно „*Städte zum Leben*“). Европска урбана повеља бави се развојем концепта града у Европи, односно елементима модерног градског живота као што су: локална демократија, урбане политике, сарадња градова и друго. У складу са овом Повељом, грађани европских градова имају право на: (а) *безбедост* (на сигуран

²⁶³ Број становника који живи у сеоским срединама, сматра се, достићи ће врхунац око 2020. године када се очекује њихов укупан број од 3,4 милијарде а од тада, манифестоваће се силазни тренд у броју руралне популације. Иначе, Индија бележи највећи број сеоског становништва, око 857 милиона, а Кина 635 милиона.

²⁶⁴ Током 1990. године у свету је било 10 мегалополиса и тада је у њима живело 153 милиона људи. Данас, у 29 мегалополиса живи око 453 милиона становника и ове урбане агломерације дом су 12% од укупног светског становништва које живи у урбаним срединама. Доступно на: <http://esa.un.org/unpd/wpp/Publications/>

²⁶⁵ Према прогнозама Уједињених нација, до 2025. године 61% укупног светског становништва ће живети у градовима, а у развијеним земљама тај постотак досеже близу 80%.

²⁶⁶ Видети опширније: К. Петовар, *О критеријумима дефиниције града, у: У сусрет новом статусу градова у Србији - стање и перспективе*, ПАЛГО центар, Београд, 2007, стр. 83.

и безбедан град, ослобођен криминала, деликвенције и насиља); (б) *незагађену и здраву животну средину*, (в) *запослење* (на одговарајуће могућности запослења и на постизање личне финансијске независности); (г) *сместај* (на адекватан и пристојан стамбени простор који гарантује приватност и мир); (д) *кретање* (на неометано кретање и слободу путовања); (ђ) *здравље* (на животну средину и избор могућности које доприносе физичком и психичком здрављу); (е) *спорт и слободно време* (на омогућавање свим особама коришћење широког избора спортских и рекреативних капацитета); (ж) *приступ и учешће у култури* и креативним активностима и хобијима; (з) *мултикултуралну интеграцију* (где заједнице различитих културних, етничких и религиозних опредељења воде миран суживот) и др²⁶⁷. Дакле, док су некада квантитативни критеријуми били одлучујући, оличени пре свега у броју становника односно величини територије града, у новије време доминира квалитативна димензија односно квалитет свакодневног живота грађана као одлучујућ.

У свету је присутан завидан степен урбанизације којим настају велики градови као комплексне агломерације које је изазов организовати и којима је отежано управљати. Заузимајући шире просторне целине, градови су у директној вези са насељима у окружењу, чиме остварују изузетан регионални утицај и активирају развојне потенцијалне државе²⁶⁸. Важност развоја градова за економски и друштвени просперитет националне државе, карактеристика је модерних друштава која посебно долази до изражаја у новије време, јер се у градовима концентрише економска моћ, становништво, иновације и инвестиције, градови нуде шансе доброг живота јер обезбеђују образовање, информације, културу, добро запослење, итд. Међутим, паралелно, агресивна урбанизација донела је и извесне недостатке као што су пораст насиља и корупције, болест, отуђеност, индивидуализам и друге пошести. Савремени град носи са собом оскудицу простора, осећај тескобе и загушености, загађен ваздух, воду и уопште природу, производећи велике количине отпадних материја. Природа, чини се, никад и нигде није била више девастирана него што је у амбијенту савременог града. У граду човек постаје одвојен од природе плочником под ногама али и богатији културом и духовношћу. Човек постаје слободан дух, сличан номаду, али умногоме хладнији²⁶⁹. Град је постао симбол усамљености. У

²⁶⁷ Видети опширније на: <http://www.publicart-publicspace.org/files/files/egp.pdf>

²⁶⁸ Видети опширније: Д. Вучетић, оп. цит., стр. 169.

²⁶⁹ С. Ђорђевић, *Савремене урбане студије*, оп. цит., стр. 29.

њему су култни часовник, апатија, ужурбаност и узнемиреност. Он је добар и има смисла само уколико је у служби човекових потреба, жеља, маште и снова²⁷⁰.

Градови у Републици Србији оптерећени су бројним проблемима који завређују висок ниво пажње а, пре свега, тичу се неуређености градског подручја, ниског ниво задовољавања основних потреба грађана, недостатка комуналне инфраструктуре, бесправне изградње, недозвољеног коришћења јавних и приватних поседа и друго. Иначе, у Републици Србији, урбанизација и демографске промене које су обележиле другу половину XX века, нису пратиле тенденције развијене Европе. Напротив, настављена је политика урбане централизације, па чак и такмичење у концентрацији становништва у поједином градовима што је имало за последицу демографске дисбалансе и неуједначен регионални развој. Становништво се концентрисало у зони од свега неколико километара око градова, док се остали део простора земље празнио и демографски одумирао. Оваквом територијалном фрагментацијом наглашавана је социјална поларизација друштва. С тим у вези, није случајно, што у таквом политичком и идеолошком контексту није било места за адекватно разумевање града, његовог односа са окружењем, као и његових примарних функција.

Узроке кризе савремених градова са опцијом чак трагичног исхода, Оскар Шпенглер и Луис Мамфорд спознали су у другим проблемима. Шпенглер коментарише опустеле градове као плод декаденције савремене цивилизације услед “одвајања од тла”, док Мамфорд почетак краја види у „губитку мере” која је законитост пропасти свих цивилизација до сада. Градови без људи најпре одумиру изнутра а потом и споља пропадају и нестају. Интелигенција не наилази на разлоге за своје постојање. Продужетак имена кроз нека нова поколења губи на смислу²⁷¹.

Наша цивилизација је посредством града и кроз град дошла *разливањем* градског ткива на огромна пространства којима више не владају људи, на ивицу

²⁷⁰ Р. Божовић, *Београд - престоница културе*, у: *Београд - демократска метропола*, ПАЛГО центар, Београд, 2009, стр. 83- 84.

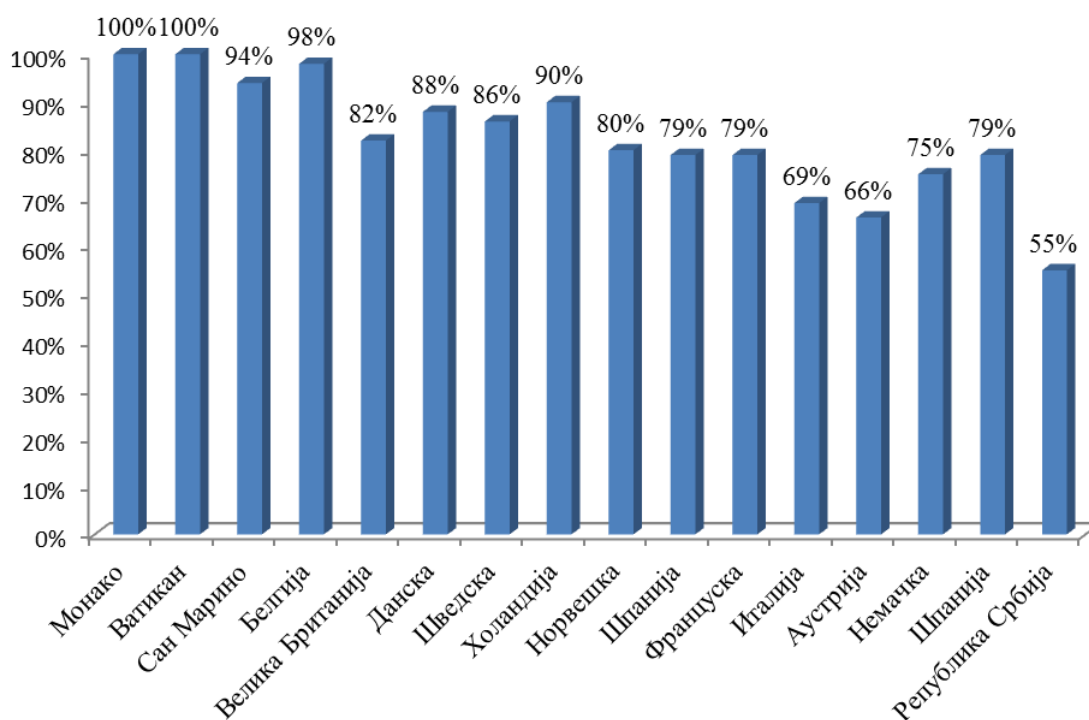
²⁷¹ О. Шпенглер (Oswald Spengler): *Пропаст запада*, I.K., Књижевне новине, Београд, 1990, књига III стр. 117. Иначе, О. Шпенглер спада у писце широког мултифакторског замаха у објашњавању настанка града, и по његовом мишљењу град је дух, култура, а основ његовог настанка остаће за нас вечита тајна. Он даље констатује да је рађање душе једног града право чудо. (Наведено према: С. Ђорђевић, *Савремене урбане студије*, оп. цит., стр. 55.).

пропасти, а једини излаз јесте у враћању идентитета појединцу кроз развој његовог стваралаштва, његове креативности и маште²⁷².

Град је специфична политичка заједница и саставни је део правног поретка и државног уређења једне земље. Градови савремених демократских држава део су система плуралистичке демократије са наглашеном децентрализацијом и великом разноликошћу вредносног система²⁷³. Успешност друштвеног и целокупног привредног развоја, и кроз то оптимизација живота и друштвеног стандарда, последица су друштвено - политичког уређења једне земље и одговарајућег система њене територијалне организације у којој изузетну улогу игра хијерархијски изведена мрежа градова.

Висок степен урбанизације одлика је савременог друштва. Двадесети век, уосталом, у литератури је означен веком урбане револуције.

Графикон 2. Стопа урбанизације у појединим европским земљама



Извор: *World Urbanization prospects, United Nations, The 2014 Revision, Highlights*, стр. 22-23.

²⁷² Л. Мамфорд (Lewis Mumford): *Град у историји*, Напријед, Загреб, 1985. (Наведено према: С. Ђорђевић, *Савремене урбане студије*, оп. цит., стр. 55.).

²⁷³ С. Ђорђевић, *Статус, надлежности и политичка организација градова*, оп. цит., стр. 44.

1.4.1. Положај, надлежности и организација градова у систему територијалне организације Републике Србије

Правни положај градова у Републици Србији уређен је Уставом и законима, а сва питања од непосредне важности за градске заједнице конкретније су разрађена њиховим статутима. Устав град помиње као облик територијалне децентрализације у којем се реализује локална самоуправа, а Закон о локалној самоуправи и Закон о територијалној организацији Републике Србије одређују га детаљније. Устав даље напомиње да се град оснива у складу са законом, сагласно критеријумима којим се уређује локална самоуправа. За очекивати је да статус града сам по себи обезбеђује (и изискује) виши ниво финансијске и организационе аутономије у односу на општине, те шири круг надлежности у односу на општинске послове. Међутим, у домицилној пракси, законске одредбе које важе за општину, примењују се и за град. Стога, може се констатовати да је, без обзира на повећан број градова, задржан ригидан монотипски модел локалне самоуправе у нашој земљи. Очигледно је, наиме, да још увек национално законодавство не пружа јасан правни основ на бази којег би се могла повући демаркациона линија у погледу надлежности и финансија између јединица локалне самоуправе према њиховој величини, организационим специфичностима и/или функционалним капацитетима.

У складу са важећим законима²⁷⁴, град се дефинише као јединица локалне самоуправе односно као територијална јединица која представља економски, административни, географски и културни центар ширег подручја, и има више од 100.000 становника²⁷⁵. Дакле, из оваквог одређења града, произилазе две његове

²⁷⁴ *Закон о локалној самоуправи*, Службени гласник РС, бр. 129/07. и 83/14, члан 23. и *Закон о територијалној организацији Републике Србије*, Службени гласник РС, бр. 129/07. и 18/16, члан 17.

²⁷⁵ Трагање за оптималном величином града је поприлично тешко јер је неопходно укључити велик број фактора. Највећи број аутора разматра економске показатеље оптималне величине града узевши у обзир степен економичности и исплативости разних градских функција. Ту се град поистовећује са предузећем и оптимална његова величина била би она која максимално акумулира добит. Међутим, поменута анализа је значајно ограничена јер се град не може посматрати само у функцији профита. Комплекснији приступ овој анализи укључује квалитет живота који град пружа, односно квалитативне и вредносне његове перформансе, као и анализу квалитета јавних добара и јавних услуга које грађани добијају, те, с обзиром на наведено, овакав приступ даје бољи оквир за одговор на питање о оптималној величини града. Видети опширније: С. Ђорђевић, *Савремене урбане студије*, оп. цит., стр. 71-72.

Многобројне студије указују да је лимит од 100.000 становника врло висок и да би било сасвим прихватљиво да градови буду урбана насеља од око 40.000 односно 50.000 становника. Таквих насеља би у Србији било близу педесетак, а просторне, демографске, развојне, економске и статистичке анализе потврђују да би такво решење заправо било и одговарајуће. Креирање мреже

битне одреднице, а то су минимални број становника, као квантитативни критеријум одређења града, као и одређена квалитативна обележја. Међутим, ваља подсетити да је законодавац овде демонстрирао потребну флексибилност испољену као могућност да се, у изузетним околностима, када постоје посебни економски, географски или историјски разлози, може утврдити да је град територијална јединица која има мање од 100.000 становника, уколико су, наиме, претходно испуњени сви остали критеријуми, законом предвиђени. Иначе, територија за коју се образује град представља природну географску целину, економски повезан простор који поседује изграђену комуникацију међу насељеним местима, односно катастарским општинама које улазе у његов састав²⁷⁶, са седиштем града као гравитационим центром²⁷⁷. Ради утврђивања насељених места и катастарских општина које чине територију града, у складу са законским одредбама, води се евиденција насељених места²⁷⁸.

Такође, и називи градова у нашој земљи, као и промене назива градова утврђују се у складу са законским одредбама²⁷⁹. Данас у Републици Србији постоји 24 града. Сходно Закону о територијалној организацији из 2007. године, статус града добили су: Ваљево, Врање, Зајечар, Зрењанин, Јагодина, Краљево, Крушевац, Лесковац, Лозница, Нови Пазар, Панчево, Пожаревац, Сомбор, Сремска Митровица, Суботица, Ужице, Чачак и Шабац. Иначе, увођење нових градова у територијалну организацију Републике Србије имало је за циљ да у извесној мери обезбеди децентрализацију као и равномернији привредни развој појединих подручја, односно региона у земљи²⁸⁰. Међутим, критеријуми за стицање статуса града су, чини се, неадекватни, детерминисани пре свега политичким одлукама, и у супротности са тенденцијама територијалне децентрализације Републике Србије, јер осим критеријума који се односе на број становника и опште особености подручја, остали

градова у нашој земљи донело је различит статус за насеља различите величине. Како су општине сада мање, лакше је идентификовати потребе и проблеме грађана у њима, као и специфичности самих општина. Сваки ниво власти добија могућност повезивања, размене информација, трагања за најбољим решењима, и то не само унутар Републике Србије, већ и на међународном нивоу, кроз разноврсне варијације међународне сарадње. Видети опширније: С. Ђорђевић, *Функционисање система локалне самоуправе у Србији*, оп. цит., стр. 87.

²⁷⁶ Закон о територијалној организацији Републике Србије, члан 3.

²⁷⁷ Закон о локалној самоуправи, члан 23. и Закон о територијалној организацији Републике Србије, члан 17.

²⁷⁸ Закон о територијалној организацији Републике Србије, члан 9.

²⁷⁹ Ибидем, члан 4.

²⁸⁰ Б. Милосављевић, *Локална самоуправа – прописи и пракса*, Стална конференција градова и општина, Београд, бр. 1/2008, стр. 9.

критеријуми (нпр. да ли су градови центри округа и/или имају веће економске капацитете мерене бруто домаћим производом или националним дохотком, да ли су раскрсница међународних путева, и др.) нису валоризовани. Сем тога, градови су били схваћени као носиоци регионалног развоја и поједини региони су инсистирали да барем једна од њихових општина добије статус града, но, из географског распореда „*нових градова*” приметно је да они не доприносе равномерном регионалном развоју, јер док се поједини градови међусобно граниче, други су веома територијално далеки.

Иако комплексне заједнице, градови у делокругу својих овлашћења имају исте надлежности као и општине с једном разликом да им је поверено вршење послова из домена комуналне полиције²⁸¹, а законом је одређено да им се могу поверити и друге функције и послови државне управе. Тиме је у базичним прописима, задржан концепт монотипског уређења локалне самоуправе и пропуштена прилика да се статус градова, посебним решењима, уреди на начин којим би се разликовао од положаја општине. То само потврђује раније изнету тезу, да град као јединица локалне самоуправе јесте само варијација, или боље речено, једна од (виших) „*форми*” општине као основне јединице локалне самоуправе. Такође, с обзиром на чињеницу да су велике, комплексне и специфичне локалне заједнице, градови би требало да спроводе даљи процес децентрализације, тј. да у свом саставу имају законом прописану обавезу конституисања и нижих нивоа одлучивања. Међутим, у нашој земљи, градови су и даље високо централизовани, односно образовање градских општина факултативна је могућност коју су, у складу са својим статутима, прихватили само поједини градови²⁸².

Иако одржавају легитимне изборе и постоје општински органи власти, градске општине нису јединице локалне самоуправе, што значи да се на њих не односе права и обавезе утврђене Законом о локалној самоуправи²⁸³. Прецизније, градови могу статутима оснивати и укидати градске општине, додељивати и одузимати им надлежности као и утврђивати структуру њихових органа, а све то по

²⁸¹ Закон о локалној самоуправи, члан 24.

²⁸² Члан 25. Закона о локалној самоуправи, и члан 19. Закона о територијалној организацији Републике Србије.

²⁸³ Тако су градске општине ускраћене за бројне надлежности које су иманентне јединицама локалне самоуправе, као што су, примера ради, право прикупљања пореза односно право на буџет, те им буџетска средства, неопходна за реализацију њихових функција, трансферише град. Видети опширније: С. Ђорђевић, *Функционисање система локалне самоуправе у Србији*, оп. цит., стр. 81-143.

сопственој вољи и нахођењу. Из наведеног произилази да је град примарна локална заједница на „својој“ територији, док су евентуалне градске општине, из града, изведене локалне заједнице. У таквој констелацији односа града и градских општина највише трпе грађани јер, услед ограничених капацитета, малих институција, нерационалног, нефункционалног и неефикасног често бирократизованог система, корупције и високих цена услуга, не могу решити многе своје проблеме и задовољити сопствене преференције и потребе. На овај начин је системски (статутима и другим одлукама политичке провинијенције) начињен застој.

Једино чиме су градови, посебно град Београд, издвојени од осталих јединица локалне самоуправе у нашој земљи, јесте нешто већи обим пренетих надлежности са нивоа Републике и, последично томе, нешто виши износ пренетих финансијских средстава. За разлику од ранијег законодавног решења, образовање градских општина није неопходан услов за стицање статуса града. Мету права одлучивања градских општина врло добро илуструје начин обезбеђење неопходних финансијских ресурса јер, према важећим законским решењима, град централизовано прикупља порезе и накнадно односно арбитрерно издваја средства градским општинама, чинећи их тако потпуно финансијски и функционално зависним од града, а последица примене оваквог решења је пад квалитета услуга грађанима. Природа градских општина није одређена ни Уставом ни законом. Могло би се рећи да градске општине представљају територијалне јединице *sui generis*, односно да су самоуправне творевине изнад нивоа месне самоуправе, а испод нивоа локалне самоуправе. О њиховом постојању (оснивању и укидању), границама, пословима и организацији њихових органа, одлучује се статутом града. Док град Београда има обавезу конституисања градских општина, други градови то чине факултативно, сагласно својим потребама. Самим тиме што немају загарантован статус у вишим правним актима нити изворни делокруг надлежности, очигледно је да не постоји аутономија градских општина.

У погледу надлежности, изражен је тренд делегирања бројних послова градских заједница приватним профитним и непрофитним односно добровољним организацијама чиме су локалне градске власти умногоме смањиле непосредно пружање услуга. Нарочит значај у том смислу имају све бројнији и финансијски значајни програми који се реализују на основу јавно - приватних партнерстава. У сваком случају, код додељивања надлежности градским општинама неопходно је придржавати се принципа субвенционости, у смислу да сви послови који могу

ефикасно да се обављају на нивоу градских општина, тим нивоима неопходно их је и доделити. Наведено, недвосмислено по који пут говори у прилог потреби за стварањем двостепеног система локалне самоуправе у Републици Србији, са јасно разграниченим надлежностима главног града, градова и општина.

Уставом Републике Србије из 2006. године, пропуштена је прилика да се поставе основе за разбијање поменутог монотипског система локалне самоуправе. Устав додуше предвиђа да су јединице локалне самоуправе *општина, град и град Београд*, али утврђује само изворне надлежности општина, али не и градова односно града Београда. У том смислу, град Београд и градови могу да рачунају, осим на изворне надлежности које имају општине, још само на надлежности из пренетог делокруга Републике Србије која, једина на основу свог дискреционог права о поверавању послова појединим градовима, прави разлику међу њима.

Положај градова као јединица локалне самоуправе ни данас није адекватно решен у правном систему Републике Србије, а без адекватног правног статуса градова, не постоји ни могућност задовољења многих значајних потреба грађана који у њему живе и раде. Ове чињенице намећу потребу за отварањем стручних јавних расправа²⁸⁴. Статус града требало би да има ентитет чије надлежности превазилазе овлашћења која обавља основна јединица локалне самоуправе тј. општина, али у извесној мери мање у односу на главни град Београд. Тачније, град би могао бити или јединица локалне самоуправе вишег нивоа или, што је реалније, јединица локалне самоуправе другачијег типа него што је то општина. Тиме би се реализовала двостепена локална самоуправа. Виши ниво или другачији тип морао би бити пропраћен ширим надлежностима и другачијим уређењем за градове. Важећи правни оквир, а пре свега Закон о локалној самоуправи, не даје повода за овакав став, а образложење предложеног закона о територијалној организацији, осим констатације да је то по Уставу могуће, не даје наговештаје да ће такво решење бити део неког новог, будућег закона о локалној самоуправи.

²⁸⁴ Д. Миленковић: *Положај и надежности града у систему локалне самоуправе*, у: *У сусрет новом статусу градова у Србији - реалност и потребе*, ПАЛГО центар, Београд, 2007, стр. 60.

1.4.2. Развој градова као сегмента субцентралног нивоа власти у Републици Србији - тренутно стање и изазови

Ако посматрамо градове у развијеним европским земљама, уочавамо да у појединим децентрализованим системима, градови нису облик локалне самоуправе већ вид територијалне аутономије, док у другима, где то јесу, одликује их знатно шири круг надлежности од оних које поседује класична тј. основна јединица локалне самоуправе. Следствено европским искуствима и даљим тенденцијама, евидентно је да градови остварују изузетан значај за шире територијално подручје и неретко утичу на процес даље аутономије и незваничне регионализације земље. Овоме доприноси и чињеница, да је својевремено у земљама Европске уније усвојен НУТС систем, о чему је претходно било речи²⁸⁵.

Но, за разлику од развијене Европе, градови у Републици Србији, током последње две деценије, нашли су се на маргинама система, услед бројних неповољних дешавања, а и данас, ослабљеним капацитетима и недовољним ресурсима, не могу да одговоре нарасталим потребама грађана, јер живот и рад у урбаној средини намеће нове потребе које нису идентичне онима у општини. Стога се и отвара питање, али и потреба, установљавања нових надлежности градова, чиме би се ојачао процес децентрализације и деконцентрације власти у Републици Србији. Специфичан положај градова *de facto*, захтева преношење значајнијег обима послова са нивоа Републике у њихов делокруг надлежности. Све ово говори у прилог неопходности стварања новог концепта локалне самоуправе у нашој земљи, са јасно разграниченим надлежностима главног града, градова и општина. Сем тога, досадашње владајуће политичке елите у градовима су пре свега виделе политичку, а не економску добробит одређеног подручја.

У Републици Србији, поред свег наведеног, још увек нема концепта будуће децентрализације, што у значајној мери отежава рационална размишљања о статусу и развоју градова. Да би се мењао садашњи положај градова, како са становишта надлежности тако и са становишта ресурса којима они могу слободно да диспонирају, мора се значајније променити и сам нормативни оквир. Сигурно је да би правници дали бољи одговор на ово питање, али усуђујемо се да изнесемо мишљење да би мењање статуса градова, односно њихово промовисање у нов

²⁸⁵ *Ибидем*, стр. 52.

односно виши степен локалне самоуправе у територијалној организацији Републике Србије захтевало и промене Устава, а ово питање, међутим, излази из оквира овог рада.

Градови у Републици Србији представљају једну од нарочитих особености развоја локалне самоуправе. Они су, посматрајући једно дуже временско раздобље, били различито организовани а њихов уставни статус био је понајчешће уређен на неадекватан и непримерен начин. Но, процесом стварања модерне и уређене локалне самоуправе незаобилазно је било иницирано питање даље судбине и позиције градова. Свакако најзначајнија промена у склопу нормативног уређења локалне самоуправе у нашој земљи јесте повећање броја градова са 5 на 24. Прецизније, решењима Закона о локалној самоуправи из 2007. године, 19 општина је добило статус града, а број општина је тиме смањен на 150. С тим у вези, било је неопходно прилагођавање нормативног оквира и организације, у складу са повећаним бројем градова и стварањем нових институционалних оквира.

У Републици Србији, не рачунајући град Београд, само 12 градова испуњава квантитативни критеријум дефинисан Уставом и законом, односно има више од 100.000 становника, и то су: Нови Сад (348.540), Ниш (258.500), Крагујевац (178.847), Лесковац (140.487), Суботица (139.612), Крушевац (125.853), Краљево (122.782), Панчево (122.013), Зрењанин (120.709), Шабац (113.827), Чачак (113.383), Смедерево (106.470)²⁸⁶, док су остали градови образовани с обзиром на своје економске, географске односно историјске особености, дакле с обзиром на њихова квалитативна обележја.

Неко дуже време, градови у Републици Србији били су девастирани како изнутра тако и споља. Сем тога они су, услед историјских збивања и изглобљености из цивилизацијских дешавања, оптерећени додатним невољама. Анализе одговора у упитницима, као и садржаји разговора са представницима градова (и општина), указују на то²⁸⁷: (а) да је питање надлежности сваког од нивоа власти у градовима од великог значаја, као и (б) да градови и њихова регионална окружења, иако природно упућени једни на друге, често немају адекватан заједнички оквир планирања, те су се и везе међу њима развијале спонтано и неравномерно, неретко интересно и једносмерно, обично у корист градова. Драстичне и све веће разлике у капацитетима

²⁸⁶ *Статистички годишњак Републике Србије*, Републички завод за статистику, Београд, 2015.

²⁸⁷ Видети опширније: Д. Дамјановић, *Усуд регионализације*, Агенда бр. 5, Београд, 2012, стр.1.

градова и општина у Републици Србији доводе, увек изнова и изнова, у питање упорно истрајавање на монотипском систему локалне самоуправе, намећући идеју о увођењу факултативних надлежности за економски јаке и пропульзивне градове. Такође, увидом у географски распоред новоустановљених градова, уочава се да није постигнут нешто значајнији допринос равномерном регионалном развоју Републике Србије. Но, упркос свему, морамо перманентно имати на уму да су градови важан ниво орагнизације локалне власти јер представљају огромне концентрације популације, ресурса, моћи, интереса и утицаја на једном месту²⁸⁸.

Политичко управљање данашњим градовима у корелацији је са неколико значајних чинилаца који се тичу урбане политике, демократског наслеђа и економских прилика. Изазови са којима се суочавају градови у Републици Србији односе се на: неравномерно повећање броја становника, нарочито у значајнијим центрима попут Београда, Новог Сада, Ниша и Крагујевца; повећане потребе за недостајућим обимом квалитетних јавних добара и услуга и, следствено томе, издашних и сталних извора финансирања; неопходност спровођења ефикасних јавних политика, и константну потребу за финансијском стабилношћу и аутономијом. Квалитет управљања у градовима, њихово финансирање, модели економске политике градског развоја и др., кључни су чиниоци у процесу анализе градова у Републици Србији. Иако савремене градске метрополе данас функционишу као економски, финансијски и административни центри, степен развијености градова није увек пропорционалан степену аутономије коју они, наспрам државе, уживају. Градске политике развоја и нарочито подстицање локалног економског развоја јесу значајни индикатори способности градова да привлаче инвестиције, отварају радна места, подижу стандард заједнице, и обезбеђују квалитетна и доступна јавна добра и услуге.

Као што смо констатовали, положај градова у правном систему Републике Србије још увек није адекватно решен, што онемогућује ефективније и функционалније повезивање различитих територијалних нивоа организације власти, отежава стратегијско и развојно планирање и успорова разне видове сарадње. Политиком децентрализације пренета је повећана одговорност за различита значајна питања на локални пре свега градски ниво управљања, а упркос томе, с обзиром на то да у нашој земљи постоји дефицит у законској регулативи, није извршено

²⁸⁸ Видети опширније: Група аутора, Агенда бр.5. Београд, 2012.

разликовање у статусу и надлежностима између градова и општина, односно град је, према функцијама утврђеним Уставом и законом, општина на својој територији. И док су раније, при додељивању положаја града одлучујући фактори били везани за број становника и преовлађујућу привредну делатност, данас је то квалитет живота, односно социјалне и културне вредности које локална заједница пружа²⁸⁹. Међутим, питање елемената за утврђивање статуса градова не би требало почети разматрати док не утвримо одговор на кључно питање – услед којих разлога није предвиђен исти статус за све јединице локалне самоуправе у нашој земљи, већ их делимо на градове и „*обичне општине*“. Алтернативни и, вероватно, бољи начин да се постави ово питање је: којим се резултатима можемо надати када разматрамо додељивање статуса града појединим општинама. Неки од мотива могу бити: (а) асиметрична децентрализација, односно преношење нових, посебних, надлежности градовима; (б) стварање институционалног оквира за обезбеђивање додатних извора финансирања градовима. Разлог томе не мора бити припрема за преношење нових надлежности, већ може бити резултат признавања чињенице да градови већ имају веће расходе од осталих јединица локалне самоуправе у финансирању својих послова. Ово је често случај, и то пре свега захваљујући чињеници да житељи околних општина које гравитирају градовима често користе инфраструктуру и услуге које пружају градови, а да њихове матичне општине не учествују у финансирању тих послова; (в) статус града се може доделити (будућим) седиштима регионалних власти као припрема за регионализацију; (г) статус града се може доделити и територијалним заједницама које желе преузети улогу неформалних регионалних центара, чак и у околностима када се ништа не предузима на формалној регионализацији државе. Овакав приступ нарочито има смисла ако се жели поспешити стварање, односно јачање, гравитационих средишта у областима економског развоја, образовања, културе, уметности и др. Додела статуса града може да буде и начин да се подржи пракса коју већ имају поједини неформални регионални центри, а то је да на основу споразума са суседним, мањим општинама, пружају поједине услуге, или за њих обављају одређене послове (урбанистичко планирање, регионалне депоније, градски менаџер итд.); (д) статус града може бити додељен не само на основу посебног места у систему локалне самоуправе, већ и да би се истакло посебно место у систему државне управе. Тако статус града може бити додељен седиштима

²⁸⁹ М. Јовичић, *Структура и територијална основа локалне самоуправе у европским земљама*, Савремена администрација, Београд, 1974, стр. 123.

деконцентрисаних органа управе (округа, рејона, жупанија и сл.); (ђ) утврђивање посебног статуса појединим јединицама локалне самоуправе може бити услов да се уведе разлика у организационој структури, односно у изборном систему, између мањих и већих општина. Чест је случај да градови по закону морају имати комплекснију организациону структуру него што је то случај са општинама. Такође, за градове може бити предвиђен другачији систем избора, рецимо непосредни избори за градоначелника и пропорционални избори за представничко тело; (е) разлог за давање статуса града може бити и децентрализација унутар саме јединице локалне самоуправе. Некада је та децентрализација иницирана одоздо, па јединице локалне самоуправе захтевају статус града, између осталог, и да би могле да организују поделу на градске општине, департмане и сл. Када је иницирана одозго, држава најчешће жели да изврши слабљење градске власти као центра моћи увођењем вертикалне поделе власти унутар града, по правилу се позивајући на потребу непосреднијег учешћа грађана у управљању локалним пословима. Наравно, у највећем броју система локалне самоуправе, статус града не подразумева обавезу поделе на градске општине; (ж) додела статуса града може за циљ имати да се симболички издвоје и психолошки и маркетиншки подрже поједине просторне заједнице на основу њихове богате историје (односно статуса града који су у прошлости евентуално уживале), културе, значаја за етничке заједнице и др; (з) додељивање статуса града може бити мотивисано политичким интересима оних који су у прилици да тај статус доделе и др.²⁹⁰

Како градови данас имају водећу улогу у целокупном друштвеном, економском и политичком амбијенту једне земље, тако и у нашим приликама, градови се суочавају са нараслом потребом за променама у сопственом правном статусу, а у циљу прилагођавања захтевима брзог економског развоја и растућих захтева и потреба грађана. С тим у вези, намеће се потреба да се ојачају капацитети градова тако да делују као регионални центри. Градски центри бивају заинтересованији за привредни развој околних подручја, а околна подручја спонтано гравитирају ка градским центрима у којима задовољавају своје економске, друштвене, образовне, културне, здравствене и друге интересе, потребе и преференције.

²⁹⁰ Ј. Јеринић, *Могући кораци реформе територијалне организације у Србији*, оп. цит., стр. 74-76.

Према европским стандардима, а применом НУТС класификације, у Републици Србији би могла да се уведе богата мрежа градских насеља, различитих у величини. Обликовање ове мреже градова изискивало би како време тако и спровођење бројних *cost benefit* анализа. Такође, општине чији је бруто домаћи производ три године заредом најмање 20% већи од бруто домаћих производа свих суседних општина, имају право да траже (и добију) статус града. Такође, требало би размотрити и опцију увођења „*великог града*“, који би омогућио обављање оних послова за које остале јединице локалне самоуправе једноставно немају капацитета. Неопходно је пажњу посветити и равномерној регионалној распоређености градова што је веома битно, имајући у виду да насеља која задовољавају критеријуме величине и економске снаге могу да буду несразмерно бројна у неким регионима, а да их нема, или да их има изузетно мало, у другим. У коначну одлуку би, на одређен начин, морали бити укључени и грађани.

Када говоримо о развоју градова у нашој земљи, неопходно је да истакнемо да су они, у складу са Европском повељом о локалној самоуправи, дужни да изграде сопствену организациону структуру на којој почивају, а у складу са потребама својих грађана. Сем тога, у односу на општине, град би требало да добије веће надлежности, финансијску, пореску и организациону аутономију, што до сада није учињено, те се слободно може рећи да је, без обзира на повећан број градова, у нашој земљи задржан крут, монотипски модел локалне власти, који не прави разлике између јединица локалне власти према величини, обиму надлежности, систему финансирања, организационим специфичностима или функционалним капацитетима.

Очекује се да се, у оквиру постојећег закона, неким новим одредбама, уреди положај градова или евентуално донесу нова законска решења чиме би се начинила дистинкција између градова и осталих јединица локалне самоуправе, а превасходно мислимо на општине.

Република Србија поседује добру предиспозицију за развој градова коју треба да потпомогне адекватном политиком децентрализације, полицентризма и регионалноог развоја, управо оним што јој је и било дефицитарно током последњих неколико деценија²⁹¹.

²⁹¹ Б. Стојков, *Статус града, децентрализација и полицентричност Србије*, оп. цит., стр. 22.

1.4.3. Пројекат одрживог развоја градова

Последњих деценија у Европи (а и целом свету), све изражнија је тенденција прогресивне урбанизације, чему у прилог говори и чињеница да више од две трећине европског становништва живи у градовима. Последице томе, многе европске земље доживљавају обимне и далекосежне промене које се манифестују и на градове. Политичка, економска, и социјална реструктурирања у постраницијском периоду произвела су нове образце друштвених и просторних неједнакости. Такође, глобализација и све већа међузависност градова у савременом друштву, довели су до пораста транснационалних веза и убрзаног промета људи, робе и капитала, идеја и идентитета. Све је то утицало на повећану мобилност идеологија, економских принципа, политика и начина живљења. У таквом миљеу, градови се суочавају са озбиљним демографским и социјалним неједнакостима, недостатком развијене мрежне инфраструктуре, стамбеног простора те посебно еколошким проблемима. Јавне услуге постају све скупље и све је теже обезбедити средства за њихово финансирање²⁹², а бројни природни ресурси готово су на граници исцрпљења и уништења. Додајмо томе и етничке разноликости, последње економске, финансијске и свеукупне друштвене турбуленције као и дешавања у земљама Блиског Истока и Северне Африке. Мотивацију за овако широко маркирање проблема који обележавају међународну сцену, без њихове детаљније елаборације, јер би то превазишло оквире наше иницијалне теме, налазимо у потреби да укажемо на сву сложеност окружења у којем егзистирају савремени градови. Висока концентрација становништва, нарочито у појединим урбаним срединама, с једне стране, и депопулација појединих насеља с друге стране, главне су претње одрживом територијалном развоју земље. У градовима се током последњих година експанзивно јављају проблеми као што су незапосленост, сегрегација и сиромаштво²⁹³. Такође, градови се суочавају са значајним губитком у инклузивној власти.

Велики градови испољавају бројне формалне и суштинске разноликости. Они су далеко више од прости концентрације становништва на одређеној територији. Градови су важни покретачи и носиоци свеколиког развоја и напретка. Међутим,

²⁹² Како наглашава проф. Б. Јелчић „ захтеви за „јефтином државом“, за што „виткијом државом“, односно за што стриктнијом применом „куре мршављење“, треба да зауставе раст учешћа државе у БДП“. Б. Јелчић, *Финанцијско право и финансијска знаност*, оп.цит., стр. 230.

²⁹³ *European Commission, DG Regional Policy, October 2011*. Доступно на: [Cities of tomorrow – Challenges, visions, ways forward](#).

неопходно је перманентно имати на уму и чињеницу да просперитет није равномерно распоређен, те стога знатан проценат становништва остаје без користи коју генеришу градови. Стога, у таквом амбијенту, концепт одрживости, односно одрживог развоја, заузима централно место у разматрању другорочне перспективе опстанка и прогреса човечанства, економије, као и рационалног коришћења ограничених ресурса, те посебно очувања животне средине глобалних размера.

Велика дисперзија и разноликост идеја о одрживом развоју, а с тим у вези и веома богата емпиријска пракса, утицале су на то да „једна од најкомплекснијих идеја” (уз глобализацију и мултикултуралност) настала крајем прошлог века, у великој мери заокупља научну јавност. Но, упркос широкој употреби синтагме „одрживог развоја”, стиче се утисак о недовољно конзистентној теоријској конструкцији тј. о неодређености овог појма. Одрживи развој, најкраће, могао би да се дефинише као развој у циљу економског просперитета који, задовољавајући потребе садашњих генерација, брине о томе да не угрози задовољење потреба будућих генерација. Као такав, концепт одрживог развоја обухвата економски, социјални и еколошки аспект развоја, рационално коришћење необновљивих и обезбеђење услова за веће коришћење обновљивих ресурса, што садашњим и будућим генерацијама омогућава задовољавање њихових потреба и побољшање квалитета њиховог живота. Прецизније, њиме се настоји допринети очувању, заштити и унапређењу животне средине, одговорним и рационалним коришћењем природних ресурса, изградњом зелених, здравих и паметних градова, а у циљу смањења емисије штетних гасова (мисли се превасходно на угљендиоксид). Концепт одрживог развоја градова изградњом релевантних институција и применом партнерства на разним нивоима и у различитим облицима, промовише мере на међународној сцени које доприносе решавању регионалних и/или глобалних проблема, а нарочито борби против климатских промена²⁹⁴.

Прекретница за глобално прихватање концепта одрживог развоја била је Конференција Уједињених нација о одрживом развоју, одржана 1992. године у Рио де Женеиру. Био је то први светски самит те врсте назван „историјским тренутком за човечанство”. Главни проблеми који су на агенди одрживог развоја били тада (а и данас су, чини се, још више), јесу недостатак хране, енергије и питке воде, и даље висок проценат сиромаштва у свету, као и климатске промене. Под претпоставком да

²⁹⁴ Доступно на: <http://www.makingcitieswork.org/>

се број становника у свету повећава досадашњим трендом, предвиђа се да ће до 2050. године у свету живети око 9 милијарди људи, претежно насељених у урбаним зонама.

Тематски оквир заснован на принципима одрживости временом се проширио тако да су унутар овог дискурса равноправан статус задобила многа питања, но свакако најважније је: *могу ли градови бити носиоци одрживог развоја?* Одговор је, свакако потврдан, али бројни су изазови са којима се градови претходно морају суочити. Пре свега, стратегија одрживог развоја града треба да респектује принципе урбаног просторног развоја који ће се темељити на: (а) балансираном привредном развоју и територијалној организацији са полицентричном урбаном структуром; (б) снажној метрополитанској регији која може пружити услуге од општег друштвеног значаја; (в) компактној структури насеља; (г) високом нивоу заштите околине; (д) порасту стандарда живота у граду и околним местима, као и (ђ) брзој интеграцији ка Европској унији²⁹⁵. У духу ових размишљања, владе многих земаља света повећале су своје интересовање за различите видове партнерства између јавних органа и приватних организација како би потомогле одрживи развој градова. Јер сама чињеница да се приватни сектор укључује у реализацију јавних добара и услуга, означава директно увођење конкуренције. При томе, однос интервенције владе и тржишне привреде свуда се преиспитује.

С обзиром на то да су градови плодносно подручје за развој науке, технологије, културе, иновација²⁹⁶, колективне и индивидуалне креативности, стога је неопходан стратешки и интегрисан приступ градских власти и грађана у правцу активног промовисања одрживог развоја. Одрживи развој захтева како нов начин размишљања заснован на вредностима демократског друштва, тако и тимски рад и информисане, професионалне и едуковане кадрове који су способни да наложе, прате и реализују евалуације јавних политика. С тим у вези потребно је уредити јавни сервис грађана и повећати информисаност о раду органа градске власти чиме се обезбеђују услови за њихову партиципацију у васколиком животу града, јер немогуће је говорити о демократији без ангажовања грађана, а управо су транспарентност и јавност у раду неопходни предуслови. Дакле, у таквој констелацији односа, све већи нагласак је на активном грађанину. Задатак градске

²⁹⁵ Доступно на: <http://www.zelenaenergija.org/clanak/odrzi-vi-grad-mogu-li-gradovi-biti-nositelji-odrzivog-razvoja/6568>

²⁹⁶ Показатељи попут броја патената показују да је иновацијска активност у градовима већа него на подручју целе земље.

управе јесте да пружањем информација и побољшањем комуникације мотивише становништво да учествују у развоју градске заједнице. Но, нажалост, често у градској администрацији влада висок степен неповерења.

Модернизација и деполитизација градске управе и њено функционално дотеривање у смислу све присутније дигитализације, као доминирајућег процеса, императиви су урбанизације. Поред тога, као центри знања са највећом концентрацијом високо образованог становништва градови имају предуслове за развој и иновације. У том смислу градови се суочавају са обавезом функционалне модернизације инфраструктуре, примене иновативне политике у инвестирању и напредне демократизације. Такође, став је да градске управе, у циљу одрживог развоја, треба да сарађују са сличним градовима у земљи и окружењу. Успешни пројекти у једној градској заједници могу послужити као пример и узор другим градским заједницама, а размена позитивних искустава међу њима услед пораста броја градске популације и измене градске социоекономске структуре, изузетно је важна у процесу подизања свести доносилаца одлука на нивоу града, и то нарочито у области локалне администрације и финансија, добре управе, урбаног и руралног развоја, просторног планирања и урбанизма, комуналних делатности, здравствене и социјалне заштите, партнерства јавног и приватног сектора, информационих технологија, културе, образовања и спорта, енергетске ефикасности, заштите животне средине и одрживог развоја. Јер, велика је важност градова у националном привредном прогресу једне земље. С тим у вези, програм одрживог развоја карактерише организовање великог броја „*ad hoc*“ конференција и симпозијума, припрема одлука и извештаја.

Неизбежно, у оквиру ових размишљања поставља се питање: *Шта чини градове носиоцима одрживог развоја?* Нема сумње да је то сасвим логично али и изузетно захтевно питање. Одговор на њега налазимо у најновијим теоријским гледиштима и искуствима развијеног света у којима су градови место: (а) друштвеног развоја и квалитетнијег живота, (б) пружања социјалних, здравствених, образовних, културних и других услуга, као и (в) стручног усавршавања. Градови носе потенцијал за развој демократије, они морају уважавати културну етничку и језичку разноврсност, друштвени дијалог, обезбедити заштиту околине, као и пораст примене обновљивих извора енергије. За градове је важно да стимулишу проактивне иновације и образовне политике, истовремено инволвирајући и историјску баштину. Јер успешан и одржив град је одговоран, партиципативан, и игра значајну улогу у

добробити не само својих становника, него и становника околних насеља. Његов утицај огледа се кроз подстицање уравнотеженог територијалног развоја целе земље²⁹⁷.

Процеси дугог одржавања централизованих надлежности, финансија и функционалне зависности градских власти у Републици Србији, као и велике неравномерности у регионалном и локалном развоју, довели су до економске и друштвене поларизације (има, нажалост, поприличан број градова и варошица, нарочито у источном и јужном делу Републике Србије, који, у сивилу свакодневице, не виде ни обресе неког будућег просперитета), непостојања довољно предузетнички настројене и ефикасне градске управе, као и недовољно заинтересованих, апатичних и необавештених грађана, што се одразило и на понуду адекватног обима и квалитета јавних добара и јавних услуга, а посебно на немогућност привлачења директних инвестиција које би учествовале у реализацији разних планова и пројеката везаних за комуникациону, саобраћајну и комуналну инфраструктуру и потпомогле отварање нових радних места, посебно за младе. Ово је довело до миграције становника према свега неколико већих градова у Републици Србији (Београду, Новом Саду, Нишу и Крагујевцу), чиме су још више угрожени развојни капацитети осталих градова. Основни камен спотицања одрживог развоја градова у нашој земљи јесу незапосленост и одсуство капиталних инвестиција односно финансијска али и политичка димензија одлучивања. Дрasticне су и све веће разлике у капацитетима наших градова. И док с једне стране, имамо економски реалтивно јаке и пропулзивне градове с друге стране, постоје привредно недовољно развијена градска насеља. И док ови први намећу потребу увођења факултативних надлежности, дотле ови други изискују разноврне облике међуградске сарадње, не би ли досегли одређен обим неопходних ресурса и економске снаге. Поред тога, и законодавни оквир требало би изменити, а у функцији балансираног економског раста, полицентричне урбане структуре, конституисања снажне метрополитанске регије, инклузивнијег, равноправнијег и одрживијег развоја, као и високог нивоа заштите животне средине (пре свега воде, ваздуха, енергије али и других природних ресурса)²⁹⁸.

²⁹⁷ Видети опширније: С. Ђорђевић, *Савремене урбане студије*, оп.цит.

²⁹⁸ Доступно на: <http://www.zelenaenergija.org/clanak/odrzivi-grad-mogu-li-gradovi-biti-nositelji-odrzivog-razvoja/6568>

1.5. Београд

Главни град Републике Србије, као највећи и најзначајнији политички, економски, културни и урбани центар земље, и најважнија јединица децентрализације, ужива посебан статус у њеном уставно - правном систему²⁹⁹. С обзиром на његов географски положај, административно - територијалну, организациону и финансијску структуру, историјску вредност, атрактивност као и делокруг надлежности, град Београд захтева и специфичну нормативну регулативу.

У складу са одредбама Устава, прописано је да град Београд има статус посебне територијалне јединице у којој грађани остварују право на локалну самоуправу, што је детаљно регулисано Законом о главном граду³⁰⁰ и Статутом града Београда³⁰¹, а на сва остала питања која нису уређена овим нормативним актима примењују се одредбе Закона о локалној самоуправи³⁰².

Законом о главном граду и Статутом града Београда уређују се положај, надлежности и органи града Београда, његова права и дужности, територијална организација, као и организација и рад његових органа, његова обележја, облици непосредног одлучивања грађана, као и многа друга питања од значаја.

Ради ефикаснијег и економичнијег обављања одређених надлежности, Статутом града налаже се образовање градских општина³⁰³. Статутом су прецизирана и подручја градских општина која чине насељена места односно подручја катастарских општина која улазе у њихов састав, начин њиховог образовања, укидање и евентуалне промена територије градских подручја. Град може променити подручје постојеће градске општине, образовати нову или укинути постојећу градску општину, само под условима утврђеним Статутом Града³⁰⁴.

²⁹⁹ Град Београд има веома дугу и бурну историју, један је од најстаријих европских градова, а негова историја траје више од 7.000 година. Услед свог атрактивног географског положаја, врло често био је на мети различитих освајача. Београд, први пут улази у састав српске државе и постаје једно од владарских седишта династије Немањића за време краља Драгутина 1284. године, а престоницом српске државе постаје у XV веку, за време владавине деспота Стефана Лазаревића (1402- 1427).

³⁰⁰ Службени гласник РС бр. 129/07. и 83/14.

³⁰¹ Службени гласник РС 129/07.

³⁰² Службени гласник РС 129/07.

³⁰³ *Статут града Београда*, члан 4. И док је образовање градских општина у складу са чланом 25. *Закона о локалној самоуправи* за градове у Републици Србији произвољно, у зависности од њихових капацитета и потреба, Статутом града Београда је предвиђена обавеза формирања градских општина у саставу града Београда.

³⁰⁴ *Статут града Београда*, члан 20.

Промена подручја постојеће градске општине врши се издвајањем насељеног места, односно подручја катастарске општине из састава једне градске општине и његовим припајањем другој, постојећој градској општини, под условом да образује јединствен географски и економски повезан простор, има изграђену комуникацију са насељеним местима, обезбеђује брже, једноставније и ефикасније остваривање права грађана са тог подручја, доприноси равномернијем развоју градских општина на које се промена односи и сл. Нова градска општина образује се спајањем две или више градских општина у једну, или издвајањем дела подручја из једне или више постојећих градских општина у нову градску општину³⁰⁵.

Статут града Београда детаљно уређује и остала питања која се тичу надлежности из домена Града и градских општина. Такође, Статутом Града као и Законом о главном граду (члан 9.) побројани су органи Града односно градских општина као и њихов избор, и уопште узев међусобни односи органа града и органа градских општина. Градске општине имају својство правног лица (члан 6.). На територији града Београда образовано је 17 градских општина и то: Барајево, Вождовац, Врачар, Гроцка, Звездара, Земун, Лазаревац, Младеновац, Нови Београд, Обреновац, Палилула, Раковица, Савски венац, Сопот, Сурчин, Стари град, Чукарица.

Град Београд као главни град и најважнија јединица децентрализације у Републици Србији остварује право на самоуправу самостално, или преко својих слободно изабраних демократских представника. Територију града Београда утврђену законом, чине насељена места, односно подручја катастарских општина која улазе у састав Града. Органи града Београда су Скупштина Града, градоначелник, Градско веће и Градска управа³⁰⁶. Односи града и градских општина као и међусобни односи органа градских општина у остваривању права и дужности утврђених овим статутом, заснивају се на договору и сарадњи.

Грађани који имају бирачко право и пребивалиште на територији Града учествују у одлучивању о пословима Града и то путем референдума, грађанске иницијативе и на зборовима грађана, у складу са законом и Статутом. Ради задовољавања потреба и интереса од непосредног значаја за грађане са одређеног

³⁰⁵ *Статут града Београда*, чланови 21. и 22.

³⁰⁶ *Закон о главном граду*, члан 28. и *Статут града Београда*, члан 9.

подручја, у градској општини могу се оснивати месне заједнице и други облици месне самоуправе³⁰⁷.

Постојећа административна структура града Београда изузетно је сложена. Град се простире на широком подручју са бројним насељима у свом саставу, међусобно различитим по свм карактеру, функцијама, величини, броју становника као и привредном потенцијалу. Сматра се да би извесне реформе у правцу побољшања административне и функционалне организације града Београда водиле ка његовом ефикаснијем функционисању, руковођењу и управљању.

Законом је одређено да град Београд има својство правног лица (основ оваквог решења је у Уставу у члану 176. став 2.), симболе, свој празник и имовину, којом може самостално располагати. Град Београд се простире на површини од 3.234 км² што чини 3,65% територије Републике Србије, у њему живи 23% укупне популације Републике Србије, а број запослених је 33% од укупног броја запослених лица у земљи.

1.5.1. Фискална и функционална децентрализација главног града

Раније изнесене оцене да величина општина у Републици Србији, мерена бројем становника, увелико превазилази стандарде развијених европских земаља, које нам, уосталом, служе као оријентир, нарочито долази до изражаја када анализирамо општине у саставу града Београда. Наиме, према подацима Завода за статистику Републике Србије³⁰⁸, број становника градских општина града Београда различит је и превазилази величину *класичне* општине у Републици Србији (Нови Београд - 214.277, Чукарица - 188.455, Палилула - 177.258 итд). Штавише ни у приградским општинама ситуација није значајно другачија (Гроцка - 85.214, Обреновац -72.522, Младеновац – 52.715 итд.) Међутим, уважавајући дефинисану структуру дисертације, у овом делу планирамо превасходно да извршимо само идентификацију и кратку експликацију фактора који захтевају и оправдавају потребу децентрализације надлежности и ресурса са нивоа Града на ниво градских општина.

³⁰⁷ *Статут града Београда*, члан 123, *Закон о главном граду*, члан 49. и *Закон о локалној самоуправи*, члан 8.

³⁰⁸ *Статистички годишњак Републике Србије*, Београд, 2015.

Потпунија и прецизнија елаборација ове проблематике како са дескриптивног тако и квантитативног аспекта, биће изложена у оквиру четвртог дела рада.

Град Београд је по својим карактеристикама ниво изнад јединице локалне самоуправе, иако је истински у том нивоу, а испод је статуса Аутономне покрајине Војводине. По важећим законима, град Београд представља јединицу локалне самоуправе, док градске општине немају то обележје. Последице томе, оне готово да и немају овлашћења већ су само облик територијалне организације Града. При томе, не постоји јасна разлика између градских урбаних и градских руралних општина. Све то недвосмислено указује на чињеницу да постојећа административно - територијална (функционална) децентрализација која је тренутно у Граду на снази, не одговара стварним околностима, пре свега нарасталим потребама грађана као и подели надлжности између Града и градских општина. Да ситуација буде сложенија, градске општине, иако нису јединице локалне самоуправе, већ облик територијалне организације Града, оне ипак имају своју скупштину, општинско веће, председника општине и општинску управу, доносе своје статуте, који, истина, морају бити у сагласности са Статутом Града. Иначе, у организацији главног града уочљиве су многе слабости и недостаци. Наиме, бројним анализама утврђена је слаба вертикална повезаност система главног града. Поред тога, непрецизирана подела надлежности између централне и градске власти може резултирати конфликтима или застојима у проналажењу адекватних решења. Градске општине, у свом функционисању, неретко су занемаривале интересе Града као целине, а Град је, с друге стране, случајно или намерно, пренебрегавао интересе општина у свом саставу.

Решење ове компликоване ситуације назире се у даљој децентрализацији функција и разуме се, ресурса, али и у формирању већег броја мањих општина које ће бити функционалније и ближе односно доступније грађанима. Уосталом, децентрализација, односно измештање надлежности (и ресурса) са нивоа Града на ниво градских општина, јесте предуслов његовог економског и социјалног развоја. Паралелно с процесом даље децентрализације, требало би редефинисати фискалне односе, како би се градској самоуправи осигурали довољно издашни извори прихода који ће створити основу за финансирање већег пакета децентрализованих послова, пораст ефикасности у пружању јавних услуга, уз истовремено смањење трошкова тих услуга, као и промовисање сарадње и партнерског односа Града и општина у његовом саставу. Последице децентрализацији, требало би извршити и територијалну реорганизацију Града.

До сада, мало је урађено на децентрализацији надлежности града на градске општине, што је изразит проблем нарочито у главном граду где градске општине имају несразмерно мале компетенције у односу на њихову величину³⁰⁹. Децентрализација мора промишљено и опрезно да се спроводи како би се обезбедила равнотежа овлашћења и одговорности и оптималних могућности у оквиру градске самоуправе. Тиме се омогућава и осигурава provedивост циљева и законских обавеза. Стога се и трага за новим законским решењима којима ће бити омогућено да Граду поверене надлежности буде измештене на градске општине, с тим што би, у таквим околностима, Град задржао одговорност за њихово извршавање и имао право надзора. Постоје извесне индиције да је број општина на територији Града исувише мали. У овом контексту, по ко зна који пут, чују се размишљања да би требало повећати њихов број³¹⁰.

Све већи значај административног управљања довео је до огромне концентрације моћи у престоници. С тим у вези, неопходно је, на нивоу Републике, сагледати које се од њених функција могу децентрализовати, а које дислоцирати на остале градове и општине³¹¹. И управо би преко потребном децентрализацијом Град смањив обим својих надлежности, а тиме и расходе, те тако растеретио своју управу и послове пренео у надлежност општинама у свом саставу. Уосталом, децентрализован систем испољава више флексибилности и олакшава извршној власти прилагођавање локалним преференцијама и потребама.

Битно је увидети да је у граду Београду, Статутом, успостављен наглашено централистички систем вертикалне концентрације надлежности и финансија. Градске институције су исувише удаљене од грађана да би могле имати неопходна сазнања о њиховим захтевима и потребама. Чак се сматра да су и општине преоптерећене извесним надлежностима и да би могле добар њихов део пренети на мање децентрализоване јединице односно месне заједнице³¹², као важне територијалне и функционалне целине. Поред тога, истраживања нам указују да између државне управе, града и градских општина не постоје заједнички принципи рада. Циљ је, између осталог, да се обезбеди већа демократска партиципација

³⁰⁹ С. Орловић, *Институционални капацитети града Београда - ретроспективно и проспективно*, у: *Београд – демократска метропола*, ПАЛГО центар, Београд, 2009, стр. 33.

³¹⁰ В. Павловић, *Подизање демократских и развојних капацитета политичких установа Београда*, оп. цит., стр. 20.

³¹¹ *Ибидем*, стр. 21.

³¹² С. Ђорђевић, *Организација, нивои власти и надлежности - компаративна искуства*, у: *Београд - демократска метропола*, ПАЛГО центар, Београд, 2009, стр. 155-156.

грађана у процесу доношења одлука од непосредног интереса за свакодневни њихов рад и живот. Поред тога, требало би приватним профитним и непрофитним организацијама омогућити вршење јавних добара односно пружање јавних услуга, те тако Град растеретити појединих функција. Ова и многа друга питања и решења нужно је да буду дефинисана Законом о локалној самоуправи као и Законом о главном граду, како не би постојале недоумице око бројних дилема. С тим у вези, неопходне су системске реформе да би се уклонили ови и бројни други актуелни проблеми.

1.5.2 Управљање главним градом³¹³

Управљање градом, а посебно главним градом, у савременим условима изузетно је захтевно и претпоставља добру организацију, професионалне тимове и значајне финансијске и материјалне ресурсе. Управљање главним градом односи се превасходно, на начин организације власти у комплексној урбаној агломерацији какву репрезентује главни град једне земље. Дакле, превасходно се мисли на то како је организована самоуправна власт, односно какве је природе организациона структура главног града, као и делокруг његових надежности. Да би се унапредио процес управљања главним градом, неопходне су мере у правцу даље његове децентрализације, односно веће самосталности у односу на централну државну власт. У том контексту, пре свега, мисли се на процес преношења послова са нивоа Града на нивое општина у његовом саставу, као и на стварање услова за њихову међусобну сарадњу. Успешност управљања главним градом детерминисана је функционалном и фискалном децентрализацијом, јер снажан и функционално организован главни град једне земље чини га атрактивним за улагања односно инвестиције.

Општа криза јавних финансија, изражена у високом буџетском дефициту и енормном јавном дугу, наметнула је потребу за унапређењем организације, управљања као и руковођења у свим ентитетима, а понајвише у главном граду, применом различитих стратегија, политика, усвајањем нових прописа и стандарда. Статутом града Београда утврђен је модел управљања односно начин организације

³¹³ „За град је боље да њиме владају добри људи него добри закони“. Аристотел

власти у Граду, органи власти, њихове надлежности, начин одлучивања као и односи са градским општинама. Нивои власти у Граду могу бити различити баш као и аранжман односа који се том приликом међу њима успоставља.

За потребе управљања престоницом, њеним све комплекснијим пословима, а у циљу проналаска решења за сложене проблеме градских агломерација, у савременим земљама успостављају се различити модели власти у градовима. У граду Београду на снази је модел *слабог градоначелника*. Такође, постоји и високопрофесионалан функционер тзв. градски менаџер који градом управља, креира тимове стручњака, води администрацију и има изузетан утицај на градске финансије, на успостављање сарадње јавног и приватног сектора и на остваривање комуникације са грађанима³¹⁴.

У реформама које се спроводе током последњих деценија у европским градовима, циљ је да се подстакне процес успешног управљање тако сложеним системима. На челу тих покушаја и настојања јесте процес децентрализације са принципом субвенционисаности. Њима се градским општинама поверавају овлашћења и надлежности са нивоа града, те обезбеђују финансијска средства за потребе финансирања тих функција. У суштини тога процеса јесте остваривање равнотеже за демократизацијом и ефикасношћу јавне власти. Европска унија утврдила је начела доброг управљања градовима, и она могу да се сврстају под следеће принципе: (а) транспарентност, (б) партиципација тј. учешће грађана, (в) одговорност, (г) ефикасност, (д) усклађеност тј. једнакост. И док прва три принципа су у служби реализације демократије, применом последња два принципа настоји се обезбедити ефикасна јавна управа у граду као и јачање институционалних капацитета целе земље³¹⁵.

У средишту доктрине доброг управљања главним градом налази се партнерски однос између јавне власти, односно градске управе и њених грађана. Добро управљање засновано је на доброј информисаности грађана као и на поступку консултовања грађана од стране градске власти, а у процесу обликовања јавних политика и решавања јавних проблема на нивоу главног града. У главним градовима постоји огроман друштвени и демографски потенцијал који емитује и ствара не само друштвено богатство града већ и целе земље.

³¹⁴ Видети опширније: С. Ђорђевић, *Организација, нивои власти и надлежност - компаративна искуства*, оп. цит., стр. 127-168.

³¹⁵ Видети опширније: И. Копрић, *Децентрализација и добро управљање градовима*, Хрватска јавна управа, Загреб, год. 9 (2009), бр.1., стр. 71.

Важност стратегија доброг управљања главним градом добро илуструју запажања проф. Копрића³¹⁶ када каже да се она (стратегија) заснива на бројним анализама, и то: (а) статуса главног града у управно-политичком систему земље; (б) правне регулације његовог положаја; (в) делокруга његових надлежности, а нарочито делокруга његових изворних послова; (г) односа града са органима државне управе; (д) стварног доприноса грађана процесу одлучивања односно партиципације приликом доношења релевантних политичких одлука путем зборова, референдума и народне иницијативе, односно посредством представничких тела; (ђ) могућности прилагођавања градске управе социо-економским трендовима; (е) модела организације власти који је у главном граду на снази; (ж) професионализације и деполитизације градских службеника тј. начина њиховог рада; (з) начина организације градских јавних служби односно комуналне и друге инфраструктуре, које су потребе и потенцијали њеног развоја; (и) карактеристика система финансирања јавних потреба у главном граду (од буџета и емисије муниципалних обвезница, до сарадње између јавног и приватног сектора, предузетничких и тржишних метода, те увођења савремених менаџерских модела организације јавне власти у главном граду; (ј) односа главног града са његовим окружењем, градским (урбаним) и приградским (претежно руралним или полуруралним) општинама; (к) могућности за развој главног града као метрополитанског региона, (л) унутрашње организације града, и др.

У савременим европским државама постоји тзв. *модел јединственог управљања главним градом* и одлика је неколико европских престоница, попут Берна, Брисела, Даблина, Хелсинкија, Никозије, Лисабона, Луксембурга и Љубљане и још неких мањих градова. Но, већина градова поседују сложен систем организације, најчешће два а понегде и више нивоа власти (Будимпешта), и то на нивоу главног града као јединствене целине, и на нивоу већег или мањег броја његових конститутивних делова попут дистрикта, четврти и др. Међутим, увек је важно да се децентрализација врши у контексту остваривања равнотеже између демократичности, ефикасности и економичности система. У том процесу партиципација грађана је од изузетне важности, и у сладу је са прокламованим принципом демократичности. Без обзира на ниво остварене унутрашње

³¹⁶ *Ибидем*, стр. 72-73.

децентрализације, модерно управљање градовима изискује значајан степен интеграције главног града³¹⁷.

У нашој земљи у оптицају је неколико могућности за унапређење процеса управљања главним градом. У извесном смислу нужна је и нова административна реорганизација и конституисање јединственог београдског региона тј. метрополитанског подручја на територији града Београда. Такође, сличне општине могле би се међусобно организовати и удруживати на основу идентичних принципа и критеријума (нпр. на основу територијалне организације, преовлађујуће привредне делатности, итд.). Поред тога, добро управљање захтева законодавну и регулаторну реформу и доношење сета прописа који ће детаљније уредити управљање престоницом. Главни град представља комплексну социолошку, политичку, правну, економску, просторну, урбанистичку, архитектонску заједницу која се може разумети само мултидисциплинарним истраживањима.

Компаративна анализа праксе европских земаља у управљању главним (великим, обично највећим) градом указује нам да оно изискује посебне ресурсе и вештине јер се разликује од управљања мањим урбаним целинама. Главни град је данас модерни систем који одликује развијена подела рада, издиференцирана социјална структура, расподела моћи и благостања, мноштво диференцираних и неретко супротстављених интереса, али и отуђеност, и уопште компликован систем међусобних односа. Такође, управљање главним градом у данашњим околностима захтева да се начело суверенитета грађана остварује посредним путем преко слободно изабраних представника, и управо је оно предмет перманентне дискусије и напора да се инкорпорира у политички систем главног града из најмање два разлога: (а) што се управо на том нивоу креирају одлуке које су од непосредног интереса за грађане, и (б) што се на овом нивоу најпрагматичније реализују облици њиховог непосредног учешћа. И управо је то тежња савременог поимања управљања главним градовима у данашњим условима, дакле приоритетно укључивање грађана кроз све фазе и циклусе политике. Искуства развијених земаља и њихових градова говоре у прилог томе да је управљање великим градовима један је од највећих изазова XXI века³¹⁸.

³¹⁷ *Ибидем*, стр. 73-74.

³¹⁸ Видети опширније: С. Ђорђевић, *Организација, нивои власти и надлежност - компаративна искуства*, оп. цит., стр. 127- 168.

1.6. Општине

Општина спада међу најстарије и човеку најближе територијалне интересне заједнице. На том трагу, Вебер указује како се антички *полис* временом преобратио у институционалну „општину”. Међутим, тек укључивањем града у велику хеленистичку односно римску државу, у античко доба настала је „општина” као супротност „држави”. Вебер даље подсећа да је тим чином одузета политичка самосталност полису.

За разлику од античких времена, средњевековни град у Европи имао је од почетка свог настанка карактер *сортине*, наглашава Вебер, да би указао на чувено, најјезгровитије начело грађанске еманципације садржано у народној изреци како „градски ваздух ослобађа”³¹⁹. Ову изванредну идеју вреднује и Фридрих Хајек када записује: „Скоро све што одваја цивилизовано од примитивног друштва блиско је повезано с великим насеобинама људи које називамо „градовима”, и када говоримо о „углађености”, „уљудности” или „учтивости”, мислимо на начин живота у њима. Оно што у напредним цивилизацијама чини да често доколичарски живот на селу изгледа као идеал култивисаног живота, јесте и могућност села да ужива у ономе што је створено у градовима”. Дакако, без обзира што се општина у изворном смислу развила без утицаја државне власти, данас није могуће закључити како општински интереси принципијелно егзистирају изван и насупрот интересима глобалне државе. С друге стране, општина је у модерним системима пречесто изложена империјалним насртајима моћи централних апарата власти. И управо стога, немали број аутора уочава њену крхкост и неизвесност њеног аутономног одржања у будућности³²⁰.

Општина је примарна јединица локалне самоуправе и поима се као општи назив за јединицу локалне самоуправе основног типа³²¹. Прецизније, у складу са

³¹⁹ М. Вебер, *Привреда и друштво*, други том, оп. цит., стр. 319-330. и 350-351. (Наведено према: Ј. Комшић, *Принципи европског регионализма*, Центар за регионализам, Нови Сад, 2012, стр. 23.).

³²⁰ Ф. А. Хајек, *Поредак слободе*, Global Book, Нови Сад, 1998, стр. 289. (Наведено према: Ј. Комшић, оп. цит., стр. 23.).

³²¹ Иначе, ово је уобичајен назив за локалну самоуправу, међутим он може да послужи као синоним када је локална самоуправа дата само на једном, субцентралном нивоу власти, која се успоставља и непосредно произилази из заједничког живота, интереса и потреба грађана који живе у оквиру територије одређеног насеља. Р. Маринковић, *Локална самоуправа - старе и нове недоумице*, оп. цит., стр. 18.

законским одредбама³²², општина се дефинише као основна територијална јединица у којој се остварује локална самоуправа, која је способна да преко својих органа самостално врши сва права и дужности из своје надлежности, и која има најмање 10.000 становника. То су уједно и два основна критеријума за одређивање статуса општине, при чему општине које су образоване до ступања на снагу Закона о локалној самоуправи из 2007. године односно Закона о територијалној организацији Републике Србије из исте године, могу имати и мање од 10.000 становника. Такође, у складу са одредбама закона, када постоје посебни економски, географски или историјски разлози, може се основати нова општина која има мање од 10.000 становника. Општине су основне територијалне јединице, у том смислу што постоје на читавој територији и што испод њих нема других територијалних јединица. Положај јединице локалне самоуправе сем нормативним актима, уређен је Уставом Републике Србије (члан 189.).

Територију општина чине подручја једног или више насељених места, односно подручја катастарских општина које улазе у њихов састав. Тиме су границе општина утврђене границама одговарајућих катастарских општина са њихове територије. Територија општине представља економски повезан простор који има развијену комуникациону инфраструктуру који је географски и природно целовит, са седиштем општине као гравитационим центром. Уз такве, прилично уопштене критеријуме, веома су битни хомогеност и комплементарност подручја, финансијски потенцијали, величина подручја и број становника. Иначе, иницијативе за покретање поступка оснивања, укидања и промену односно поделу територије општине, или конституисање нове општине од делова територије две или три општине као основне јединице локалне самоуправе, уређују се Законом о територијалној организацији Републике Србије као и Законом о референдуму и народној иницијативи³²³. Уз иницијативу подноси се и анализа са економским, просторним, демографским и другим показатељима ефеката промене која се иницира. Акт о расписивању саветодавног референдума о питањима из надлежности општине доноси скупштина општине. На референдуму се грађани, који имају бирачко право и пребивалиште на територији општине на коју се промена односи, изјашњавају да ли су „за” или „против” промене која се иницира. Сматра се да су грађани изгласали промену која

³²² Закон о локалној самоуправи, Службени гласник РС, бр. 129/07. и 83/14. члан 18. и Закон о територијалној организацији Републике Србије, Службени гласник РС, бр. 129/07. и 18/16. члан 11.

³²³ Закон о референдуму и народној иницијативи, Службени гласник РС, бр. 48/94. и 11/98.

се иницира ако се за њу одлучи двотрећинска већина. Нова општина се образује спајањем две или више постојећих општина или издвајањем дела територије из једне или више постојећих општина у нову општину. Законом је предвиђено и да се општина може укинути као и њена територија припојити једној или више постојећих општина. Промена територије општине се врши издвајањем насељеног места из састава једне општине и припајањем другој општини, а променом територије општине сматра се и измена граница катастарских општина које обухватају ненасељено подручје, уколико се извршеном изменом део катастарске општине једне општине припаја катастарској општини друге општине³²⁴.

Општина статутом и другим општим актом ближе уређује начин, услове и облике вршења права и дужности из своје надлежности. Органи општине су: скупштина општине, председник општине, општинско веће и општинска права³²⁵. Општине имају своју имовину којом самостално, у складу са законом, управљају њихови органи.

Децентрализација је постала тренд светских размера и у функцији је обављања послова на прагматичан и делотворан начин. Република Србија је на прагу новог миленијума прошла кроз дубоке политичке, социјалне, културне и институционалне промене и придружила се светском тренду када је децембра 2007. године усвојила Закон о локалној самоуправи као и сет других закона (Закон о територијалној организацији Републике Србије, Закон о локалним изборима, Закон о главном граду и друге нормативни акте из ове области), те у складу са њима значајна овлашћења поверила својим општинама. Иначе, основе за нови систем локалне самоуправе у нашој земљи постављене су годину дана раније, односно 2006. године када је донесен Устав Републике Србије.

Иако се општине у Републици Србији разликују по броју становника³²⁶ као и по величини територије³²⁷, надлежности су им исте, прописане Законом о локалној самоуправи као делом регулативе која их обавезује. Међутим ове разлике у

³²⁴ Закон о територијалној организацији Републике Србије, члан 14. Службени гласник РС, бр. 129/07. и 18/16.

³²⁵ Закон о локалној самоуправи, члан 27.

³²⁶ Има општина и са мање од 10.000 становника (Сремски Карловци – 8.588, Голубац - 7.940, Лапово - 7.550, Црна Трава - 1.470) док има и оних са преко 200.000 становника (градска општина Нови Београд). Видети опширније: *Статистички годишњак Републике Србије*, Завод за статистику РС, Београд, 2015, стр. 416-420.

³²⁷ Општина Врачар заузима површину од 3 км², општина Стар град – 5 км², Сремски Карловци - 51 км², Лапово - 55 км² док, нпр. општина Сјеница заузима површину од 1.059 км². *Статистички годишњак Републике Србије*, Завод за статистику РС, Београд, 2015, стр. 416-420.

величини и броју становника, у највећем броју случајева носе и огромне разлике у капацитетима општина. Стога, великим је општинама неходно омогућити да се шире и напредују а мање општине је неходно растеретити за оне послове које нису у могућности да квалитетно обављају, истовремено подстичући их на разне видове међуопштинске сарадње. Често се у литератури износи теза да Република Србија има највећу основну јединицу локалне самоуправе у Европи. Међутим, стално морамо имати на уму да у пракси никада није могуће потпуно избећи диспропорцију међу општинама у погледу њихове величине и степена достигнутог развоја. Стога је неходно да се размишља у правцу како обезбедити функционалност свих општина без обзира на присутне и изражене квантитативне различитости међу њима.

Величина јединица локалне самоуправе детерминише децентрализацију овлашћења и надлежности као и ниво финансијских средства, затим ствара предуслове за квалитетно, професионално и ефикасно вршење јавних функција и такође, приближава јавна добра и јавне услуге грађанима. Такође, поред величине, релевантне одлике општине су њене географске, историјске, културне, традиционалне и друге специфичности, односно околности које се тичу развијености саобраћајне односно путне мреже и остале инфраструктурне конфигурације одређеног простора. Данас је различита пракса присутна у различитим земљама, и док у неким постоји тенденција увећавања односно укрупњавања општина како би се обезбедили капацитети за обављање повећаног броја послова који су им у надлежност дати, у другима је на снази тренд уситњавања општина ради растеређивања њихових ограничених потенцијала. Погодност великих општина јесте у чињеници да би, по логици ствари, оне требало да поседују издашније ресурсе којима могу ефикасније обављати додељене им послове. Такође, велике општине подразумевају и постојање огромног административног апарата који је нужен за квалитетно вршење јавних функција. С друге стране, неповољност великих општина јесте у томе што су њихове функције обично централизоване што за физичка и правна лица представља проблем у комуникацији са општинским органима: дуги редови, расипање времена и новца, удаљеност од грађана и повећана бирократизација, само су неки од највећих недостатака територијално и популационо великих општина. Поред тога, формирање великих општина може довести до неуважавања историје и традиције једне земље, губљења спонтаности у релацијама које се иначе успостављају међу грађанима малог места, удаљавања базичне локалне власти од грађана, као и немогућност примене облика њиховог

непосредног одлучивања о локалним питањима. Сем тога, мањи број јединица локалне самоуправе омогућава лакши надзор и комуникацију као и ефикасније и економичније функционисање читавог управно - политичког система једне земље³²⁸. Стога су владе неких од земаља нарочито Источне Европе, превише уситниле општине, услед чега је настало мноштво малих и нефункционалних јединица. Међутим, да би се избегао овај проблем, боље је прописати неке опште услове за деобу постојећих и настанак нових општина, него ићи на једнократно њихово уситњавање које би се спровело одједном, на читавој територији.

Академик М. Јовичић истиче да су предности мањих општина у томе да се у њима јасније и препознатљивије идентификују специфични проблеми и потребе грађана. Такође, код мањих општина на снази је *принцип солидарности* као битно обележје њиховог заједничког живота. Наиме, у околностима када се грађани свакодневно сусрећу, степен раслојавања је обично мањи, односно обим њихових заједничких интереса је сразмерно већи. Сем тога, на основу традиције и заједничких потреба, код ових грађана развија се извесни локални понос и локални патриотизам, а однос грађана и локалних власти много је приснији, непосреднији. Мала општина омогућава постојање и одржавање локалних зборовна на којима грађани расправљају и решавају о најважнијим питањима која се тичу њихове локалне заједнице. Такође, организација општинске управе и локалних служби много је једноставнија, службенички апарат поприлично мањи него у великим општинама, а сами службеници мање склони бирократизацији и свом издвајању од грађана³²⁹. Међутим, мање општине имају и извесне недостатке као што су, примера ради, недовољан број квалитетних локалних функционера, немогућност обављања сложених функција услед недостатка финансијских ресурса, као и одвише велика зависност малих локалних јединица од централне власти.

У областима од општег интереса у којима општине немају капацитета да самостално обезбеде вршење услуга, треба их охрабрити да улазе у разне међуопштинске споразуме како би се омогућило јединствено вршење услуга за више локалних самоуправа или привлачење стратешког инвеститора којем би се обезбедило регионално тржиште. Посредством пројеката регионалног развоја и јачања регионалне конкурентности може се обезбедити јачање капацитета

³²⁸ Б. Милосављевић, оп. цит., стр. 17.

³²⁹ М. Јовичић, *Структура и територијална основа локалне самоуправе у европским земљама*, оп. цит., стр. 102-104.

економски неразвијених и фискално слабих општина да постепено повећавају квалитет услуга које пружају грађанима и привреди и јачају своје опште административне капацитете за обављање свих изворних и поверених надлежности. Уставом Републике Србије, Законом о локалној самоуправи и Европском повељом о локалној самоуправи, загарантовано је право јединицама локалне самоуправе на међуопштинску сарадњу која треба да се развија према интересном принципу. Сарадња је превасходно усмерена на решавање питања од заједничког интереса и ради достизање циљева који су наведени у стратешким документима развоја као и на решавање актуелних проблема. Такође, законом је омогућена сарадња јединица локалне самоуправе у областима заједничког интереса и са територијалним организацијама и јединицама локалне самоуправе других држава, уз поштовање територијалног јединства, спољне политике земље и правног поретка Републике Србије. Међуопштинска сарадња у Републици Србији функционише деценијама а домаћи правни оквир углавном је усклађен са европским правом и праксом. Имајући ово у виду, поставља се питање зашто је тако мало примера добре праксе на пољу међуопштинске сарадње.

У територијалној организацији Републике Србије, сем по броју становника и величини територије, општине се разликују и по врсти привредне делатности која је заступљена, али и по традицији, култури, етничким вредностима и карактеристикама као и по природним и економским богатствима (ресурсима). Нарочито су општине на територији аутономне покрајине Војводине специфичне по многим својствима и разликују се од општина на остатку територије Републике Србије, а понајвише од сиромашних и неразвијених општина на југоистоку земље, са јаким траговима турске заоставштине и традиције, и снажним остацима партијархалне свести. Тако војвођанске општине имају другачију традицију обликовану под утицајем аустроугарске државе, са усвојеним стандардима у урбанистичкој и архитектонској уређености, и односу према власти. Ове општине су, и после свих ових година у којима су поднеле велики терет страдања, и даље функционално уређеније и богатије од осталих.

У многим општинама као облици месне самоуправе образоване су месне заједнице³³⁰. Но, оне често због недостатка средстава, не функционишу иако би

³³⁰ Месне заједнице су оформљене у време претходне Југославије када су општине постале исувише велике и нису могле на одговарајући начин испуњавати своје обавезе и задатке на читавој својој територији. Месне заједнице је основала локална самоуправа за коју су оне обављале

могле бити веома погодан механизам за приближавање грађанима, нарочито у општинама са разуђеном територијом и великим бројем сеоских насеља.



Слика 3. Општине у Републици Србији по областима и регионима

Извор: *Статистички годишњак Републике Србије*, Завод за статистику, Београд, 2015.

делегиране задатке па су стога месне заједнице саставни део система локалне самоуправе. Грађани бирају своје представнике у савете месних заједница, као и председника, чија је улога да ради за интерес конкретне месне заједнице.

2. Тенденције територијалне реорганизација Републике Србије

Више од две деценије Република Србија трага за задовољавајућим уставним решењима која би уважила потребе њене територијалне организације. Као резултат деловања различитих процеса у поступку преношења надлежности са централног на регионални и локални ниво власти, Република Србија је постала асиметрично децентрализована земља, са компликованим политичким, институционалним и административним системом власти. Проширењем надлежности фаворизовани су градови и веће општине, док оне мање и мале нису биле у могућности да реализује додељене им функције на квалитетан и ефикасан начин. Овај проблем са годинама добија на интензитету нарочито у одређеним крајевима наше земље услед изражене депопулације односно учесталих миграција становништва у правцу свега неколико градова, као и због недостатка адекватних, примерених и довољних финансијских и институционалних ресурса. Ниво територијалне аутономије односно Аутономну покрајину Војводину, такође карактеришу сличне тенденције. Наиме, њене надлежности временом су нарасле да би на концу добиле уставно - правну валоризацију, Уставом Републике Србије из 2006. године, Статутом Аутономне покрајине Војводине и Законом о утврђивању надлежности Аутономне покрајине Војводине.

Сврха децентрализације јесте активнија партиципација грађана у доношењу релевантних одлука као и већа одговорност власти, првенствено изабраних представничких органа, на свим нивоима, према грађанима и њиховим интересима. У циљу адекватне децентрализације земље, Република Србија је изгласала Одлуку о националном савету за децентрализацију Републике Србије³³¹. Циљ Савета био је да учествује у припреми и изради *Стратегије децентрализације Републике Србије*, у складу са европским стандардима и искуствима развијених европских земаља, као и да реализује потребу да се у Републици Србији кроз децентрализацију настави процес њене демократизације. Међутим, како је одржана само једна седница Савета, он је убрзо престао са радом.

Суштинска компонента децентрализације јесте финансијска односно фискална децентрализација јер субцентрални ниво власти припадајуће функције не могу обављати без приступа финансијским ресурсима. У процесу спровођења

³³¹ Службени гласник РС, бр. 21/09.

децентрализације нужно је да учествују сви најзначајнији политички актери како на републичком тако и на покрајинском односно локалном (градском и општинском) нивоу власти. Како се ова тенденција намеће и као обавеза Републике Србије у процесу придруживања Европској унији, свакако да ће се и она временом прикључити НУТС систему, без обзира на чињеницу што сам процес регионализације још увек наилази на снажне отпоре, што је посебно било изражено у процесу доношења новог Устава³³².

Иако се очекивало да ће се новим решењима Закона о територијалној организацији изменити територијална структура земље, уместо тога, она је практично остала иста, уз, са данашњег становишта може се рећи, минорне разлике у статусу неких територијалних јединица. Заправо, основна разлика у односу на претходна решења овог Закона из 1991. године јесте у томе што су неке општине постале градови, што опет, услед неких других законских решења, није донело суштинске измене у њиховом функционисању. Осим тога, врсту територијалне јединице законодавац је, пре свега, везао за број становника, као основни критеријум, што није прихватљиво, јер примарни критеријум путем којег би се могла дефинисати нова територијална организација једино могу бити послови које је за грађане неопходно обављати на одређеном нивоу власти.

У лето, 2011. године урађено је испитивање грађана Републике Србије о децентрализацији као и о могућој регионализацији³³³. Резултати анкете показали су да грађани не знају много о овим појмовима, или знају исувише мало. Највећи број испитаника сматра да земља није децентрализована нити регионализована. Занимљиво је, међутим, да већина грађана доживљава даљу децентрализацију добром и пожељном, јер јачање капацитета локалних власти доприноси побољшању квалитета услуга које грађани добијају, утиче на економски развој, привлачење инвестиција и отварање нових радних места. Но, испоставило се да у погледу регионализације, грађани имају резерве.

Београд, као глави град земље, веома је централизован, те грађани последично томе имају мноштво проблема. Једно од решења била би децентрализација надлежности Града на градске општине, и у досадашњим дебатама формирано је неколико предлога модела потенцијалне децентрализације: први је био усмерен на јачање позиције општина и градова, а други на настојање да се у земљи

³³² Д. Миленковић, *Положај и надлежности града у систему локалне самоуправе*, оп. цит., стр. 52

³³³ Доступно на: www.cesid.rs

конституишу региони као самоуправне јединице, и то: (а) слабијег статуса од статуса садашње покрајине, (б) на нивоу статуса данашње покрајине, или (в) на нивоу изнад статуса који ужива Аутономна покрајина Војводина. Оно што је на основу спроведених истраживања закључено јесте да се у Републици Србији осетила позитивна атмосфера када је у питању тренд јачања положаја градова и општина, али исто тако грађани имају страх од даље регионализације, највероватније на основу лошег искуства везаног за јужну српску покрајину. Интересантно је и охрабрујуће да када се поставе питања у смислу функционалних побољшања система и јачања развојних капацитета субцентралних нивоа власти, грађани показују интерес, разумевање и подршку.

Оптимальна структура општина у територијалној организацији Републике Србије са становишта њене величине, нарочито је важна због ефикасности процеса децентрализације, јер величина општине у непосредној је корелацији са њеном економском снагом, а од економске снаге општине зависи њена способност да ефикасно и квалитетно грађанима пружа услуге. Децентрализација доприноси јачању локалне власти а то имплицира не само проширењем круга надлежности локалне самоуправе, већ и порастом њене финансијске аутономије, активирањем њених потенцијала, и у функцији је подстицања економског развоја и развијање *мреже јединица локалних самоуправа*. У различитим земљама ова мрежа има различите форме. Обично се појављују три нивоа локалне власти, и то најчешће: (а) општине, (б) окрузи (дистрикти), или (в) региони. Иначе, при спровођењу територијалне децентрализације и уређењу територијалне организације земље, неопходно је водити рачуна о два аспекта: (а) који све облици децентрализованог организовања постоје у једној земљи односно какав је њихов положај са становишта надлежности и одговорности те какав је њихов однос према централној власти, и (б) на основу којих критеријума се образује основна јединица локалне самоуправе.

У територијалној организацији Републике Србије примећују се бројни недостаци, и за илустрацију ове тврдње наводимо следеће констатације: (а) све јединице локалне самоуправе (општине, градови и град Београд) налазе се на истом нивоу власти односно међу њима не постоје суштинске и функционалне разлике, што се може утврдити и на основу опсега надлежности којима оне располагају. Једина евидентна разлика међу њима јесте у располагању финансијским средствима и делокругу пренесених послова, при чему предњачи град Београд. На тај начин испољена је једностепеност система; (б) иако се број градова повећао, мало је

урађено да се измени монотипски модел власти, а чињеница је да се јединице локалне самоуправе у нашој земљи, као што је већ наглашено, међусобно врло разликују, и то према броју становника и величини територије, привредом и друштвеном значају, обиму надлежности, организационим специфичностима, функционалним капацитетима, обиму расположивих ресурса и другим критеријумима. Донедавно су надлежности и структура органа били идентични за све градове и општине у земљи, тако да није постојала битна разлика чак ни међу најмањим градовима и највећим општинама. Проблем је донекле решен доношењем Закона о главном граду и повећањем броја градова, сходно одредбама новог Закона о територијалној организацији Републике Србије, с тим да би неки нов талас децентрализације у будућности требало да се одвја у правцу преношења нових надлежности и то понајпре градовима, а потом и општинама; (в) неравномеран регионални развој односно све израженије разлике између појединих региона у смислу степена достигнутог привредног развоја. Прецизније, док за наше прилике, постоје релативно развијена подручја на северу земље, дотле на њеном југу и истоку, обитавају депопулизоване и ненасељене, опустошене и занемарене, пре свега у економском смислу, варошице и села; (г) у територијалној организацији Републике Србије не постоји средишњи ниво власти, односно, иако постоје управни окрузи они нису облик децентрализације, већ представљају деконцентрисане испоставе државне управе, са веома мало надлежности. Због одсуства средишњег нивоа власти, већина надлежности у делокругу је јединица локалне самоуправе, те се сматра да би у територијалну организацију Републике Србије требало увести регионе како би се растеретиле локалне јединице. Истине ради, у садашњим околностим Република Србија подељена је на пет, али статистичких региона, чији делокруг функција чини подстицање економског развоја, стратешко планирање и развој, као и подстицање и унапређење сарадње између градова и општина. Иако је однос Републике Србије према регионализацији варирао током времена, њен однос према регионалном развоју одувек је био један од њених концепата. Но, објективна препрека стварању региона јесте њен правни оквир који за њихово формирање изискује измене Устава, што је у тренутној констелацији укупних друштвено - економских и политичких односа, непремостиво. Међутим, оно што је у датим околностима могуће реализовати јесте пораст изворних и пренесених надлежности јединицама локалне самоуправе (општинама, градовима и граду Београду) што се може решити и законским путем, чиме би се постигли значајнији ефекти у умањивању изражене

једноступености. У погледу монотипности, могло би се извршити разликовање јединица локалне самоуправе с обзиром на доминантну привредну делатност у њима, односно у зависности од тога да ли конкретна јединица локалне самоуправе представља индустријски, универзитетски или клинички центар или, пак, значајно саобраћајно чвориште односно међународно важну раскрсницу путева; (д) локална самоуправа представља ниво власти најближи грађанима, но неретко, услед њене величине (неке броје и више од 100.000 становника), могућности партиципације грађана у политичком животу локалне заједнице, као и шансе за развој појединих облика непосредне демократије, сведене су на најмању могућу меру; (ђ) у Републици Србији постоје велике разлике у површини територије на којој се простиру поједине јединице локалне самоуправе, и у том контексту различити предлози се елаборирају. Пре свега, један од предлога односи се на разматрање да се код територијално и популационо великих градова и општина изврши подела на мање функционалне целине (дистрикте, квартове), а кроз решења Закона о територијалној организацији. Тиме би општине постале мање и прегледније, а последично томе лакше би се идентификовале потребе и преференције грађана, и проналазили адекватни начини њиховог задовољења. Сем тога, ови предлози у прилог су процесима подстицања економске сарадње и помоћи међу општинама и градовима као и проналажењу најбољих решења актуелних проблема. Према садашњој подели, у Републици Србији постоји пет региона: регион Војводина, регион Београд, Источни, Јужни и Западни регион. При томе, неопходно је нагласити да само региони Војводина и Београд имају изабране органе, односно скупштине, владе и председнике влада, док остала три региона немају органе и постоје искључиво на папиру. Међутим, ни региони Војводина и Београд нису у идентичном положају. Војводина је покрајина, док је Београд више географски појам кога чини 17 градских општина. Наравно, остаје отворено питање да ли је оваква регионална подела уопште адекватна, као и које би биле евентуалне надлежности региона.

У контексту ове тематике, још једно се питање намеће на разматрање, а то је питање које се тиче асиметричне регионалне поделе. Како се види из примера Републике Србије, а и неких европских земаља³³⁴, иако највећи број савремених

³³⁴ У Шпанији је регионализација извођена почев од касних 1970-их година и ишла је корак по корак. Регионе су најпре добиле неке области, а касније се њихов број, у неколико наврата, повећавао, док на крају читава земља није постала регионализована. У Италији је регионализација спровођена у исто време, али је њоме била захваћена читава територија држава. У Шпанији региони данас имају нешто више надлежности него у Италији (и

држава има симетрични регионализам, врло је примењива и асиметрична територијална организација. У светлу ових разматрања, евентуална решења за Републику Србију би могла бити двојака: или да задржи садашњу асиметричну регионалну поделу, или да се креће постепено, у правцу даљег развоја регионализма, али да то чини само на местима на којима постоји реална потреба за регионима. Погрешно би стога било регионализам наметати или по сваку цену инсистирати на његовом симетричном моделу, само из разлога да би симетрија постојала. Иначе, у вези са регионализмом, постављају се бројна питања, од којих ћемо поменути само она, по нашем мишљењу, најзначајнија: (а) *којим надлежностима би региони требало да располажу?* На ово питање нема универзалног одговора, јер то зависи од земље и конкретних прилика. У већини унитарних земаља региони су више административни, него политички и функционални, па по правилу имају релативно мало надлежности. С друге стране, у федералним и регионалним државама, региони имају шири круг надлежности, мада се и тада оне разликују од земље до земље³³⁵; (б) да ли је пожељно имати један или два регионална нивоа? Ни на ово питање нема јединственог одговора. Решења зависе од историје, облика и величине земље, етничке и друге структуре становништва, функционалних целина и наравно од тражње, тј. регионалне политичке воље. Подела земље на сувише мале регионе чини их више локалним него средњим облицима власти, а подела на сувише велике регионе чини их дисфункционалним, а понекад и непотребним; (в) *колико самосталности односно колики степен децентрализације треба обезбедити градовима и општинама у оквиру региона?* Ни на ово питање нема јединственог одговора. Сматра се да би постојање неког средњег нивоа власти (федерална јединица, кантон, регион) могло да преузме део надлежности од градова и општина, па се стога томе противе многи представници локалних јединица. Иако су интереси важни, основни критеријум децентрализације требало би да буде ефикасност обављања послова, а не повлађивање интересним групама.

Француској), али је шпански регионализам посебно занимљив по томе што сваки регион може да дефинише нова фискална и законодавна овлашћења у преговорима са владом у Мадриду, ако су обе стране сагласне. Додатни услов представља инсистирање на томе да шпански Парламент и Уставни суд морају да потврде та решења.

³³⁵ У Италији региони имају надлежности у здравственој заштити, просторном планирању и изградњи, саобраћају, образовању и култури, економском развоју и заштити околине. У Француској постоје два нивоа региона – регије и департмани и док су регије надлежне за образовање (сем универзитетског), стратешко планирање, економски развој и саобраћај, департмани су надлежни за здравство, социјалну политику и локалну инфраструктуру.

Даља децентрализација у смеру преношења нових послова у изворну надлежност локалних јединица, као и ширење круга поверених послова државне управе, тешко се могу спроводити у оквиру постојећег концепта једностепене и монотипски устројене локалне самоуправе. На такав закључак убедљиво упућују извршене анализе надлежности и капацитета јединица локалне самоуправе. Велик број општина, али и један број мањих градова, не могу успешно да обављају ни постојеће надлежности и поверене послове. По правилу се ради о малим општинама (до 20.000, а у неким случајевима и до 40.000 становника) и градовима на недовољно развијеним подручјима. На другој страни, постоје општине и градови који би без нарочитих тешкоћа могли преузети знатан обим нових функција. Могући излази из такве ситуације су у: (а) напуштању монотипског концепта при одређивању надлежности („*свима исте надлежности*”), (б) увођењу међуопштинских управних структура и заједничких институција на принципу добровољности или обавезности, и (в) успостављању средњег нивоа власти. Све три идеје, иако се јасно намећу као солуције, још увек нису довољно окупирали пажњу политичара да би они реаговали. Како се чини, за сада највише подршке, барем у кругу стручњака и иностраних донатора, добија идеја о увођењу међуопштинских управних структура (немачки модел) и заједничких институција типа комуналних предузећа (на пример регионалне депоније и уређаји за пречишћавање отпадних вода)³³⁶.

У сваком случају тренутни, асиметрични модел децентрализације, са Београдом, као градом – регионом и Војводином, као једином покрајином, није одржив. С тим у вези, неопходно је покренути широку јавну дебату о територијалном уређењу Републике Србије како би се пронашла решења која би повећала степен демократије у земљи и била у складу са европским стандардима и принципима субвенционисаности, ефикасности и једнакости. Такође, неопходно је синхронизовати и оптимизирати многобројне и различите процесе преноса надлежности са централног на ниже нивое власти у циљу постизања синергијског ефекта међу њима. На крају, но сакако не и најмање значајно, пренос надлежности мора пратити и пренос ресурса, и то како финансијских, тако и људских и институционалних.

У циљу јачања средњег нивоа власти потребне су активности (нпр. у виду регионалних електронских медија односно регионалних телевизија) која ће

³³⁶ Б. Милосављевић, *Реформа локалне самоуправе у Србији*, Хрватска јавна управа, бр. 02/ 2012-06, Загреб.

прокламовати регионалне вредности и интересе, а све у циљу постизања равномерног економског развоја на целој територији Републике Србије. Такође, потребно је континуирано јачати иницијативе међуопштинске сарадње на пољу планирања развоја, решавања заједничких истих или сличних проблема и ефикасног спровођења додељених надлежности јединицама локалних самоуправа. Иначе, у Уставу Републике Србије гарантује се право на децентрализацију, регионалну и локалну самоуправу, и то већ у његовим основним одредбама. Такав приступ говори о поштовању европских постулата који налажу да се разматрана проблематика регулише актом највише правне снаге у правном систему једне државе.

*„Земље Источне Европе промениле су
власт за
шест дана, законе за шест месеци, институције за
шест година, али ће им за промене начина
мишљења и понашања њихових грађана требати
шездесет година“.*

*барон Ралф Густав Дарендорф,
немачки и британски социолог, филозоф, економиста
(1929-2009.)*

III ФИНАНСИЈСКО – ФИСКАЛНИ АСПЕКТ ТЕРИТОРИЈАЛНЕ ОРГАНИЗАЦИЈЕ РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ

1. Реформа фискалног система Републике Србије

Република Србија, као конститутивни сегмент бивше СФР Југославије, на свом путу из самоуправног социјалистичког друштвено-економског уређења³³⁷ у систем, кога карактеришу три битна цивилизацијска достигнућа: плурализам тржишта (тржиште роба и услуга, тржиште рада и капитала), плурализам својине (јавна, приватна и задружна) и политички плурализам (вишепартијски систем) сусрела се, између осталог, са потребом радикалних промена свог фискалног система³³⁸. Поред тога, Република Србија имала је и један специфичан разлог да што пре приступи фискалној реформи. То је чињеница да је она федерална јединица у чијем су саставу конституисане две аутономне покрајине, чији су фискални системи, сходно Уставу из 1974. године, готово самостални у односу на републички. Процес реформи у Републици Србији отпочиње, у ствари, доношењем новог Устава 1990. године, чиме су створене основне уставно-правне претпоставке за остваривање свеукупних друштвено-економских и политичких реформи.

Сазнање да је тадашњи српски фискални систем, као продукт договорне економије, био (а) сложен и компликован, (б) врло променљив и тешко разумљив, и (в) да подељена и недовољно организована пореска администрације није обезбеђивала потребан ниво фискалне дисциплине пореских обвезника, допринело је да у хијерархији реформских захвата, систем јавне потрошње буде врло високо позициониран. Уважавајући наведено, креатори економског система сачинили су план реформи у три фазе, али у једном релативно кратком временском оквиру. У

³³⁷ Да ли је то коинциденција или својеврсна иронија историје, остаје чињеница да је у години у којој се обележавала 200-годишњица Велике француске револуције дошло до слома социјализма који је своју супериорност требало да демонстрира, управо кроз остварење пароле француских револуционара - *liberté, égalité, fraternité*. (Видети опширније: М. Секуловић: *Огледи о транзицији*, Економски факултет Ниш, Ниш, 2004, стр. 89-95.). Непосредно након Октобарске револуције и свеобухватног процеса национализације привреде, којом се управља из једног центра, јављају се угледни економски теоретичари који указују на бројне нерационалности првог друштвеног уређења у људској историји које је настало према „*пројекту*“. Наиме, почетком двадесетих година то врло убедљиво доказује аустријски економски мислилац и социјални филозоф Лудвиг фон Мизес (1881-1973.) и руски економиста Борис Бруцкус (1874-1938.), да би ту критику наставио познати аустријски либерални економиста и политички филозоф Фридрих Август фон Хајек (1899-1992.). Од аутора са простора бивше Југославије, који су имали извесни друштвени утицај и њесумњив научни дигнитет и тако потребну храброст да јавно обелодане своја виђења социјалистичког система, иначе супротна официјелним ставовима, за ову прилику издвајамо М. Ђиласа, А. Бајта, Б. Хорвата и Љ. Маџара.

³³⁸К. Богоев, П. Јурковић, М. Петровић, Д. Поповић, Б. Раичевић, М. Врањеш, *Основе концепције реформе фискалног система*, оп.цит., стр. 425.

оквиру прве фазе израђена је и усвојена Концепција фискалне реформе у Републици Србији³³⁹, која је поред критичког сагледавања тадашњег стања у сфери система финансирања јавних потреба, утврдила основна начела и правце реформи фискалног система. На основама Концепције фискалне реформе, а у оквиру друге фазе, током 1991. године, усвојен је „*пакет*“ пореских и других закона, који су омогућили промоцију новог система финансирања јавних потреба иманентног земљама тржишно оријентисане привреде, и то: Закон о јавним приходима и јавним расходима, Закон о порезу на добит корпорација (предузећа), Закон о порезу на доходак грађана, Закон о порезима на имовину, Закон о порезу на промет, Закон о доприносима за социјално осигурање и Закон о контроли, утврђивању и наплати јавних прихода.

Основне карактеристике система финансирања јавних потреба, промовисаног наведним нормативним актима, биле су: (а) порески систем и политика су јединствени на целој територији Републике Србије. То, у ствари, значи да су аутономне покрајине, као облик политичко-територијалног организовања, у потпуности биле лишене фискалног суверенитета, а локални јавно-правни колективитети (градови и општине) имали су веома сужен фискални суверенитет изражен кроз право да уведе, на основу закона, самодопринос, локалне комуналне таксе, накнаде за коришћење градског грађевинског земљишта и накнаде за коришћење комуналних добара од општег интереса; (б) изградња система непосредног опорезивања по узору на решења у развијеним земљама тржишне привреде; (в) реинтеграција пореза и доприноса, тј. извршено је укидање свих доприноса из времена сизовског начина финансирања заједничких потреба, изузев доприноса за здравствено осигурање, доприноса за инвалидско-пензионо осигурање и доприноса за осигурање од незапослености; (г) свеобухватност пореске обавезе, тј. конституисање пореза тако да га плаћају сва правна и физичка лица која остваре доходак, добит, приход или обаве промет производа и услуга; (д) извршена је редистрибуција пореског терета, тј. премештање фискалног оптерећења са привреде на становништво; (ђ) напуштен је систем цедуларних пореза, тј. систем опорезивања прихода из појединих извора посебним порезима, а уведен синтетички порез на доходак грађана, (е) изградња пореске свести и пореске културе. Дотадашњи фискални систем који се претежно ослањао на порез на промет производа и услуга и

³³⁹ Концепцију фискалне реформе у Републици Србији верификовала је Народна скупштина Републике Србије почетком 1991. године.

порезе и доприносе из личног дохотка, велику већину пореских обвезника „држао“ је у погрешном уверењу да не плаћају никакве порезе јер су дажбине биле скривене (порез на промет производа и услуга у продајној цени, а порези и доприноси у „*брutto* личноm дохотку“). Доводећи пореске обвезнике у непосредан контакт са фискалном администрацијом предложена решења су, поред осталог, допринела да фискални обвезници буду свесни својих фискалних обавеза; (ж) формирање једног самосталног државног органа (Републичке управе јавних прихода) за послове контроле, утврђивања и наплате јавних прихода. Нужност постојања државног органа за послове контроле, оправдавају искуства земаља развијене тржишне привреде, али исто тако и негативна искуства дотадашњег организовања и функционисања фискалне администрације у Републици Србији, и (з) нови фискални систем био је усклађен са системима развијених земаља, односно земаља Европске уније и ОЕЦД-а. На овај начин су обезбеђени битни услови за даљи развој домицилне привреде на тржишним принципима и интеграцију Републике Србије у европске економске и финансијске токове³⁴⁰.

Трећа фаза фискалне реформе, са роком до краја 1994. године, претпостављала је активности на доношењу и примени новог система пореза на додату вредност, који је требало да замени постојећи једнофазни систем пореза на промет у крајњој потрошњи. Мада су у контексту ове фазе фискалне реформе предузете одговарајуће активности, примена овог облика пореза на потрошњу уследила је тек 2005. године³⁴¹.

Међутим, већ током 1992. и 1993. године долази до бројних измена и допуна нормативних аката која тангирају проблематику опорезивања дохотка, добити, промета, имовине и потрошње. Наиме, рат у окружењу, бројне избеглице, а посебно санкције Савета безбедности као и хиперинфлација која је у Србији харала током ових година, наметнули су потребу измена и допуна у пореском законодавству земље. У контексту извршених промена, 1993. године уведени су порези који се плаћају за време примене санкција међународне заједнице, и то: (а) посебан порез на доходак грађана, (б) посебан порез на финансијске трансакције, и (в) посебан порез

³⁴⁰ Б. Раичевић, *Нови порески систем Републике Србије*, Економика предузећа, бр. 1-2, Београд, 1992, стр. 3-4. и Б. Раичевић, Ђ. Павловић, Б. Гагић и Д. Пантић, *Систем јавних прихода и јавних расхода у Републици Србији*, Службени гласник, Београд, 1994, стр. 7-10.

³⁴¹ Србија је била претпоследња земља у Европи која је извршила супституцију пореза на промет у трговини на мало порезом на додату вредност (1. јануара 2005. године). Ако је за утеху, последња је БиХ (1. јануара 2006. године).

на залихе³⁴². Такође усвојен је и Закон о обезбеђењу средстава за редовно и безбедно одвијање железничког саобраћаја³⁴³. Континуитет измена и допуна пореских закона настављен је и у току 1994, 1995, 1996, 1997. године али су оне, углавном, тангирале пореску политику. Са становишта пореског система вредно је поменути 1996. годину у току које је, после четворогодишњег закашњења, коначно донет законски акт³⁴⁴ којим се уређују основе пореског система на територији СР Југославије, и то: (а) врсте пореза (порез на промет, порез на добит, порез на доходак, порез на имовину и порез на приход од међународног саобраћаја); (б) предмет опорезивања, појам пореског обвезника, врсте пореских стопа, као и висина, односно распон пореских стопа, пореска ослобођења и пореске олакшице за порезе који су од значаја за јединствено тржиште. Иако у уставној обавези, републике чланице су демонстрирале недовољну доследност у процесу усаглашавања својих прописа са савезним пореским законом. Анализа функционисања пореског система у временском оквиру од 1992. до 1997. године указује на: (а) честе измене и допуне законских прописа, што је угрозило очекивану и потребну стабилност прописа у овој области; (б) кашњење у супституцији пореза на промет производа и услуга у трговини на мало савременим порезом на додату вредност; (в) одсуство доследности у имплементацији решења из савезног пореског закона; (г) непримерено споро ширење пореске основице услед бројних изузетака, ослобођења и одбитака, што је условило и успорено смањење пореских стопа, и (д) перманентно одлагање примене годишњег пореза на доходак грађана, чиме део пореског терета са привредних субјеката није пребачен на онај део становништва који га може поднети сразмерно својој економској снази³⁴⁵.

Због свега тога, крајем 1997. године донесен је закључак да се предузму мере како би се реafirмисала изворна реформска опредељења у области пореског система. Другим речима, циљ тих мера био је да се обезбеди (а) пореско растерећење привреде; (б) равномернији распоред пореског терета између привреде и дела

³⁴² Закон о посебним порезима који се плаћају за време примене санкција међународних организација, Службени гласник РС, бр. 67/93.

³⁴³ Службени гласник РС, бр. 67/93, 53/95, 54/96. и 5/97.

³⁴⁴ Закон о основама пореског система, Службени лист СРЈ, бр. 30/96, 29/97. и 12/98.

³⁴⁵ Порески систем Републике Србије пре 2001. године био је: (а) нетранспарентан, (б) нестабилан, (в) неједнообразан, (г) неправичан, и (д) превише централизован. Видети опширније: Д. Поповић, *Пореска реформа у Србији 2001-2003*, Економски институт, Београд, 2004, стр. 5-7.

становништва које економски то може да поднесе; (в) смањење учешћа јавне потрошње у друштвеном производу, и (г) успешна борба против „сиве економије”³⁴⁶.

Реформа фискалног система³⁴⁷ након 2000. године конципирана је тако да обухвати: (а) порески систем у најширем смислу речи, (б) буџетски систем, пореску администрацију и финансирање локалне самоуправе, и (в) увођење пореза на додату вредност и синтетичког пореза на доходак грађана. У том контексту донесени су бројни закони³⁴⁸, који су током времена мењани и допуњавани са намером да се, што је могуће више, ставе у функцију реализације, поред фискалног циља, и бројних, ништа мање важних, нефискалних циљева. Ове реформе су мање више спроведене, осим што до данас није уведен синтетички порез на доходак грађана³⁴⁹.

Почетком друге деценије XXI века извршене су значајније измене више пореских и других закона (пореза на доходак грађана, пореза на добит правних лица, пореза на имовину, доприноса за обавезно социјално осигурање и пореског поступка, и донесен је Закон о накнадама за коришћење јавних добара), са циљем да се повећа хоризонтална и вертикална пореска праведност, смање административни трошкови измирења пореских обавеза и повећа предвидивост висине јавних дажбина³⁵⁰. Упркос бројним реформама пореских и других закона, стање у јавном сектору бивало је све лошије. Тако је у 2014. години дошло до огромног дефицита од преко 8% вредности БДП-а и јавног дуга близу 70% БДП-а. Истражујући ово проблематику, што му је и основни циљ, Фискални савет је указао „на неодрживост фискалне политике и на главне неравнотеже у јавним финансијама Републике Србије”. У наставку, Савет констатује да су „мере које у међувремену спровођене као одговор на лоше стање јавних финансија биле недовољне, селективне, краткорочне, често и лоше припремљене – а оне најболније су по правилу разводњаване или одлагане”³⁵¹. Једна од мера која није доследно спроведена, а показало се да је врло

³⁴⁶ Ђ. Јовановић, *Осврт на фискалну реформу, Порески закони*, Службени гласник, Београд, 1998, стр. 9-10.

³⁴⁷ „Најбоља реформа опорезивања је она којом се поједностављује систем опорезивања и којом се смањује пореско оптерећење”, Б. Јелчић, *Финанцијско право и финансијска знаност*, оп.цит., стр. 223.

³⁴⁸ *Закон о порезу на доходак грађана, Закон о порезу на добит предузећа, Закон о порезу на имовину, Закон о порезу на додату вредност, Закон о пореском поступку и пореској администрацији, Закон о буџетском систему, Закон о финансирању локалне самоуправе* итд.

³⁴⁹ Ј. Горчић, *Развој и финансирање регионалне и локалне самоуправе у РС и фискалне реформе*, Институт за пословне финансије, Београд, 2014, стр. 31.

³⁵⁰ М. Бисић, *У сусрет реформи пореског система Србије*, Политика, 7. мај 2013.

³⁵¹ *Фискална кретања у 2014. години и основне препоруке за ребаланс буџета и средњорочно прилагођавање 2015-2017. године*, Фискални савет, Београд, 31. јул 2014.

значајна, представља заштита предузећа у процесу приватизације од поверилаца. Иако је рок заштите ових предузећа истекао у мају 2015. године, Влада је групи од 17, стратешки најважнијих предузећа, овај рок још једном продужила за годину дана. У светлу изразито забрињавајућих тенденција у јавним финансијама, конципиран је нови трогодишњи програм фискалне консолидације за период 2015 - 2017, који је подразумевао доследну примену врло оштрих мера у погледу смањења расхода (ограничење запошљавања у јавном сектору³⁵², рационализацију јавних издатака), повећање јавних прихода (већа дисциплина при измиривању пореских обавеза и увођење солидарног пореза на зараде и пензије) и реформу јавних предузећа.

2. Особености фискалног система Републике Србије

Елаборација проблематике особености фискалног система Републике Србије није ни мало једноставан задатак. Његова сложеност огледа се и у дефинисању временског оквира посматрања и чињеници да је наша земља у последње време прошла бројна искушења интерне и екстерне природе која су имала не малог утицаја и на дизајнирање њеног фискалног система. У току досадашњег излагања изнесене су неке оцене и указано је на извесне тенденције које би у доброј мери могле да послуже као увод у приказ особености јавног сектора Републике Србије.

Најзначајнија карактеристика фискалног система Републике Србије, конституисаног на основама Устава из 2006. године, Закона о буџетском систему из 2009. године и других закона, изражава се у осмишљавању решења која ће бити компатибилна са добром праксом и актуелним теоријским достигнућима. Колико се у томе успело, да ли се могло више, ако је, зашто није, који су изазови и слична питања, покушаћемо на одговоримо у наставку рада. Од осталих значајних карактеристика апострофирамо: (а) још увек није уведен синтетички порез на доходак грађана, тако да је Србије једна од ретких земаља која примењује мешовити концепт. Заиста је тешко наћи оправдање за упорност коју демонстрирају креатори фискалног система када је у питању примена концепта синтетичког опорезивања.

³⁵² „Фасцинанто је да ни ми као послодавац, нити грађани не знамо колико тачно има запослених у јавном сектору”, рекао је бивши министар финансија Ј. Крстић.

Иако је познато да је овај концепт доста сложен³⁵³ за администрирање, пре свега када је реч о пореским обвезницима, међутим то никако није могуће прихватити као разлог који би оправдао његово изостајање у примени; (б) у систему и даље индиректни порези доминирају, и да ситуација буде додатно неповољнија, највише је заступљени тзв. увозни порез на додату вредност (ПДВ). Мада поседује позитивне особине (еластичан је, скривен у цени производа, јефтин је за убирање и др.), његова негативна карактеристика изражена у регресивности допринела је његовом позиционирању на стабилно треће место у систему прихода развијених земаља; (в) промене нормативних пореских аката су и даље врло честе,³⁵⁴ што отежава израду калкулација од стране предузетника, па и грађана. Калкулације сачињене крајем пословне године за наредну годину често немају никакву вредност јер их промене у система пореза и других намета поништавају; (г) проблеме у билансирању јавних потреба по појединим нивоима власти. Донедавно, готово да је било сасвим уобичајено да се прибегне буџетском ребалансу. Ако је за утеху, није ово проблем искључиво у оквиру тела и органа којима је поверена израда буџета, већ је већим делом последица сложене економске и финансијске ситуације у земљи и окружењу; (д) Република Србија годинима има в.д. директора Пореске управе. То сасвим сигурно није прихватљиво и има одраза на рад пореске администрације у целини гледано, на понашање пореских обвезника, на доследну примену законских прописа, измирење пореских обавеза, пројекцију политика и реализацију циљева; (ђ) Република Србија још увек нема регистар свих фискалних, парафискалних и нарочито, нефискалних намета. Почетком 2012. године Национална алијанса за локални економски развој извршила је анализу и попис непореских и парафискалних намета у Републици Србији. Том приликом је идентификовано 370 непореских облика од којих је најмање 179 имало парафискални карактер, што значи обавезу плаћања јавном сектору за коју субјекти не добијају никакво право, услугу или добро, или добијају несразмерно мало³⁵⁵; (е) систем пензионог осигурања, иако показује знаке опоравка, и даље је у великим проблемима. То се најбоље манифестује у чињеници да држава и даље више од једне трећине средстава за

³⁵³ Тако је Алберт Ајнштајн једном приликом утврдио да је обрачун пореза на доходак грађана изузетно компликована процедура. Ако је тако, решење проблема налазимо, по угледу на развијени свет, у пореским саветницима.

³⁵⁴ Закон о порезу на доходак од 2001. године до данас мењан је 24 пута, Закон о порезу на имовину 14 пута, Закон о порезу на добит правних лица 14 пута, Закон о пореском поступку и пореској администрацији 23 пута, Закон о акцизама 24 пута итд.

³⁵⁵ *Непорески и парафискални намети у Србији 2014*, НАЛЕД, Београд, 2014, стр. 5.

пензије обезбеђује из буџета, и (ж) на крају, иако не мање важно, често је терет доказивања на пореском обвезнику; није извршена „*гиљотина прописа*“; контрола убирања и трошења је бременита бројним проблемима (како се дозволило да, на пример, нека лица кумулирају порески дуг од неколико стотина милиона динара, или колико година треба Државној ревизорској институцији да обави ревизију јавног сектора, ако сад обавља на годишњем нивоу контролу нешто преко 100 ентитета); пореску пресију и укупну висину намета неопходно је примерити снази фискалног капацитета³⁵⁶ израженог у доходу, приходу, потрошњи и имовини; фискалну администрацију перманентно образовати, рационалније организовати, опремити и боље стимулисати.

3. Финансијско-фискални односи између различитих нивоа власти у смислу расподеле ресурса

У околностима када су јавни приходи одређеног нивоа власти довољни за финансирање функција (јавних расхода) које се реализују на датом нивоу, не поставља се питање фискалне (не)равнотеже, нити питање расподеле јавних прихода између различитих нивоа одлучивања. Међутим, оваква ситуација у стварном животу тешко је остварива, односно, појављују се неравнотеже између јавних прихода и јавних расхода у буџетима политичко - територијалних јединица. С обзиром на тежњу да се приходи и расходи на различитим нивоима државне власти ускладе, примењују се одређени механизми за отклањање насталих неравнотежа, и то како на приходној тако и на расходној страни њихових буџета. И управо, расподела јавних прихода између различитих нивоа власти у земљи један је од начина отклањања насталих неравнотежа. Иначе, концепција фискалног федерализма нема универзално решење за расподелу прихода по нивоима власти,

³⁵⁶ Смањење пореског оптерећења је *conditio sine qua non* економског развоја, Ба. Јелчић, Б. Јелчић, *Порезни систем и порезна политика*, Информатор, Загреб, 1998, стр. 58. Међутим, има и мишљења да постојање пореске обавезе мотивише пореске обвезнике да повећају своју активност како би компензирали економски неповољне учинке које изазива плаћање пореза те да се плаћајући порезе осећају корисним чланом друштва јер тиме доприносе постојању и функционисању државе. У том контексту интересанто је приметити да је Mark Twain био одушевљен када је 1864. године платио порез на доходак у износу од 36,82 долара – у који је била укључена и казна! Плаћање тог пореза дало му је - како је сам тврдио, осећај „важности“. *Ибидем*, стр, 58.

него предвиђа различите опције које се могу користити приликом те расподеле. У том случају, нужно је повести рачуна о фискалном аранжману закљученом између политичко-територијалних јединица на различитим нивоима државне организованости. У складу са овим аранжманом и начином на који је одређена расподела јавних функција, а сагласно принципу усклађивања расхода и прихода, утврђује се и модел расподеле јавних прихода³⁵⁷. Иначе, принцип усклађивања подразумева да сваком нивоу власти треба доделити оне изворе прихода из којих ће бити покривени расходи настали вршењем функција датог нивоа власти. Јер, у зависности од тога колики су расходи, одређују се и неопходни ресурси односно извори финансирања. Углавном је заступљено мишљење да расподелом треба обухватити оне приходе чије је увођење у надлежности централне власти, а то су порез на доходак грађана, порез на добит корпорација (предузећа) и порез на додату вредност. Када се говори о приходима, чије увођење је у надлежности нижих нивоа власти, по правилу се сматра да ови приходи у целини треба да припадну буџету оног нивоа политичко-територијалне организованости који је приход и остварио, што у пракси није увек изводљиво.

И док се релативно прецизно може констатовати који би приходи требало да се расподељују, не постоје неки генерални, економски принципи о тачном њиховом износу који се везује за сваки од нивоа власти. У духу поменуте неизвесности, сматра се да би најефикаснија расподела прихода могла бити утемељена или у законским оквирима у виду егзактне пропорције (процента) односно формуле, или евентуално споразумом различитих, виших и нижих, субцентралних нивоа одлучивања. Тиме би се избегла дискреција централне владе, чиме би била сужена и могућност утицања на употребу уступљених средстава од стране нижих политичко-територијалних јединица. Иначе, расподела ресурса требало би да се одвија у складу са принципом задовољавања потреба или принципом деривације, што је условљено тиме да ли је циљ централне државне власти остварење економске ефикасности или правичности. Ова два циља не могу се истовремено реализовати, или не могу у истој мери. Код реализације принципа економске ефикасности, расподела ресурса врши се у складу са потребама одређене политичко-територијалне јединице и расходима који настају приликом задовољења њених потреба, док у складу са остварењем принципа правичности средства треба да припадну оној политичко-територијалној јединици у

³⁵⁷ Видети опширније: С. Стојановић, оп. цит., стр. 59-60.

којој су и остварена. Поједини аутори поред наведена два принципа сматрају да би, приликом расподеле ресурса, требало узети у обзир и ниво уложеног напора при наплати конкретног пореза. Други, пак, аутори значај придају и нивоу достигнутог капацитета политичко - територијалних јединица, и у садејству са достигнутим нивоом би, оним јурисдикцијама које немају довољне фискалне капацитете односно ресурсе за финансирање својих потреба, требало уступити више средстава у односу на друге, богатије јурисдикције³⁵⁸.

3.1. Фискална неравнотежа између субцентралних нивоа власти и њено уједначавање

Фискална неравнотежа настаје када постоји дисбаланс између јавних расхода и јавних прихода, и присутна је, најчешће, у буџетима субцентралних нивоа одлучивања из разлога што централна власт не жели препустити издашне изворе прихода овим нивоима, већ их чини зависним од њене финансијске снаге и воље, додељујући им такве изворе прихода из којих субцентралне јединице не могу обезбедити довољно средстава за финансирање својих потреба. Међутим, постоје околности када се фискална неравнотежа јавља и на централном нивоу власти, што се дешава када се нижим, субцентралним нивоима додељују значајна овлашћења у односу на важне изворе прихода. У таквим приликама, уколико се не потраже механизми за отклањање ових неравнотежа, настаће значајни поремећаји у фискалном систему земље који могу угрозити стабилност целокупног њеног макроекономског система. С обзиром на чињеницу да се између различитих нивоа власти успостављају различити вертикални и хоризонтални односи, последично томе можемо говорити о вертикалној и хоризонталној фискалној неравнотежи³⁵⁹. Фискални јаз, настао као последица фискалних неравнотежа, најчешће се отклања системом међубуџетских трансфера и задуживањем, о којима ће у наставку бити више речи.

³⁵⁸ Видети опширније: С. Стојановић, оп. цит., стр.118-120.

³⁵⁹ Видети опширније, С. Стојановић, оп. цит., стр.121-122.

3.1.1. Вертикална фискална неравнотежа

Вертикална фискална неравнотежа настаје када не постоји усклађеност између сопствених прихода и расхода субцентралних нивоа власти, што другим речима значи да субцентрални нивои нису у могућности да сопственим изворима прихода подмирују расходе који настају у вези са вршењем одређених функција на датом нивоу политичко-територијалног организовања. Прецизније, у идеалном сценарију то би подразумевало ситуацију у којој сваки субцентрални ниво власти има одвојене и самосталне изворе прихода, довољне за финансирање расхода који настају обављањем функција које су му додељене. Међутим, у стварности, услед бројних разлога (неједнак економски капацитет тј. финансијски потенцијал појединих политичко-територијалних јединица, неповољни политички, демографски, географски и други услови) није могуће остварити равнотежу између расхода и прихода на свим субцентралним нивоима. Уколико се циљана равнотежа реализује, макар само у набогатијим политичко-територијалним јединицама, и то без система трансфера, сматра се да је реализована вертикална фискална равнотежа на том нивоу власти, док ће у најсиромашнијим политичко-територијалним јединицама и даље постојати неусклађеност између функција и ресурса³⁶⁰.

Вертикална фискална неравнотежа често се јавља када се у једној земљи изврши децентрализација на страни расхода односно када се нижим нивоима власти додели обављање значајних функција, док је на страни прихода и даље присутна централизација. Уколико се, наиме, и оствари извешан степен децентрализације, оличен у бројним сопственим приходима у поседу субцентралних нивоа, они нису ни изблиза издашни да би субцентрални нивои могли убирати довољна финансијска средства и њима подмиривати своје расходе.

У јавнофинансијској теорији, сматра се да се вертикална фискална неравнотежа може отклонити на неколико начина: (а) давањем овлашћења субцентралним нивоима власти да сами повећавају своје приходе (посредством увођења нових дажбина или повећањем стопе постојећих); (б) преношењем одговорности за расходе нижих нивоа власти на централну власт; (в) смањењем локалних расхода, или (г) употребом међубуджетских трансфера. Иначе, примена једног од прва три начина, подразумевала би постојање велике дискреције

³⁶⁰ *Ибидем*, стр.122.

субцентралних нивоа власти у смислу повећања прихода на рачун грађана конкретне јурисдикције или до захватања пореских основица које спадају у надлежност централног нивоа одлучивања. Оваква ситуација би за последицу имала појаву миграција услед пореских разлога као и сељење пореза („гласање ногама“) у суседне јурисдикције. Уколико би се, међутим, одговорност за трошење пренела на централну власт, нижи субцентрални нивои би били подстакнути на олако трошење, зато што знају да, уколико прекораче постављена ограничења, централна власт ће понети тај терет. Стога, да би се избегле ове последице, у отклањању вертикалне фискалне неравнотеже, користе се међубуџетски трансфери³⁶¹ којима приходи централне државе бивају доступни нижим, субцентралним нивоима; смањују се разлике у дохотку по становнику; расте ниво укупних јавних добара и услуга, као и уједначавање нивоа пружања јавних добара и услуга, итд³⁶².

3.1.2. Хоризонтална фискална неравнотежа

Хоризонтална фискална неравнотежа подразумева постојање разлика у фискалним капацитетима субцентралних јединица истог нивоа организовања чиме настају значајни економски и фискални диспаритети међу њима, и за разлику од вертикалне, хоризонталну фискалну неравнотежу много је теже отклонити.

Само постојање хоризонталне фискалне неравнотеже имплицира ситуацијом да се грађанима различитих јурисдикција не обезбеђују иста јавна добра и услуге, или, уколико се и обезбеђују, то се не чини у истом обиму. Услед тога, неретко, долази до миграције становништва из сиромашн(иј)их у богат(иј)е политичко-територијалне јединице у којима могу користити све благодети добара и услуга који су им неопходни. Да би се спречила сељења пореских обвезника, као и да би се уједначили фискални капацитети, недостајућа средства за потребе уједначавања, преносе се из богатијих у сиромашније јурисдикције, чиме се настоји постићи хоризонтална фискална равнотежа између истих субцентралних нивоа власти. Тиме се омогућава производња јавних добара и пружање јавних услуга и у сиромашним јурисдикцијама, барем приближно на истом нивоу, као и у оним богатијим. Ово значи да се хоризонтална фискална неравнотежа углавном санира употребом

³⁶¹ *Ибидем*, стр.123-124.

³⁶² А. Бајо, *Јавне финансије локалних јединица власти*, Школска књига, Загреб, 2008, стр. 102.

трансфера за уједначавање, међутим док се вертикално фискално уједначавање врши посредством трансфера од централне ка нижим субцентралним нивоима власти, докле се хоризонтална фискална неравнотежа решава посредством како трансфера од стране централне власти, тако и трансфера од стране богатијих политичко-територијалних јединица истог нивоа организовања³⁶³.

Не дешава се тако ретко да ниже политичко-територијалне јединице у својим буџетима приказују дефиците не би ли им у ту сврху централна власт пренеле неопходна средства. Стога, да би се такве и сличне ситуације спречиле, пре одлучивања о износу трансферних средстава, прецизно се утврђује у коликом обиму треба извршити уједначавање односно одређују се намене за које ће нижи нивои употребити трансферна средства.

Сматра се да се фискални капацитет одређује на бази следећих критеријума: (а) наплате прихода – уколико конкретна политичко-територијална јединица остварује веће приходе, износ трансферисаних средстава биће последично мањи, стога се ове јединице неће залагати за што већу наплату прихода, јер рачунају на трансферна средства од стране централне власти. С друге стране, мањи износ сопствених прихода подразумевао би мање пореско оптерећење грађана, смањење одговорности локалних политичара и већи подстрек трошењу средстава; (б) висине дохотка грађана (тј. *per capita* дохотка) одређене политичко-територијалне јединице којој се трансферишу средства један је од најједноставнијих начина сагледавања фискалног капацитета; (в) висине бруто производа политичко-територијалне јединице, као начина утврђивања фискалног капацитета; (г) укупних опорезивих ресурса, где под тим подразумевамо све приходе које остварује конкретна политичко-територијална јединица било из сопствених фискалних извора, било из уступљених од стране других политичко-територијалних јединица; (д) репрезентативног пореског система односно система прихода који се користи у конкретној политичко-територијалној јединици а који је детерминисан врстом прихода која се примењује у једној јурисдикцији, могућношћу његове наплате, величином пореске основице и висином пореске стопе³⁶⁴.

Међутим, осим прихода, код одређивања обима средстава која ће се трансферисати конкретној политичко-територијалној јединици, неопходно је сагледати и расходе. Како захтеви грађана различитих политичко - територијалних

³⁶³ *Ибидем*, стр. 124.

³⁶⁴ *Ибидем*, стр. 125-126.

јединица нису исти, нису исте ни њихове потребе за средствима којима се обезбеђује производња јавних добара и пружање јавних услуга. Ради утврђивања ових разлика користи се више начина мерења расхода. Наиме, фискалне потребе могу се утврђивати према: (а) текућим обавезама нижих нивоа власти или према јавним добрима која се стандардно обезбеђују од стране нижих политичко-територијалних јединица; (б) индексу који у себи садржи демографске показатеље, број незапослених лица, степен сиромаштва, разлике у нивоу цена и трошковима живота итд; (в) функцијама и надлежностима које су додељене појединој политичко-територијалној јединици што није константна категорија с обзиром на околност да је могуће да се извесне јавне функције које су биле у искључивој надлежности централне власти, доделе нижим политичко-територијалним јединицама, а такође, могућа је и обрнута ситуација која би довела до сужавања њихових надлежности и функција.

Када се на основу наведених критеријума утврде фискалне потребе и фискални капацитети политичко-територијалних јединица одређеног нивоа организовања, одређује се обим у коме треба вршити уједначавање и то тако што се, понајпре фискални капацитет сваке јурисдикције пореди са просечним фискалним капацитетом, а тек онда трансферишу потребна средства за уједначавање и постизање уравнотеженог система задовољавања потреба грађана³⁶⁵.

4. Инструменти решавања фискалних неравнотежа различитих јурисдикција

Локалне самоуправе које у свом делокругу имају већи обим надлежности, нису увек кадре да их обављају на задовољавајући начин, с обзиром на то да природа и обим тих послова (комунални послови, јавни саобраћај, довод воде, електричне енергије, гаса, чишћење и одношење смећа, одржавање зелених површина, школе, домови здравља, подстицање локалног економског развој и др),³⁶⁶ неретко изискује финансијске ресурсе који, по правилу, превазилазе могућности локалне јединице. Тенденције о неопходности повећања учешћа локалног становништва у процесу одлучивања чине процес финансирања локалних ентитета још атрактивнијим.

³⁶⁵ Ибидем, стр. 126-127.

³⁶⁶ С. Ђорђевић, *Локална самоуправа*, Центар за слободне изборе и демократију, Београд, 2002, стр. 8.

Такође, у циљу минимизирања трошкова и реализације заједничких интереса, те задовољења заједничких потреба које самостално не би биле кадре да обаве, локалне заједнице се удружују, користећи тиме локалне компаративне предности, активирајући недовољно коришћене ресурсе и то кроз међурегионалну и међуопштинску сарадњу.

Да се подсетимо, постоје у принципу више начина финансирања локалних заједница: изворним приходима, уступљеним приходима, трансферима и задуживањем³⁶⁷. Кључни приход је изворни приход који је везан за суштину локалне самоуправе. Уставом и законом је загарантована изворна надлежност локалне самоуправе јер она оличава слику једне суштинске територијалне децентрализације. Чак и Европска повеља о локалној самоуправи даје право локалним властима на адекватна сопствена финансијска средства којима могу слободно да располажу у оквиру својих овлашћења. Даље, аутори Европске повеље о локалној самоуправи наводе да изворни приходи локалне самоуправе морају да потичу од локалних пореза, накнада и такси чију висину одређују саме јединице локалне самоуправе, у складу са својим статутом. Исто тако, законодавац и аутори Европске повеље о локалној самоуправи свесни су неминовности постојања уступљених прихода и различитих облика наменских и ненаменских трансфера од стране централне државе, као различитих облика финансијске помоћи локалним заједницама.

Неретко се, међутим, поставља питање да ли су изворни приходи довољни локалној самоуправи за обављање послова из њене изворне надлежности. Нажалост, најчешће нису. У таквим околностима локална самоуправа прибегава коришћењу различитих врста трансфера буџетских средстава од стране централне власти, као и задуживању. Ваља имати на уму да сваки од тих трансфера умањује суштину локалне самоуправе односно њену аутономију, која подразумева да локална самоуправа има довољне изворне приходе за финансирање послова из изворног делокруга својих надлежности. Ако је за утеху, чак и у политичким системима са развијеном локалном самоуправом, у којима она обавља широк круг послова и поседује висок степен аутономије, велики део прихода долази од трансфера, уступљених прихода, зајмова и слично, стављајући локалну самоуправу под утицај централне власти.

Иначе, финансијске неравнотеже могу се јавити на било ком нивоу власти и да се решавају на том нивоу или кроз механизме финансијског изравњања, обично као помоћ вишег (ширег) нивоа буџетирања нижем, кроз уступање прихода или дела прихода, путем трансфера и дотација (намењених обично за инвестиције), давањем гаранција за зајмове, и сл. Да закључимо, када сопствени приходи нижих политичко-територијалних јединица нису довољни за покриће њихових расхода, неопходна средства се обезбеђују трансферима са вишег нивоа власти (евентуално од богатијих јурисдикција истог нивоа власти), а у крајњој инстанци приступа се задуживању.

4.1. Међубуџетски трансфери

Међубуџетски трансфери представљају трећи стуб „зграде“ фискалног федерализма, инструмент су отклањања вертикалне и хоризонталне неравнотеже у буџетима субцентралних нивоа власти односно фискалних диспаратета насталих као последица различите привредне развијености појединих подручја државе³⁶⁸. Осим за уједначавање, трансфери се употребљавају и за остварење других циљева (примера ради, суфинансирање капиталних пројеката или када наступи ванредна потреба). Дobar систем трансфера поштује одређене принципе као што су објективност, транспарентност, правичност, једноставност, стабилност, предвидивост, флексибилност и др.

Иначе, средства која ће се употребити за трансфер могу се одредити на један од следећа три начина: (а) као фиксно утврђени проценат прихода централне власти (или као однос према некој другој макроекономској величини, нпр. према вредности бруто домаћег производа), (б) на *ad hoc* основи, попут других буџетских расхода, или (в) на бази утврђене формуле.

Уколико централна власт жели за себе да задржи максималну буџетску контролу, у том случају ће најбољи систем трансфера бити онај који почива на *ad hoc* основи, тј. онај у коме се укупна сума за расподелу одређује годишње, у складу са утврђеним буџетским приоритетима.

Систем који се заснива на фиксном проценту од централних прихода који се трансферишу субцентралним нивоима представља умногоме бољи начин

³⁶⁸ Видети опширније: Ј. Ђуровић Тодоровић, М. Ђорђевић, оп. цит., стр. 408.

обезбеђивања неопходних средстава у односу на *ad hoc* систем, јер се утврђују фиксни проценти прихода који се трансферишу нижим нивоима или се од укупне суме прихода одређује проценат који ће се трансферисати локалној власти, што умањује неизвесност нижих нивоа.

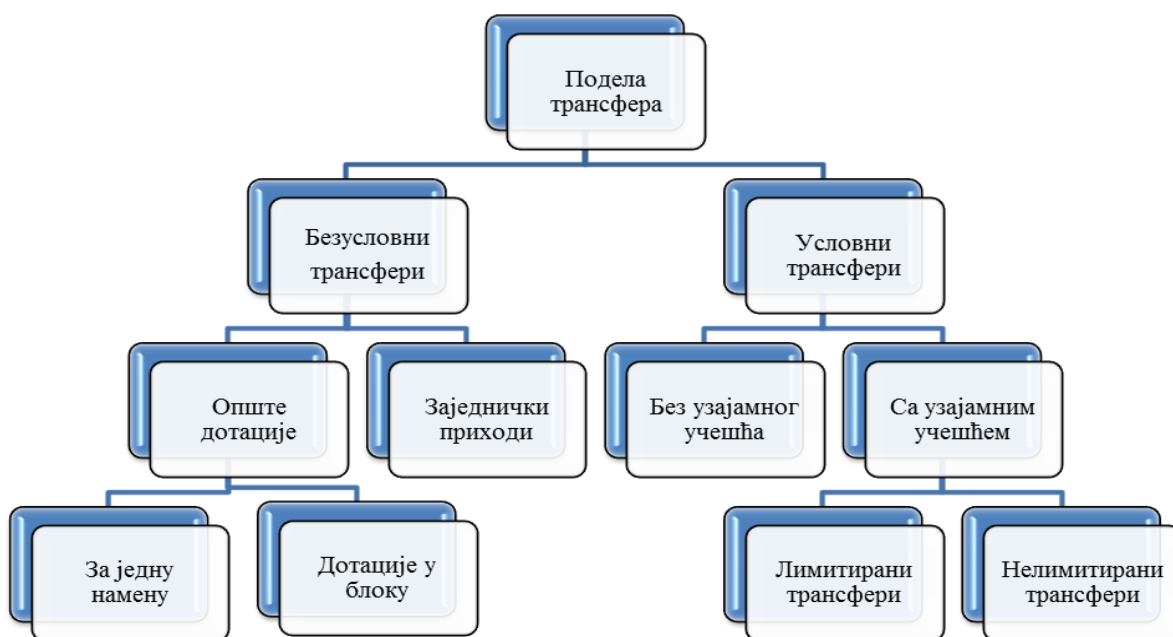
Трећи метод представља утврђивање одређене формуле у коју су укључени бројни фактори попут броја становника, географског положаја дате јурисдикције, степена њене привредне развијености, присуства неких посебности односно специфичних околности, обима природних богатстава и/или инфраструктурних ресурса. Расподела трансфера на бази формуле је повољније решење у односу на претходна два метода јер гарантује одређену сигурност и централној власти и нижим политичко-територијалним јединицама. Централна власт даје локалним јурисдикцијама тачно онолико средстава колико им је потребно а, с друге стране, локалне јурисдикције заштићене су од самовоље централне власти.

Најчешће се системом трансфера настоје остварити следећи циљеви³⁶⁹, и то: (а) доступност пореских прихода централне државе нижим тј. субцентралним нивоима, (б) смањење неједнакости у доходу по становнику, (в) пораст укупног нивоа јавних добара и услуга, (г) уједначавање услова под којима ниже фискалне јединице обезбеђују јавна добра и пружају јавне услуге и др.

Трансфери у многим земљама спадају у најзначајније изворе прихода локалних власти. Систем ненаменских трансфера у Републици Србији, као збир трансфера за уједначавање, општег, компензационог и трансфера солидарности, ревидиран је неколико пута откако је у систем први пут уведен 2007. године. Према садашњим прописима износ средстава за ненаменске трансфере фиксиран је на 1,7% БДП³⁷⁰. Са нивоа Републике, градовима и општинама припадају трансфери који могу бити: *ненаменски трансфери*, који се утврђују на годишњем нивоу на основу оствареног бруто домаћег производа, а расподељују се свим локалним самоуправама (осим Града Београда) и то према критеријумима утврђеним законом, и *наменски трансфери* који се користе за финансирање одређених функција и издатака.

³⁶⁹ А. Бајо, *Јавне финансије локалних јединица власти*, оп. цит., стр. 102.

³⁷⁰ Методологија за израчунавање висине трансфера дефинисана је Законом о финансирању локалне самоуправе (чл. 38- 46).



Слика 4. Подела трансфера

Наменски трансфери су Законом о финансирању локалне самоуправе уведени у циљу финансирања надлежности које су пренесене са централне власти на ниво локалне самоуправе и стварања могућности учешћа централне власти у финансирању конкретних пројеката на нивоу локалне самоуправе (здравство, образовање, социјална заштита, заштите животне средине и управљање отпадом, инвестициони пројекти у тврдој мрежној инфраструктури и др.). Један од важнијих корака ка институционалном јачању положаја локалне самоуправе у процесу преговарања о висини трансфера, као и о начину и критеријумима финансирања локалне самоуправе у целини јесте оснивање Комисије за финансирање локалне самоуправе.³⁷¹

У оквиру Европске повоље о локалној самоуправи дата је смереница према којој је пожељно да трансфери буду наменски. Наравно, што је ниво власти виши то се проблем потребних средстава лакше решава јер вишим нивоима власти припада законодавна функција, док су локални нивои власти лишени законодавне надлежности и нису у позицији да одлучују о потребним средствима за финансирање својих функција.

³⁷¹ Закон о финансирању локалне самоуправе, члан 50.

4.2. Задуживање локалних нивоа власти

У околностима када се у буџетима политичко - територијалних јединица појави неравнотежа, која се не може отклонити системом трансфера од стране других нивоа јавне власти, у том случају оне прибегавају задуживању. Осим за потребе отклањања неравнотеже буџета, средства од задуживања могу се користити и за потребе финансирања капиталних инвестиција у оквиру бројних развојних пројеката, што је у пракси много чешћа појава. У сваком случају задуживање мора бити ограничено. И сама Европска повеља о локалној самоуправи предвиђа да локалне власти могу позајмљивати средства за капитално инвестирање па им се у том смислу допушта приступ националном и међународном тржишту капитала, у оквиру законом предвиђених могућности³⁷².

Полазећи од тога да се у буџетима нижих нивоа власти налазе две основне групе расхода, односно текући и капитални, с правом констатујемо да постоје и две основне намене за које се јединице локалне самоуправе могу задуживати, а то су: финансирање текућих финансијских обавеза и финансирање капиталних инвестиција. И док је финансирање текућих потреба краткорочно и мањег обима, дотле је капитално задуживање најчешће дугорочно и захтева већа финансијска средства, у зависности од значаја односно величине инвестиције.

Иако су јединице локалне самоуправе самосталне у доношењу одлуке о задуживању, прелиминарно питање које се разматра јесте оно које се тиче њихове кредитне способности. Сматра се да је кредитна способност нижих нивоа власти највећа када централна власт у потпуности покрива трошкове њиховог задуживања, а најнижа када ниже јурисдикције саме носе последице свог задуживања.

Код рачунања кредитог рејтинга дате политичко-територијалне јединице узима се у обзир њена економска снага, фискални капацитет, потребе, политички, административни и институционални аспект задуживања, ризик задуживања и осетљивост локалних финансија на макроекономске шокове. Специфичности задуживања локалне власти огледају се и у томе што се ради о пројектима који, углавном, не доносе профит, а обезбеђење кредита не може да почива на хипотеци.

³⁷² Европска повеља о локалној самоуправи, члан 9.

Локалне самоуправе у Републици Србији имају законску могућност да се задужују, краткорочно и дугорочно, што је регулисано Законом о јавном дугу³⁷³. Наиме, локалне самоуправе се могу краткорочно задуживати за финансирање дефицита текуће ликвидности, али тај износ не сме прећи 5% укупно остварених прихода буџета локалне власти у претходној години, и не може се рефинансирати и пренети у наредну годину, већ напротив, мора бити враћен пре краја буџетске године у којој је задуживање уговорено. Локалне власти се могу и дугорочно задуживати али искључиво за потребе финансирања или рефинансирања капиталних инвестиционих расхода, предвиђених у буџету локалне власти. Износ неизмиреног дугорочног задуживања, у том случају, не може бити већи од 50% укупно остварених текућих прихода буџета локалне јединице током претходне године. Изузетно, овај лимит може бити и прекорачен у случајевима када се ради о дугорочном задуживању чији је рок отплате, не рачунајући период мировања, најмање пет година. Поред овог лимита, законодавац установљава још једно ограничење за дугорочно задуживање локалних власти. Наиме, износ главнице и камате који доспева у свакој години на сва неизмирена дугорочна задуживања за финансирање капиталних инвестиционих расхода, не може бити већи од 15% укупно остварених текућих прихода буџета локалне власти у претходној години. Као и у вези претходног ограничења, и овде су могућа одређена одступања. Тако, овај износ може бити већи од 15% уколико две трећине текућег суфицита у односу на укупно остварене текуће приходе чини удео већи од 15%.

Јасна правила задуживања, стабилност припадности прихода и расхода, и објективна алокација средстава треба да буду водећи принципи законског оквира у вези са задуживањем локалних самоуправа.

Задуживање омогућава локалним ентитетима да спроведу амбициозније инвестиције него што би то иначе било могуће. Међутим, задуживање није увек најадекватнија стратегија финансирања. Задуживање у циљу покрића текућих расхода или дефицита рачуна има супротан ефекат јер се трошкови преносе на будуће генерације док садашњи порески обвезници уживају од тога користи. Последице томе, задуживање за покриће текућих потреба ретко се примењује, будући да може довести до презадуживања, чиме се неминовно повећава и јавни дуг земље. Уколико се, међутим, догоди да се ниже територијално-политичке јединице

³⁷³ Службени гласник РС, бр. 61/05, 107/09, 78/11. и 68/15.

презадуже, а да централна власт при том није у стању да врати кредите, може наступити финансијска криза у држави. Услед превенције оваквог сценарија, неопходно је успостављање одређене контроле задуживања. Иако је тиме ограничена аутономија дате локалне власти, ипак је потребно преузети одређене мере предострожности, јер давање велике слободе јединицама локалне самоуправе, може угрозити кредибилитет целе земље.

Задуживање у оквиру граница дате државе може бити: задуживање код централне власти, и задуживање на тржишту кредита тј. комерцијалних банака и на тржишту хартија од вредности (издавањем обвезница). Задуживање код централне власти је неповољно решење због постојања високог степена контроле од стране државе у смислу намене трошења позајмљених средстава, и присутно је само у оним државама које немају развијено тржиште кредита. Друга могућност састоји се у издавању обвезница (тзв. *муниципалне обвезнице*) које се продају на тржишту капитала а као купци при томе, јављају се грађани и правни субјекти.

У државама у којима је развијен и банкарски сектор и тржиште хартија од вредности, присутна је конкуренција ова два извора кредитирања. И док се обвезницама локалним властима могу обезбедити средства како за финансирање текућих издатака тако и за потребе капиталних инвестиција, дотле се кредитима банака средства користе искључиво за потребе финансирања капиталних пројеката. Локалне јединице, које издају обвезнице, долазе до неопходних средстава одмах, тј. истог тренутка. И даље, финансијска средства добијена продајом обвезнице нису подложна контроли за разлику од средстава добијених од банака које могу контролисати намену трошења средстава и у сваком тренутку могу прогласити доспелост кредита. С тим у вези, издавање обвезница представља један од начина за остварење њене значајне финансијске самосталности. И управо ове особине обвезница отежавају контролу централне власти над задуживањем децентрализованих јединица.

Пракса задуживања локалног нивоа власти данас је различито организована. Док поједине државе допуштају иступање нижих политичко-територијалних јединица и задуживање у иностранству, дотле друге изричито забрањују или то допуштају само изузетно. У јавнофинансијској теорији, сматра се да би задуживање требало допустити изузетно за капиталне инвестиције, а забранити за финансирање текућег дефицита локалних јединица. Сем тога, за задуживање у иностранству

неопходно је одобрење централне власти која је и својеврсан гарант да ће дуг бити исплаћен.

Главна предност муниципалних обвезница за инвеститоре јесте одсуство пореског оптерећења приноса. За локалну и централну власт муниципалне обвезнице омогућавају финансирање локалног развоја. Инвеститори могу посредством муниципалних обвезница оптимизирати своје пореско оптерећење, а држава смањити оптерећење централног буџета, и ова врста стратегијске коалиције могућа је и у нашој земљи. Јединице локалне самоуправе у нашој земљи врло опрезно се задужују, нарочито имајући у виду потенцијале и могућности које нуде муниципалне обвезнице.

5. Актуелни проблеми финансирања локалне самоуправе у Републици Србији

Претходни прикази, извршене анализа и изведене оцене дали су довољно основа за детектовање проблема у функционисању локалне самоуправе у Републици Србији. Без намере да их детаљније елаборирамо, на почетку овог осврта констатујемо да су немали проблеми који се дуже време манифестују у функционисању јединица локалне самоуправе само рефлексија ситуације и тренутног стања у целом друштву. После избијања светске економске кризе крајем 2008. године, јавне финансије у већини земаља, а нарочито „рањивих“ земаља Централне и Источне Европе, нашле су се у сличном проблему. Наиме, нагло успоравање економске активности довело је до значајног пада јавних прихода, што је резултирало повећањем фискалног дефицита и убрзаним растом јавног дуга. Као одговор на погоршање фискалне позиције, већ у том периоду, многе земље започеле су и успешно спровеле, амбициозне фискалне консолидације којима су зауставиле раст јавног дуга, а просечан дефицит у региону смањен је током 2012. године на прихватљивих око 3% бруто домаћег производа. Међутим, уљуљкани мишљењем једног дела владајуће политичке номенклатуре, која је, што се доцније показало као неосновано, тврдила да ће Србија остварити бенефите од кризе, у Србији је одговор, примерен насталој ситуацији, изостао. Наиме, предузете мере нису биле адекватне околностима да би отклониле постојећи структурни несклад између јавних прихода и јавних расхода. Последице томе, до краја 2014. године фискални дефицит је порастао на 6,6% БДП (и био је највећи у земљама ЦИЕ), а Република Србија је, од

просечно задужене земље, постала једна од најзадуженијих у региону. Јавни дуг је досегао ниво од готово 72% БДП³⁷⁴. Да не би било по оној народној “повика на вука а лисице месо једу”, и ради објективности, одређени број проблема засигурно је резултат и слабости у раду одговарајућих структура, организација и служби у самој локалној самоуправи.

Као што је више пута истакнуто, у периоду од 2006. до, закључно са, 2015. годином Република Србије је предузела значајне и бројне мере које директно или индиректно тангирају проблематику функционисања јединица локалне самоуправе. Брига коју су креатори фискалног система испољили према финансијама локалне власти има своје пуно оправдање у сазнању да ефикасност локалне самоуправе у обезбеђењу јавних добара и услуга и коришћењу расположивих ресурса, у битној мери одређује укупан квалитет и трошковну ефикасност јавног сектора као целине, и чињеници да се преко 12% јавне потрошње опште државе реализује на локалном нивоу. Мере које су држава, а пре свега ресорна министарства (Министарство за државну управу и локалну самоуправу и Министарство за финансије), као и други ентитети у оквиру својих надлежности предузели, превасходно су имале за циљ да оформе правну инфраструктуру за успешно и одрживо функционисање јединица локалне самоуправе, да помогну едукацију запослених, да пренесу искуства добре праксе у погледу организације и целокупног функционисања овог ентитета, итд. Упркос бројним предузетим активностима, нажалост, све чешће, уверљивије и убедљивије износе се мишљења и оцене да се јединице локалне самоуправе и даље суочавају са немалим бројем значајних слабости које озбиљно прете да компромитују функционисање локалних власти у Републици Србији.

У структури откривених проблема на које указују и сами грађани, као најзаинтересованији и најкомпетентнији за оцену рада локалне власти, а безрезервно подржава и теорија, нарочит значај имају:³⁷⁵ (а) *транспарентност у раду локалне власти*. Данас, са свим расположивим савременим информационим технологијама, никада није било лакше да се најзначајнија рачуноводствена и друга документациона основа власти учине доступном увиду јавности. Иако, истини за вољу, многи градови и општине на својим сајтовима објављују одлуке о буџету и завршном

³⁷⁴ Видети опширније: *Фискална кретања у 2014. години и основне препоруке за ребаланс буџета и средњорочно прилагођавање 2015-2017. године*, Фискални савет, Република Србија, Београд, 2014.

³⁷⁵ Видети опширније: *Документ о циљевима и принципима реформе система финансирања локалних самоуправа у Републици Србији*, Министарство финансија, Београд, 2015.

рачуну, ова пракса ипак недостаје знатном броју јединица локалне самоуправе. У духу овог излагања, намеће се потреба да све локалне власти, редовно и у потпуности, учине доступним следећа документа: Нацрт одлуке о буџету, Предлог одлуке о буџету, Одлуку о буџету, Извештај о извршењу буџета током године, Одлуку о завршном рачуну буџета и Ревизорски извештај Државне ревизорске институције; (б) *систем финансирања*. Проблеми се испољавају како на страни изворних прихода тако и на страни трансферних средстава. У оквиру изворних прихода, осећа се недостатак мера путем којих би се подстицала ефикаснија наплата локалних изворних прихода, пре свега веће коришћење потенцијала пореза на имовину у статистици, такса, накнада и слично. У таквим околностима, на сцени је понашање по принципу моралног хазарда, које подразумева пропуштање могућности за прикупљање изворних прихода, односно веће ослањање на средства по основу трансфера. У Републици Србији, путем трансфера са централног нивоа власти финансирају се слабије развијене локалне самоуправе, јер услед умањених привредних активности, оне тешко остварју приходе од пореза на доходак, имовинских пореза и других директних прихода локалне самоуправе. Република Србија је током последњих година, у оквиру реформи система финансирања локалне самоуправе, мењала и ниво издвајања у виду трансфера. Дате околности резултирале су порастом неизвесности, јер одиста, тешко је знати на колика средства јединица локалне самоуправе може рачунати, чак и на годишњем нивоу, а камоли у неком дугорочном временском периоду, чиме је отежана могућност њеног дугорочног планирања; (в) *статус јединица локалне самоуправе у организационој структури Републике Србије*. Пре свега, изостала је јаснија и прецизније подела надлежности између различитих нивоа власти и потпуна односно доследна имплементација принципа субсидијарности; међуопштинска сарадња није на потребном и реално могућем нивоу; доминира монотипски систем локалне самоуправе, а изостала је и већа подршка државе локалним властима, посебно недовољно развијеним градовима и општинама; (г) *локални економски развој*. У том контексту примећено је да локалне самоуправе немају изграђену стратегију одрживог развоја, и ако је и имају, она често не покрива временски оквир за који се израђује стратегија на нивоу Републике Србије, а примењује се и различит методолошки приступ при њеној изради. Дакле, изостало је системско подстицања локалног економског развоја, што је нарочито штетно за најнеразвијеније јединице локалне власти, и (д) *остало*. У оквиру ове групе проблема по свом значају истиче се небрига коју ентитети

демонстрирају када је у питању регистар имовине у њиховом власништву. Премда су многи у имовини препознали значајан извор прихода, бројне општине и градови још увек, без ваљаног разлога, не знају колико у свом поседу имају земљишта, пословног и стамбеног простора. Надаље, Комисија за финансирање локалних самоуправа није испунила и оправдала своје конституисање. И на крају, како констатује Р. Сретеновић, у раду локалне самоуправе испољава се: неефикасно трошење јавних средстава; проблеми са управљањем јавном имовином; недовољно поштовање закона, прописа и процедура и неправилности у издавању послованог простора³⁷⁶.

Наведена листа слабости³⁷⁷ уверљиво подражава тезу о неопходности реформе система организације, функционисања и финансирања субцентралних нивоа власти, а посебно јединица локалне самоуправе у Републици Србији.

³⁷⁶ Округли сто: *Унапређење управљања јавним финансијама на локалном нивоу*, Стална конференција градова и општина, Београд, 2015.

³⁷⁷ Листа наведених слабости, иако бројна није коначна. Ту пре свега мислимо на: величину јединица локалне самоуправе мерену бројем становника, статус градова у смислу надлежности и ресурса као и критеријума конституисања, положај градских општина и месних заједница, проблеме у раду јавних предузећа на градском и општинском нивоу и др.

*„ ...управо у општинама лежи снага слободних народа.
Општинске институције су за слободу оно што су основне школе за науку;
Оне слободу чине приступачном народу;
Оне му омиле њено мирољубиво коришћење и навикавају га да се њома служи.“*

*Алексис де Токвил
француски политички теоретичар и историчар (1805-1859.)*

IV ФИНАНСИРАЊЕ ЈЕДИНИЦА ТЕРИТОРИЈАЛНЕ АУТОНОМИЈЕ И ЛОКАЛНЕ САМОУПРАВЕ У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ

1. Искуства развијених земаља у финансирању субцентралних нивоа власти

Савремена држава остварује изузетан положај у домену целокупне економске и финансијске активности. Са становишта овог дела дисертације, изузетна је сложеност и међузависност њених функција у сегментима: (а) производње јавних добара и услуга; (б) регулисања и субвенционисања приватне производње, и (в) прерасподеле националног дохотка. Теоретски посматрано, ове функције могу се реализовати на свим нивоима политичко–територијалне организације, како у унитарним децентрализованим државама тако и у федерацијама³⁷⁸. Иако је улога централне државе изузетно значајна, подједнако су важни и процеси децентрализације односно спуштања појединих послова са централног на субцентрални (регионални и локални) ниво власти.

Принципи субсидијарности, децентрализације и демократије у савременим земљама постали су општеприхваћени и изузетно значајни за расподелу одговорности и надлежности као и извора финансирања између појединих нивоа власти, а различити приступи овој расподели најчешће се објашњавају разликама у историјским, економским, политичким и културним аспектима једне државе, као и потребама њених грађана.

Европске регионалне и локалне власти, погођене кризом из 2008. године, а потом и рецесијом, спровеле су обимне реформе повећавајући порезе, смањујући расходе и централне трансфере. Иако у ниједној савременој земљи није забележена потпуна независност субцентралних нивоа од централне државе услед настојања реализације принципа јединства власти односно јединственог поретка, у највећем броју њих, субцентрални нивои у значајној мери су самостални. Они, наиме, поседују сопствену имовину и имају сопствене изворе прихода, најчешће законски регулисане, који углавном потичу од пореза, било да им у целости припадају, било да их са централном државом деле.

Компаративне анализе указују да је систем финансирања субцентралних нивоа власти у развијеним демократијама флексибилан и разнолик. Изражен је тренд ка диверсификацији извора финансирања, као и ослањања на неке од традиционалних механизма. У готово свим савременим земљама субцентралним нивоима власти, обим и врста надлежности као и извори њиховог финансирања, одређени су уставним и

³⁷⁸ Б. Раичевић, *Јавне финансије*, Економски факултет Београд, Београд, 2005, стр. 21-22.

законским одредбама. При томе, нарочито се инсистирало на уважавању финансијске аутономије. Негде се у томе успело у мањој, а негде у већој мери.

Током последњих неколико година, предузете су значајне активности у погледу хомогенизације функција које обављају субцентрални нивои власти, а с тим у вези, и систем финансирања постао је уједначенији. Константна је потреба, изражена и на нивоу савремених европских демократија, проналажење сталних, адекватних, довољно издашних и разноврсних извора финансирања у околностима када се проширење обима и броја јавних функција савремене државе, одразило и на субцентралне нивое који су постали значајни фактори и носиоци целокупног привредног развоја и у земљи, и изван њених граница.

Нарочито су интензивни процеси глобализације, транзиције и слободне тржишне утакмице, покренули суштинске дилеме о новим концептима финансирања субцентралних нивоа власти. Иначе, у Европској унији постоји приближно 90.400 (90.380) најразличитијих децентрализованих јединица смештених у 28 држава, њених чланица од којих три имају федералну структуру државног уређења (Немачка, Аустрија и Белгија), једна је квази – федерална (Шпанија), и двадесетичетири су унитарне државе, различито децентрализоване. Португал, Уједињено Краљевство и Финска имају регионе само на једном делу своје територије, док с друге стране, у целокупном пејзажу Европе, Италија као регионална држава, ужива посебан статус.

Надаље, у највећем броју држава, систем локалне самоуправе уређен је као политипски односно, једанаест земаља Европске уније има само један степен субцентралне власти (општине), десет поседује двостепену територијалну структуру, док седам преосталих земаља чланица, од којих су неке уједно и највеће земље Европе, попут Француске и Италије, имају тростепену територијалну организацију власти (општине, регионе и трећи ниво у виду департмана, провинција и округа). Просечна европска општина, као основна јединица у којој се манифестује локална самоуправа, има око 5.800 становника и простире се на површини од приближно 49 км².

Табела 5. Просечан број становника и просечна величина општине у земљама ОЕЦД-а

Земља	Просечан број становника у јединици локалне самоуправе	Просечна површина јединице локалне самоуправе, у км ²
Федерације и квази-федерације		
Аустрија	4.090	39
Белгија	19.030	51
Немачка	7.320	32
Шпанија	5.605	62
Швајцарска	3.590	17
САД	8.990	249
Унитарне земље		
Данска	58.155	438
Финска	17.530	971
Француска	1.855	16
Грчка	33.410	403
Мађарска	3.125	29
Италија	7.545	37
Холандија	43.540	86
Норвешка	12.185	711
Шведска	33.890	1.405
Уједињено Краљевство	166.060	623
ОЕЦД -34	9,570	251
ЕУ - 28	5.800	49

Извор: OECD (2016), Subnational governments in OECD countries: Key data (brochure), OECD, Paris, <http://www.oecd.org/regional/regional-policy/Subnational-governments-in-OECD-Countries-Key-Data-2016.pdf>

Када говоримо о изворима прихода субцентралних нивоа власти у савременим земљама, неопходно је нагласити да међу њима постоје велике разлике, детерминисане пре свега, степеном остварене децентрализације, што уосталом илуструју потоњи наводи³⁷⁹. У десетак земаља Европске уније (Малта, Румунија, Бугарска, Холандија, Велика Британија, Грчка и друге земље), а према подацима из 2011. године, донације и субвенције чиниле су преко 70% прихода локалних финансија.

С друге стране, приходи од пореза чинили су просечно 41,6% укупних прихода локалних власти, у Европској унији током исте године, односно незнатно више него претходне, 2010. године када су износили 39,5%. Иначе, локални порески приходи не

³⁷⁹ Према подацима Савета европских општина и регија (*The Council of European Municipalities and Regions – CEMR* - је највећа организација локалних и регионалних власти у Европи) Доступно на: http://www.ccre.org/docs/Note_CCRE_Dexia_EN.pdf

постоје на Малти а недовољно су заступљени у Ирској, Уједињеном Краљевству, Холандији, Грчкој, Бугарској и Румунији, где чине мање од 15% укупних локалних прихода. На другом крају спектрума, локални порези доминирају са више од 46% у буџету локалних самоуправа земаља попут Финске, Француске, Летоније, Аустрије, Немачке, Шпаније³⁸⁰ и око 61% у Шведској. Овај порески приход потиче из оба извора финансирања, односно и из сопствених извора пореза и из заједничког опорезивања на националном нивоу, а затим дељења тог износа између државних и локалних органа власти. Иначе, сопствени извори прихода децентрализованих јединица Европске уније чине они порези код којих субцентрални нивои имају одређен простор за маневрисање с обзиром на два фискална параметра, односно, пореску стопу и пореску основицу, иако је неретко присутан надзор централне власти, што у извесној мери ограничава њихову финансијску аутономију. Ови извори прихода углавном укључују порез на имовину (у готово свим земљама), порез на економску активност (у Немачкој, Аустрији, Шпанији, Италији, Луксембургу, Француској, Мађарској, и другим земљама), локални порез на приход (нордијске земље, Белгија и Италија), као и друге приходе. Приходи од накнада и такси генеришу у просеку 10,6% прихода субцентралних нивоа власти у Европској унији као целини, и преко 15% локалних прихода у десетак земаља (Кипар, Грчка, Финска, Ирска, Луксембург и др.).

И на послетку, приходи од продаје и употребе имовине (нпр. приход од земље) и финансијска средства (дивиденде, камате од депозита, итд.) обезбеђивали су, просечно, на нивоу Европске уније као целине, око 1,6% прихода субцентралним нивоима власти током 2011. године, односно више од 2% у Немачкој, Финској, Холандији, Португалу и Аустрији³⁸¹.

Даље, према подацима Савета европских општина и регија током 2011. године³⁸², расходи субцентралног нивоа власти чинили су око 16,7% БДП-а и око 34,0% укупне јавне потрошње, просечно на нивоу Уније (11,9% и 24,3% респективно, само за локалне ентитете). Овај просек међутим, замагљује праву ситуацију у земљама Европске уније. У том смислу, Данска се издваја од осталих европских земаља због своје изузетно велике потрошње на локалном нивоу (37,5% БДП-а и 64,6% јавне

³⁸⁰ У регионима (регијама) Шпаније, порез као проценат буџета субцентралних нивоа власти је порастао са 43% у 2010. години на 58% у 2011. години.

³⁸¹ *Subnational Public finance in the European union*, 11th Edition, 2012, p.15. Dostupno na: http://www.ccre.org/img/uploads/piecesjointe/filename/subnational_public_finance_2012_en.pdf

³⁸² *Subnational Public finance in the European union*, 11th Edition, 2012, p.24. Доступно на: http://www.ccre.org/img/uploads/piecesjointe/filename/subnational_public_finance_2012_en.pdf

потрошње, респективно). С друге стране, постоје земље које су локалним властима ограничиле овлашћења због мале величине у територијалном погледу (Малта, Кипар), или су историјски веома дуго биле високо централизоване државе (Грчка).

Земље између та два екстрема могу се поделити на четири групе: (а) прву групу чине земље у којима је удео расхода субцентралних нивоа власти изузетно значајан, и у овој групи налазе се две нордијске, високо децентрализоване земље (Шведска и Финска), федералне државе (изузев Аустрије) и Шпанија. Иначе, висок удео расхода потиче од чињенице да издаци представљају збир расхода федералне државе и расхода локалног јавног сектора; (б) другу групу земаља чине Италија, Аустрија, Холандија и Пољска, са коефицијентима који су близу европског просека; (в) трећа група земаља има удео расхода испод европског просека, и у овој групи налазе се Француска и Велика Британија, Румунија, Чешка и Мађарска, и коначно (г) последња група укључује неколико, релативно централизованих земаља са коефицијентима значајно испод просека европских држава, и у ову групу спадају Ирска, Луксембург и Португал.

Уступљени порези присутни су у око двадесетак земаља чланица Европске уније, али су најпопуларнији у земљама Источне и Централне Европе.

Важно је нагласити да нема идеалног модела финансирања, примењивог у свим државама. У наставку (табела 6.) приказаћемо пореске приходе субцентралних нивоа власти у одабраним земљама ОЕЦД-а, у апсолутном износу, те као проценат БДП, укупних субцентралних прихода и укупних прихода на нивоу одабраних земаља.

Табела 6. Порески приходи субцентралних нивоа власти у одабраним земљама ОЕЦД-а (2014.)

Земља	Порески приходи субцентралних нивоа власти, у млрд \$	% БДП	% субцентралних прихода	% укупних пореских прихода
Федерације и квази-федерације				
Аустрија (само локална амоуправа)	7.2 5.2	1.8 1.3	9.9% 14.7%	6.3 % 4.5%
Белгија (само локална амоуправа)	21.8 10.3	4.5 2.1	19.4 28.9	14.6 6.9
Немачка (само локална амоуправа)	423.6 112.2	11.3 3.0	54.6 38.2	49.4 13.1
Шпанија (само локална амоуправа)	124.5 52.3	8.0 3.3	38.7 51.4	36.0 15.1
Швајцарска (само локална амоуправа)	52.9 19.8	10.8 4.1	53.8 58.2	53.1 19.9
САД (само локална амоуправа)	1.522.5 н/а	8.8 н/а	51.2 н/а	44.5 н/а
Унитарне државе				
Данска	32,2	12.4	34.3	24.8
Финска	22.9	10.3	44.6	33.2
Француска	146.4	5.6	48.5	19.4
Грчка	2.6	0.9	24.0	3.4
Мађарска	5.4	2.2	23.5	8.6
Италија	141.8	6.6	44.4	21.8
Холандија	11.4	1.4	10.3	6.3
Норвешка	18.2	5.4	36.7	18.5
Шведска	59.0	13.4	53.7	33.7
Уједињено Краљевство	40.9	1.6	14.3	5.9
ОЕЦД - 34 (само локална амоуправа)	3.449.3 н/а	7.0 н/а	43.8 н/а	31.6 н/а
ЕУ-28 (само локална амоуправа)	1.156.8 752.4	6.2 4.0	39.3 35.5	23.2 15.1

Извор: *Subnational governments in OECD countries: Key data, 2016 edition*, Dostupno na: <http://www.oecd.org/regional/regional-policy/Subnational-governments-in-OECD-Countries-Key-Data-2016.pdf>

Савремени процеси који су на снази у модерним државама истакли су све предности децентрализације државног територија. Уврежено је мишљење да се власт најмање „осећа“ када је функционално најјача³⁸³. Многе развијене земље током последњих година подржале су пренос политичке, административне и фискалне

³⁸³ М. Дамјановић, *Реалитети локалне демократије*, оп.цит., стр. 15.

одговорности на субцентралне нивое одлучивања. С обзиром на разноврсне начине остваривања као и на разлике у степену реализације децентрализације, у Европи као што смо видели, постоје различити институционални аранжмани и структуре финансирања субцентралних односно регионалних и локалних нивоа.

Колико су важни и значајни децентрализовани нивои, говори у прилог чињеница да у свим развијеним земљама Европе (и света) постоје институције које се баве пружањем услуга на субцентралним нивоима организовања, на челу са општином као основном јединицом локалне самоуправе. Ови децентрализовани нивои у савременим земљама носе различите називе и обављају веома разноврсе и значајне функције које увелико превазилазе класичне традиционалне оквире простог уређења живота грађана у оквиру једне територије. Штавише, читавим низом најразличитијих мера и активности доприносе постицању свеукупног економског развоја и стварању таквог амбијента у којем се посредно или непосредно укључују у привредне активности.

У табели 7. дајемо приказ броја субцентралних нивоа власти у одабраним земљама ОЕЦД-а.

Табела 7. Број субцентралних нивоа власти у одабраним земљама ОЕЦД-а

Држава	Општински ниво	Мање регионалне јединице	Федерални или регионални ниво	Укупно
Федерације и квази-федерације				
Аустрија	2.100	-	9	2.109
Белгија	589	10	6	605
Немачка	11.092	402	16	11.510
Шпанија	8.119	50 провинција	17 покрајина	8.186
Швајцарска	2.294	-	26	2.320
САД	35.879	3.031	50	38.960
Унитарне државе				
Данска	98	-	5	103
Финска	313	-	1	314
Француска	35.885	101(96+5) департман	18 региона	36.004
Грчка	325	-	13	338
Мађарска	3.178	-	19 округа	3.197
Италија	8.047	107 провинција	22 региона	8.176
Холандија	390	-	12 провинција	402
Норвешка	428	-	18	446
Шведска	290	-	21 округ	311
УК	389	27 округа	3	419
ОЕЦД-34	132.888	4.108	520	137.516
ЕУ-28	87.635	1,077	263	89.975

Извор: *OECD (2016), Subnational governments in OECD countries: Key data (brochure), OECD, Paris,*
<http://www.oecd.org/regional/regional-policy/Subnational-governments-in-OECD-Countries-Key-Data-2016.pdf>,

2. Финансирање субцентралних нивоа власти у Републици Србији

Република Србија је током протеклих година прошла кроз многобројне политичке, економске и социјалне промене. Измене које су се одиграле у области законодавства тичале су се и њене расподеле власти по нивоима одлучивања, пре свега њихове организације и финансирања. Нова законска регулатива обезбедила је виши степен децентрализације и пружила реалну могућност изградње флексибилнијег, одговорнијег, мање бирократизованог и јефтинијег система субцентралних нивоа власти, који би, повећањем ефикасности, одговорности, поверења и транспарентности био основ успостављања демократских структура у земљи.

Уважавајући територијалну организацију Републике Србије, у фокусу наше пажње јесу Аутономна покрајина Војводина,³⁸⁴ као јединица територијалне аутономије, и јединице локалне самоуправе, односно градови и општине, и то са становишта њихових органа и служби, надлежности и расхода и извора прихода. Посебно за проблематику нашег истраживања, значајан је концепт финансирања субцентралних нивоа власти о чему ће више речи бити на страницама које следе.

2.1. Аутономна Покрајина Војводина – структура органа и служби, надлежности и извори прихода³⁸⁵

Пре анализе организационе структуре, надлежности и ресурса Аутономне покрајине Војводине, неопходно је укратко, подсетити се на њен развој и карактеристике које је квалификују за статус јединице територијалне аутономије.

Данашња територија Војводине је до мировног споразума након Првог светског рата била део Аустроугарске монархије. Након слома мађарске револуције,

³⁸⁴ Територију АП Војводине у складу са чланом 27. Закона о територијалној организацији Републике Србије, чине територије следећих општина: Ада, Алибунар, Апатин, Бач, Бачка Паланка, Бачка Топола, Бачки Петровац, Бечеј, Бела Црква, Беочин, Врбас, Вршац, Жабаљ, Житиште, Инђија, Ириг, Кањижа, Кикинда, Ковачица, Ковин, Кула, Мали Иђош, Нова Црња, Нови Бечеј, Нови Кнежевац, Опово, Озаци, Пећинци, Пландиште, Рума, Сечањ, Сента, Србобран, Сремски Карловци, Стара Пазова, Темерин, Тител, Чока и Шид и градови: Нови Сад, Зрењанин, Панчево, Сомбор, Сремска Митровица и Суботица.

³⁸⁵ Нормативни оквир којим је уређен положај, надлежности и извори прихода АП Војводине чине следећи правни акти: Устав Републике Србије, Закон о територијалној организацији Републике Србије, Закон о буџетском систему, Закон о утврђивању надлежности АП Војводине и Статут АП Војводине.

1849. године, Беч конституише Српско Војводство, односно Војводину са седиштем у Темишвару, која је била под директном управом Беча, без суштинске самоуправе све до њеног укидања 1860. године³⁸⁶. Војводина, у уставно-правном смислу, постаје аутономна тек након Другог светског рата, односно у федералној Југославији у оквиру Републике Србије, прецизније 1948. године када је Народна скупштина Аутономне покрајине Војводине донела свој први статут под називом „Статут Аутономне Покрајине Војводине у Народној Републици Србији”, са Новим Садом као средиштем државне власти и државне управе. Тиме аутономија Војводине није више само административна са извесним елементима културне аутономије, већ је одликује самосталност и право управљања свим јавним пословима на њеној територији³⁸⁷. Највећи степен аутономије Војводина је уживала у периоду између 1974. и 1990. године, када је, иако формално у саставу Републике Србије, имала статус федералног субјекта тадашње Југославије са бројним елементима државности. У том временском оквиру, Војводина је, као аутономна покрајина, била потпуно самостална не само у сфери законодавне и извршне власти, него је имала и заокружен правосудни систем са Врховним и Уставним судом Војводине на челу. Према уставним решењима из 1974. године, Република Србија имала је право да доноси законе јединствено, за подручје целе своје територије. Истина, то право се односило на мали број области,³⁸⁸ али чак и у тим областима извршење и спровођење закона било је у надлежности покрајинских органа³⁸⁹. Уставном реформом из 1990. године, извршена је централизација Републике Србије, тако да су покрајине сведене на територијалне јединице без законодавних надлежности и имовине, и са изузетно скромним изворнима прихода. У том периоду чак су и јединице локалне самоуправе имале већу самосталност од органа Аутономне покрајине Војводине. Колика је и каква је била аутономију Аутономне покрајине Војводине врло уверљиво осликава и њен буџет, односно структура прихода и расхода. Структуру прихода су највећим делом чинили обични трансфери из републичког буџета, док су издаци за зараде запослених, режијски трошкови зграда

³⁸⁶ Д. Боаров, *Политичка историја Војводине*: у 33 прилога, Агенција ЦУП, Нови Сад, 2001, стр.61.

³⁸⁷ Видети опширније: М. Мали, *Социјалистичка Аутономна Покрајина Војводина*, Нови Сад, 1980, стр. 63-65. (Наведено према: С. П. Орловић: *Највиши правни акт у аутономији Војводине*, Зборник: Правни факултет Нови Сад, 2/2014, стр. 267.).

³⁸⁸ Србија је јединствено регулисала, између осталог, држављанство, основе својинско-правних и других стварно-правних односа, основе вођења матичних књига и садржај личних карата. Видети опширније: *Устав СР Србије*, члан 300.

³⁸⁹ *Устав СР Србије*, члан 294.

Скупштине и Извршног већа Војводине, као и дотације штампаним медијима, чинили претежни део расхода буџета Аутономне покрајине Војводине.

Иако се појмови државе и аутономије међусобно не искључују, неретко се сматра да за јединствену државу признање етничких, културних, историјских, језичких и других особености појединим деловима њене територије у виду аутономије, представља неоспоран ризик. У том контексту, теоретичари³⁹⁰ су износили различита, подељена мишљења. Једни су сматрали да територијална аутономија нарушава начело недељивости државног поретка, производи нерационалне фискалне трошкове, увећава бирократски апарат, отежава комуникацију, поспешује неповерење према централној власти, охрабрује расцепканост и подстиче сепаратистичке склоности. Насупрот томе, други су заступали тезу да успостављање аутономије и уважавање посебности и специфичности доприноси развоју демократије у држави.

Да би предупредиле нежељене тенденције, а да покрајинска аутономија функционише у складу са уставним начелима, да се искључе опасности од спаратизма покрајине и централизма државе, треба да послуже два института уведена Уставом из 2006. године. Први представља надзор над радом органа аутономне покрајине, а други је заштита покрајинске аутономије.

Иначе, број држава у свету које у својој територијалној организацији поседују јединице територијалне аутономије, није велик, али свака од њих испољава своје нарочите особености у односу на своју традицију, културу, политички режим и државно уређење. Најизворнији пример аутономије налазимо у Италији, где аутономне јединице постоје у облику покрајина и региона, поседују законодавну и извршну власт и правне акте надзаконске снаге³⁹¹.

2.1.1. Структура органа и служби Аутономне покрајине Војводине

Аутономна покрајина, у складу са Уставом и Статутом, самостално прописују уређење и надлежности својих органа и јавних служби³⁹². Структуру органа

³⁹⁰ Видети опширније: С. Орловић: *Највиши правни акт у аутономији Војводине*, оп. цит., стр. 261-263.

³⁹¹ *Ибидем*, стр. 264.

³⁹² *Устав Републике Србије*, члан 179.

Покрајине чине: (а) *Скупштина*, (б) *Покрајинска влада*, (в) *Покрајинска управа*, и (г) *Заштитник грађана – омбудсман*.

*Скупштина*³⁹³ као највиши орган Аутономне покрајине Војводине врши нормативне и друге функције, у складу са Уставом, Законом и Статутом, а њене надлежности су: (а) доноси и мења Статут, покрајинске скупштинске одлуке, резолуције, декларације, препоруке, закључке и друге акте; (б) бира, разрешава, усмерава и контролише рад Покрајинске владе и разматра извештаје о њеном раду; (в) доноси буџет и завршни рачун, програмске, развојне и планске документе; (г) одлучује о задуживању Аутономне покрајине Војводине; (д) расписује покрајински референдум; (ђ) закључује споразуме са одговарајућим територијалним заједницама других држава; (е) покрајинском скупштинском одлуком уређује права, дужности и положај изабраних, именованих, постављених и запослених лица у органима Аутономне покрајине Војводине која нису уређена законом; (ж) бира и разрешава председника и потпредседнике Скупштине, председника, потпредседнике и чланове Покрајинске владе, председнике и чланове радних тела Скупштине, генералног секретара Скупштине и друге функционере органа које она оснива, бира покрајинског заштитника грађана - омбудсмана и уређује његове надлежности; (з) оснива фондове, односно банку у циљу развоја Аутономне покрајине Војводине; (и) доноси акт о оснивању, надлежностима и уређењу агенција, јавних предузећа и установа Аутономне покрајине Војводине и уређује права, дужности и положај запослених лица у њима која нису уређена законом, и (ј) врши друге послове одређене законом и Статутом.

Скупштина броји 120 посланика који се бирају на непосредним изборима, тајним гласањем, а конституисана је потврђивањем мандата две трећине посланика. Мандат посланика траје четири године. Такође, скупштина има председника и једног или више потпредседника, који се бирају из редова посланика, већином од укупног њиховог броја. Председник представља Скупштину у земљи и иностранству, председава и руководи седницама, расписује изборе за посланике, потписује акте које је донела Скупштина, и врши друге послове одређене Статутом и пословником о раду Скупштине.

³⁹³ Видети опширније: *Статут АП Војводине*, члан 30 - 43.

*Покрајинска влада*³⁹⁴ је извршни орган Аутономне покрајине Војводине и њен рад усмерава Скупштина којој је она одговорна. Покрајинска влада: (а) извршава скупштинске одлуке и законе; (б) доноси покрајинске уредбе и друге опште акте ради извршавања закона и покрајинских скупштинских одлука; (в) образује стручне и друге службе за обављање послова у свом делокругу; (г) предлаже Скупштини буџет и завршни рачун, програмске, развојне и планске документе, покрајинске скупштинске одлуке и друге опште акте; (д) поставља и разрешава покрајинске функционере које не бира и разрешава Скупштина; (ђ) усмерава и усклађује рад покрајинских органа управе и врши надзор над њиховим радом; (е) надзире рад привредних друштава и установа које врше јавна овлашћења и друге послове у питањима од покрајинског значаја, а чији је оснивач Аутономна покрајина Војводина; (ж) управља и располаже јавном својином Аутономне покрајине Војводине; (з) подноси редован годишњи извештај о раду Скупштини, и (и) врши и друге послове утврђене законом, Статутом и покрајинском скупштинском одлуком.

Покрајинску владу чине председник, један или више потпредседника и чланови Покрајинске владе. Председник Покрајинске владе води и усклађује рад Покрајинске владе у складу са смерницама Скупштине, представља Покрајинску владу, потписује акте које она доноси, стара се о примени пословника о раду Покрајинске владе и врши друге послове Статутом утврђене. Чланови Покрајинске владе за свој рад одговорни су Скупштини, Покрајинској влади и председнику Покрајинске владе.

*Покрајинска управа*³⁹⁵ је самостална и послове из своје надлежности обавља у складу са Уставом, Законом, Статутом и покрајинском скупштинском одлуком, а за свој рад одговорна је Покрајинској влади и Скупштини. Послове покрајинске управе обављају покрајински секретаријати и покрајинске посебне управне организације. Назив и делокруг рада покрајинских органа управе одређује се покрајинском скупштинском одлуком. Покрајинским секретаријатом руководи члан Покрајинске владе, а покрајинским посебним управним организацијама директор кога поставља Покрајинска влада. Унутрашње уређење покрајинских органа управе и других покрајинских организација и служби прописује Покрајинска влада. Надзор над радом покрајинских органа управе обављају органи државне управе и Покрајинска влада, у складу са законом и Статутом.

³⁹⁴ Видети опширније: *Статут АП Војводине*, члан 44.

³⁹⁵ Видети опширније: *Статут АП Војводине*, члан 55.

*Покрајински заштитник грађана - омбудсман*³⁹⁶ је независан и самосталан орган Аутономне покрајине Војводине који штити права грађана и врши надзор над радом покрајинских органа управе, јавних предузећа и установа које врше управна и јавна овлашћења, а чији је оснивач Аутономна покрајина Војводина. Омбудсман штити права грађана посебно од повреда учињених незаконитим, нецелисходним и неефикасним поступањем органа покрајинске управе, јавних предузећа и установа које врше управна и јавна овлашћења, а чији је оснивач Аутономна покрајина Војводина. Омбудсмана бира и разрешава Скупштина двотрећинском већином гласова од укупног броја посланика. Омбудсман има заменике чији се број, услови за избор, начин избора као и надлежности уређују покрајинском скупштинском одлуком. Омбудсман и његови заменици за свој рад одговорни су Скупштини.

У циљу остваривања веће ефикасности у раду, органи Аутономне покрајине Војводине успостављају сарадњу са републичким органима и органима јединица локалне самоуправе³⁹⁷.

2.1.2. Функције и расходи Аутономне покрајине Војводине

Када говоримо о дистрибуцији функција аутономне покрајине, кључно питање које се намеће јесте који су принципи на бази којих се утврђују и распоређују надлежности између аутономне покрајине с једне, и централне власти с друге стране. Такође, питања која интригирају јесу и она која се тичу: (а) правних аката којима се регулишу надлежности аутономне покрајине; (б) природе, квалитета и обима тих надлежности; (в) идентификације области на које се простире јурисдикција аутономне покрајине, као и садржаја тих надлежности, (г) начина на који се осигурава јединство правног поретка у децентрализованом систему одлучивања, и многа друга. Одговор на ова питања понудила је савремена финансијска теорија и добра пракса, као и домицилна уставна и законска регулатива.

Дистрибуција надлежности између централне власти и покрајине у савременим условима, опредељена је принципом субсидијарности, принципом ограничења власти и принципом координације. Нормативне основе којима се

³⁹⁶ Видети опширније: *Статут АП Војводине*, члан 56.

³⁹⁷ Ради обављања одређених послова покрајинске управе ван места седишта органа управе основани су *покрајински управни окрузи* у Суботици, Сомбору, Кикинди, Вршцу, Панчеву, Зрењанину, и Сремској Миторовици. Видети опширније: *Статут АП Војводине*, члан 29.

регулишу надлежности јединица територијалне аутономије налазе се у уставу, законима и статуту. Иначе, регионализам у Републици Србији доживео је кулминацију усвајањем Закона о утврђивању надлежности Аутономне Покрајине Војводине³⁹⁸, 30. новембра 2009. године, преко три године након што је усвојен Устав Републике Србије који је Војводини, у својим основним одредбама, загарантовао право на аутономију. Аутономна покрајина Војводина, посредством својих органа и служби, а у складу са уставним и законским одредбама као и Статутом³⁹⁹, врши бројне изворне и поверене функције, што је нарочито значајно са становишта финансирања. У том контексту, у финансирању изворних послова учествује само Покрајина, када говоримо о повереним пословима тада финансијска средства обезбеђује Република, док када се ради о тзв. мешовитим пословима, који су уједно и најбројнији, у том случају, у њиховом финансирању учествују оба нивоа јавне власти, и централни и покрајински, и то у зависности од тога које је послове законодавац определио као изворне, а које као поверене. Наиме, законодавац је таксативно навео надлежности Аутономне покрајине Војводине и то у 32. сродне области, док је 33. и 34. област хетерогена и у њима су обухваћене “*надлежности из осталих области*”.

Чисто изворне надлежности Покрајине компонују послови из следећих области: (1) *просторног планирања и регионалног развоја*; (2) *индустрије и занатства*; (3) *друмског, речног и железничког саобраћаја*; (4) *приређивања сајмова и других привредних манифестација*; (5) *неформалног образовања одраслих*; (6) *образовања националних мањина*; (7) *културе*; (8) *здравства*; (9) *посебне заштите мајке и детета*; (10) *пензионог осигурања*; (11) *запошљавања*; (12) *привреде и приватизације*, и (13) *људских права и права националних мањина, верских права и информисања од јавног значаја*.

Покрајински органи и службе, у складу са прописима, врше поверене послове из следећих области: (1) *становања*; (2) *кинематографије и филмске уметности*; (3) *задужбина, фондова и фондација*; (4) *издавања публикација*; (5) *санитарног надзора*; (6) *правне заштите породице и старатељства*; (7) *друштвене бриге о деци*; (8) *борачке и инвалидске заштите*; (9) *заштите цивилних инвалида рата*; (10) *енергетике*; (11) *рударства*; (12) *геолошких истраживања*; (13) *инспекцијског надзора над енергетским објектима*, и (14) *давање претходне сагласности*

³⁹⁸ Службени гласник РС, бр. 99/09 и 67/12

³⁹⁹ Службени лист АП Војводине, бр.20/14.

скупштини јединице локалне самоуправе приликом утврђивања празника и одлучивања о називима улица и тргова.

Имајући у виду значај појединих функција као и њихову цену коштања, законодавац је највећи број надлежности определио као заједничке, у смислу да се финансијски ресурси обезбеђују и од стране Покрајине и од стране Републике. То су надлежности у областима: (1) *просторног и урбанистичког планирања и изградње објеката*; (2) *пољопривреде*; (3) *сточарства и ветеринарства*; (4) *водопривреде*; (5) *вода*; (6) *шумарства*; (7) *ловства*; (8) *рибарства*; (9) *туризма, угоститељства, бања и лечилишта*; (10) *друмског, речног и железничког саобраћаја*; (11) *предшколског и основног образовања*; (12) *средњег образовања и васпитања*; (13) *високог образовања*; (14) *ученичког и студентског стандарда*; (15) *спорта*; (16) *заштите културних добара*; (17) *библиотечке делатности*; (19) *социјалне заштите*, и (20) *јавног информисања*.

Закон о утврђивању надлежности Аутономне покрајине Војводине, дакле, у 34 тачке таксативно наводи на десетине најразличитијих послова, што у коначници значи да је Аутономној покрајини, било као изворни, било као поверени односно мешовити делокруг, делегирано на стотине послова. У таквој ситуацији, а да би се избегло настајање и репродуковање неправилности у раду, у смислу преклапања надлежности и расипања скромних финансијских средстава, креатори фискалног система би требало Уставом, а потом Законом и Статутом, ова питања прецизно да дефинишу. Штавише, стојимо на становишту да нема ни потребе да се у два правна акта, мада различите правне снаге (закон и статут), дефинише иста проблематика. У овом случају свакако предност има закон којим се, на бази уставних решења, дефинишу надлежности Покрајине. Ако поредимо решења из Закона и Статута, приметимо незначителне разлике које често нису ни вредне пажње. Тако је промењен, на пример, редослед надлежности као да је то толико значајно, јер нигде није прецизирана строга хијерархија, или имамо (у Статуту) непотребна детаљисања која могу да изазову нејасноће у тумачењу и примени.

У складу са демократским променама у нашој земљи, и опредељењем за пуноправним чланством у Европској унији, наметнула се потреба, између осталог, за усклађивањем домицилних прописа са прописима развијених европских земаља, како би се могли поуздано, ажурно и сигурно пратити процеси прикупљања и трошења буџетских средстава и утврђивање резултата пословања буџетских корисника. На основу Закона о буџетском систему, а у складу са овлашћењима,

министар финансија Републике Србије прописао је Правилник о стандардном класификационом оквиру и контном плану за буџетски систем⁴⁰⁰ којим је уређен стандардни класификациони оквир и садржај конта у контном плану, а у складу са међународном ГФС методологијом (статистика државних финансија)⁴⁰¹.

У табели 8. праказна је структура расхода буџета Аутономне покрајине Војводине у временском оквиру од 2011. до 2015. године. Као што се из табеле да приметити, покрајински расходи досегли су највећи ниво 2012. године, да би у наредним годинама исказивали пад у континуитету. За разлику од капиталних расхода који показују сталан пад (изузетак је 2012. година) и крећу се у распону од 15,1% (2010. године) до врло скромних 1,8% колико су износили 2015. године, текући расходи показују тенденцију раста, да би 2015. године износили око 94%. Доминантна позиција текућих расхода указује на једну од значајнијих карактеристика покрајинског буџета, а то је одсуство развојне оријентације.

⁴⁰⁰ Службени гласник РС, бр. 20/07, 37/07, 50/07, 63/07, 25/08, 3/09, 26/09, 37/09, 64/09, 110/09.

⁴⁰¹ Органи АП Војводине доносе бројне правне и друге акте: (1) Статут као највиши правни акт АП Војводине, Службени лист АП Војводине, бр. 54/14; (2) покрајинске скупштинске одлуке о питањима која су непосредно, на основу Устава, надлежност АП Војводине или која су законом одређена као питања од покрајинског значаја (Покрајинска скупштинска одлука о спровођењу Статута АП Војводине, Службени лист АП Војводине, бр. 20/14; Покрајинска скупштинска одлука о покрајинској управи, Службени лист АП Војводине, бр. 37/14; Покрајинска скупштинска одлука о Скупштини АП Војводине, Службени лист АП Војводине, бр. 28/14; Покрајинска скупштинска одлука о Покрајинској влади, Службени лист АП Војводине, бр. 37/14; Покрајинска скупштинска одлука о употреби историјског знамења АП Војводине, Службени лист АП Војводине, бр. 10/02. и 18/09; Покрајинска скупштинска одлука о застави АП Војводине, Службени лист АП Војводине, бр. 2/04. и 18/09; Покрајинска скупштинска одлука о Покрајинском заштитнику грађана – омбудсман, Службени лист АП Војводине, бр. 37/14; Покрајинска скупштинска одлука о избору посланика у Скупштину АП Војводине, Службени лист АП Војводине, бр. 23/14; Одлука о примањима посланика у Скупштини АП Војводине, Службени лист АП Војводине, бр. 54/14. и 4/15; Покрајинска скупштинска одлука о равноправности полова, Службени лист АП Војводине, бр. 14/04. и 18/09; Пословник о раду Скупштине АП Војводине, Службени лист АП Војводине, бр. 37/14. и 54/14.); (3) покрајинске уредбе; (4) одлуке; (5) декларације; (6) резолуције; (7) препоруке; (8) пословнике; (9) правилнике; (10) упутства; (11) наредбе; (12) решења; (13) закључке и друге акте.

Табела 8. Расходи и издаци буџета АП Војводине од 2010 - 2015. (у мил. рсд)

О п и с	2010.	2011.	2012.	2013.	2014.	2015.
1. ТЕКУЋИ РАСХОДИ	41.190	42.001	49.153	52.545	53.471	52.330
- Расходи за запослене	2.713	2.823	3.010	2.793	2.725	2.530
- Коришћење роба и услуга	1.668	1.672	1.997	1.944	1.926	1.600
- Отплата камата	0	0	156	479	550	421
- Субвенције	3.171	1.345	3.891	5.260	5.888	6.719
- Донације и трансфери	32.470	35.150	39.021	40.955	40.876	39.300
- Права из социјалног осигурања	402	381	311	267	394	607
- Остали текући расходи	765	629	766	847	1.113	1.155
2. КАПИТАЛНИ ИЗДАЦИ	7.555	4.562	5.937	2.165	1.950	1.031
3. ОТПЛАТА ГЛАВНИЦЕ	0	0	241	939	1.822	2.327
4. НАБАВКА ФИНАНСИЈСКЕ ИМОВИНЕ	1.147	100	8.621	5.063	373	102
У К У П Н О:	49.892	46.662	63.957	60.702	57.616	55.790

Извор: *Билтен јавних финансија*, бр. 137, јануар 2016, Министарство финансија, Београд.

Пажљивијим увидом у табелу, примећују се осцилације безмало код свих облика расхода током анализираних година. Ову констатацију добро осликава и удео расхода Покрајине у републичком буџету који се у посматраном периоду кретао од 5,8% у 2015. години до 8,3% колико је износио 2012. године. Надаље, уочљива је изразита доминација донација и трансфера, раст издатака на име субвенција, отплате главнице као и пад издатака на име набавке нефинансијске имовине. Учешће донација и трансфера (табела 9.) кретало се у распону од минималних 61,0% у 2012. години до 75,3% колико су износили 2011. године.

Табела 9. Учешће донација и трансфера у издацима буџета АП Војводине од 2010 - 2015.

Опис	Укупни издаци буџета (мил.рсд)	Донације и трансфери (мил.рсд)	%
2010.	49.891,9	32.470,3	65,1
2011.	46.662,3	35.150,3	75,3
2012.	63.957,1	39.020,5	61,0
2013.	60.701,6	40.955,1	67,5
2014.	57.616,2	40.875,9	70,9
2015.	55.790,1	39.299,9	70,4

Извор: *Билтен јавних финансија*, бр. 137, јануар 2016, Министарство финансија, Београд, обрачун аутора

2.1.3. Извори прихода Аутономне покрајине Војводине

Аутономна покрајина Војводина као облик територијалне аутономије у Републици Србији има структуру прихода коју компонују: *изворни и уступљени приходи*. Сагласно уставним и законским решењима, Аутономна покрајина Војводина ужива финансијску аутономију која обухвата: (а) *изворне приходе* аутономне покрајине; (б) *поверена средства* која се обезбеђују јединицама локалне самоуправе како би могле обављати послове чије вршење им поверава аутономна покрајина; (в) *доношење буџета и завршног рачуна*, и (г) *учешће у делу прихода које остварује Република*. Дакле, финансијска аутономија подразумева право аутономне покрајине на сопствене изворе прихода, као и њено право на слободно располагање њима у оквиру Уставом и законом утврђене надлежности. Право аутономне покрајине на изворне приходе Устав гарантује начелно, али се оно не остварује непосредно на основу његових одредби, односно нема статус уставног већ законског права. У том контексту, уставотворац је овластио законодавца да његову садржину операционализује, у смислу врсте и висине изворних прихода аутономне покрајине.

Изричита уставна гаранција (за уставну материју нетипична правна норма) односи се на висину буџета аутономне покрајине. То је правило које се примењује непосредно на основу Устава, и које прописује (процентуално) минимум средстава буџета аутономне покрајине (најмање 7% у односу на приходе буџета Републике), уз истовремено опредељивање намене дела ових средстава (три седмине од ових средстава мора се користити за финансирање капиталних инвестиција). Поменуто правило илустративан је пример реалног обима финансијске аутономије аутономне покрајине, и пример ограничавања начелно гарантоване њене садржине.

Основни правни акт којим се утврђује припадност различих врста јавних прихода појединим нивоима власти у Републици Србији, репрезентује Закон о буџетском систему. Ваља, међутим, напоменути да то није једини правни акт који уређује наведену материју. Још неколико закона се у већој или мањој мери баве утврђивањем припадности јавних прихода у Републици Србији, наравно, позивајући се на решења дата у Уставу и посебно у Закону о буџетском систему. Реч је о Закону о утврђивању одређених надлежности аутономне покрајине, Закону о локалној самоуправи, Закону о финансирању локалне самоуправе, Закону о обиму средстава и учешћу општина, градова и града Београда у порезу на зараде и порезу на додату вредност, као и други правни акти.

Законом о буџетском систему, за финансирање њених надлежности буџету аутономне покрајине припадају следећи јавни приходи и примања, и то: (а) део прихода од пореза на добит предузећа оствареног на територији аутономне покрајине у складу са законом; (б) део прихода од пореза на доходак грађана – порез на зараде оствареног на територији аутономне покрајине у складу са законом; (в) покрајинске административне таксе; (г) накнаде за коришћење добара од општег интереса – ове накнаде Покрајина дели са Републиком и јединицама локалне самоуправе; (д) донације и трансфери; (ђ) остали јавни приходи (приходи од камата, приходи од давања у закуп, односно на коришћење непокретности и покретних ствари у државној својини које користе органи аутономне покрајине, приходи од давања у закуп, односно на коришћење непокретности и покретних ствари у својини аутономне покрајине, приходи које својом активношћу остваре органи покрајине, приходи од новчаних казни изречених у прекрашајном поступку за прекршаје прописане актом Скупштине аутономне покрајине као и одузета имовинска корист у том поступку, приходи од концесионе накнаде, и други приходи утврђени законом); (е) примања (примања од продаје непокретности и покретних ствари у државној

својини које користе органи покрајине, примања од продаје непокретности у својини покрајине, примања од продаје покретних ствари у својини покрајине, примања од продаје покрајинских робних резерви, примања од задуживања и примања од продаје финансијске имовине), као и друга примања законом утврђена.

У презентованој структури прихода Покрајине заступљени су: (а) они који у потпуности припадају буџету Покрајине (приходи од покрајинских административних такси, приходи по основу трансфера из буџета Републике, који се посебно дефинишу Законом о буџету Републике Србије за сваку фискалну годину; донације које су искључиво намењене Покрајини; приходи по основу камата, издавања у закуп или продаје имовине која је у својини Покрајине; приходи које покрајински органи и организације остваре својом делатношћу, као и приходи од продаје покрајинских робних резерви и финансијске имовине), и (б) они приходи у којима, на бази унапред утврђених критеријума, партиципира Покрајина (приходи по основу пореза на доходак и добит, и трансфери).

Закон о буџету Републике Србије за сваку годину, и то процентуално, дефинише колико прихода од пореза припада Покрајини, а колико у апсолутном износу када су у питању трансфери. Тако је од 2010. до 2015. године утврђено да покрајинском буџету припада: (а) део прихода од пореза на доходак грађана - пореза на зараде, у висини од 18,0 % од износа оставреног на територији Аутономне покрајине Војводине, и (б) део прихода од пореза на добит правних лица, у висини од 42,7% од износа оствареног на територији Аутономне покрајине Војводине.

Поред тога, истим законским актом⁴⁰², сваке године из републичког буџета обезбеђују се буџету Покрајине трансфери, и то: (а) трансфери за поверене послове у складу са законом којим се утврђују надлежности Аутономне покрајине Војводине; (б) наменски трансфери за финансирање расхода за запослене у образовању на територији Аутономне покрајине Војводине, у динамици и износима које утврђује Влада; (в) наменски и ненаменски трансфери јединицама локалне самоуправе на територији Аутономне покрајине Војводине, у складу са Законом о финансирању локалне самоуправе, и напослетку (г) наменски капитални трансфери за пројекте које Влада утврди.

⁴⁰²Закон о буџету Републике Србије за: 2010, 2011, 2012, 2013, 2014. и 2015.

Табела 10. Приходи и примања буџета АП Војводине од 2010 - 2015. (у мил. рсд)

Опис	2010.	2011.	2012.	2013.	2014.	2015.
1. Порези	7.497	8.755	11.533	12.621	13.751	10.529
Порез на доходак	4.796	5.157	5.535	5.152	4.781	4.806
Порез на добит	2.701	3.597	5.977	7.451	8.953	5.707
Други порези	0	0	20	18	17	15
2. Донације и трансфери	32.062	36.452	40.023	37.885	37.275	34.806
3. Остали приходи	770	714	5.202	5.624	5.815	6.626
4. Примања од задуживања	0	0	4.004	4.970	0	2.074
5. Приходи од продаје финансијске имовине	1.593	1.052	4.944	530	676	459
УКУПНО:	41.923	46.973	65.705	61.631	57.517	54.494

Извор: *Билтен јавних финансија*, бр. 137, јануар 2016, Министарство финансија, Београд,

На основу наведених података уочљиво је, као и у случају расхода, да укупни приходи и примања до 2012. године расту, да би после тог периода бележили пад. У структури прихода далеко највећу пропорцију заузимају донације и трансфери које Покрајина добија од вишег нивоа јавне власти, и у посматраном периоду крећу се од 77,6% колико су износили 2011, године до 60,9% колико су забележили 2012. године. Ово је уједно и основи показатељ изузетне финансијске зависности и несамосталности Покрајине, јер њен далеко најзначајнији део прихода обезбеђује Република, из свог буџета.

Приходи по основу пореза позиционирани су на традиционалном другом месту, али у апсолутном и релативном износу и даље партиципирају далеко мање него када је реч о републичком буџету, што може бити још једна добра илустрација нивоа фискалне аутономије Покрајине.

Табела 11. Учесће пореза у буџету АП Војводине од 2010 - 2015.

Година	Укупна примања буџета (мил.рсд)	Укупни порези (мил.рсд)	%
2010.	41.922,5	7.497,3	17,9
2011.	46.972,7	8,755,0	18,6
2012.	65.704,6	11.533,0	17,6
2013.	61.631,1	12.621,0	20,5
2014.	57.516,5	13.751,0	23,9
2015.	54.494,2	10.529,0	19,3

Извор: *Билтен јавних финансија* бр. 137, јануар 2016, Министарство финансија, Београд

Као што се уочава, порески приходи партиципирају у просеку нешто испод 20%, и показују извесне осцилације као последицу промена у привредним токовима. Овај значајан покрајински ресурс детерминисан је привредним кретањима, као и процентом који се сваке године дефинише републичким законом о буџету.

Поред структуре прихода буџета Аутономне покрајине Војводине, значајан индикатор финансијске аутономије представља процентуално учешће прихода Покрајине у укупним јавним приходима буџета Републике Србије.

Табела 12. Учесће прихода АП Војводине у приходима буџета Републике Србије од 2011- 2015. (у мил. рсд)

Опис	2011.	2012.	2013.	2014.	2015.
Приходи буџета Републике	744.761,2	788.505,0	812.080,7	881.083,3	947.837,8
Приходи буџета АП Војводине	46.972,7	65.704,6	61.631,1	57.516,5	54.494,2
Учесће	6,31%	8,33%	7,59%	6,53%	5,75%

Извор: *Билтен јавних финансија*, бр.137, јануар 2016, обрачун аутора

Учесће прихода Аутономне покрајине Војводине у укупним приходима Републике Србије креће се у распону од 8,33% (2012. године) до 5,75% (2015. године). Дакле, 2012. и 2013. године покрајински буџет је партиципирао у републичком буџету изнад утврђеног цензуса од 7,0%, да би у наредним година испољавао тенденцију сталног смањења. А управо проценат који се креће испод 7%

указује на низак ниво финансијске самосталности односно фискалне децентрализације са становишта јединице територијалне аутономије.

2.2. Јединице локалне самоуправе – структура органа, надлежности и извори ресурса

Изучавање проблематике финансирања локалних колективитета предмет је сталног интересовања научне, стручне и најшире јавности. Тај интерес је последица чињенице да финансије јединица локалне самоуправе, и поред израженог степена децентрализације, представљају сегмент јединственог ширег система финансирања јавних потреба. У том систему постоји међузависност између права и обавеза у убирању и трошењу јавних средстава на нивоу Републике, на нивоу покрајина и на нивоу градова и општина. Подсистем финансирања локалних јединица власти изложен је, као и остали сегменти јавног сектора, дејству низа фактора: општа ситуација у земљи, услови привређивања, незапосленост, инфлација и слично. Други, ништа мање важан, индикатор који говори о значају финансија локалне самоуправе јесте податак да оне учествују у приходима опште државе са преко 12%. Поред тога, а имајући у виду да пролазимо кроз фазу развоја коју карактеришу бројни атрибути нестабилног економског, финансијског и социјалног стања, значај изучавања финансија локалних ентитета састоји се у адекватности оцена, да ли оне делују, у мери у којој финансијски, кадровски и други потенцијали јој обезбеђују, стабилизационо или не, да ли су мере више рестриктивне или економски стимулативне, да ли се крећу у материјалним оквирима који одговарају датом нивоу економског развоја израженог у нпр. бруто домаћем производу, итд.

Међутим, и поред претходног указивања на значај локалних финансија, у домицилној пракси не постоји систематичност и конитинует у њиховом праћењу и изучавању. Да се подсетимо, Законом о територијалној организацији Републике Србије из 2007. године, 19 урбаних средина добило је статус града. Од тог периода прошло је скоро десет година, а ниједно целовито истраживање проблематике финансирања градова није организовано. Истраживачки напори који су предузети у оквиру или под окриљем углавном Сталне конференције градова и општина, иако вредни похвала, нису били целовити. Дакле, многе околности указују да постоји дисконтинуитет у изучавању и парцијални приступ овој актуелној проблематици. У целини посматрано, истраживање јавних финансија у градовима организовано је у

обиму и на начин који није могао да обезбеди свеобухватан приступ том проблему. Све изнето оправдава тезу да је сазрела потреба као и да постоје објективне околности, да се приступи анализи и оцени финансија градова са становишта расхода и прихода, са намером да се критички сагледа и оцени постојећа пракса, идентификују недостаци, и у складу са најновијим тенденцијама, понуде нова и боља решења.

У новије време, а нарочито почетком деведесетих година XX века па до данашњих дана, положај јединица локалне самоуправе у Републици Србији битно се мењао. У принципу, у том временском оквиру, могуће је идентификовати два периода у којима је положај локалне самоуправе био дијаметрално супротан. Период од почетка деведесетих година прошлог века, па до доношења Закона о локалној самоуправи почетком 2002. године, а нарочито Устава из 2006. године као и бројних закона који уређују и детаљније разрађују организацију, надлежности и финансирање локалних колективитета, остаће забележен у аналима локалних финансија као период у коме су јединице локалне самоуправе готово биле лишене фискалног суверенитета. Сва права, у том контексту су била сутиурана на републичком нивоу. Дакле, у временском оквиру од преко петнаест година јединице локалне самоуправе имале су непримерено мале надлежности у погледу установљавања, увођења, утврђивања висине и других параметара јавних прихода. Након периода изразите централизације фискалног суверенитета, почетком процеса транзиције и после промена на политичкој сцени крајем 2000. године, статус локалних колективита битно се мења, односно стварају се правне основе за децентрализацију јавних финансија Републике Србије. У том контексту, свакако да је најважније споменути доношење Устава Републике Србије 8. новембра 2006. године, који је, између осталог, дефинисао и основе фискалне децентрализације. Објективности ради, извесне тенденције децентрализације отпочеле су доношењем Закона о локалној самоуправи⁴⁰³ почетком 2002. године и Закона о буџетском систему⁴⁰⁴ такође из 2002. године. Основна карактеристика тадашњег система финансирања јединица локалне самоуправе у Републици Србији изражавала се у чињеници да се средства за уједначавање нису уступала локалним нивоима власти као трансфер непосредно из буџета Републике, већ кроз стопе учешћа општина и градова у порезу на зараде и порезу на промет производа и услуга. Овакав

⁴⁰³ Службени гласник РС, бр. 9/02.

⁴⁰⁴ Службени гласник РС, бр. 9/02. и 87/02.

механизам обезбеђења средстава креирао је проблеме у смислу да су тако остварени приходи били или већи или мањи од планираних средстава. У циљу превазилажења овог проблема, успостављен је механизам за уравнотежење чије је суштина била у томе да се јединицама локалне самоуправе које остваре средства мања од планираних, додељују допунска средства из републичког буџета. С друге стране, у случају остварење прихода већих од планираних, вршена је обустава даљег уступања по основу наведених пореза. Но, овакав концепт финансирања имао је неколико недостатака. Пре свега, безмало 20% прихода јединица локалне самоуправе долазило је по основу уступљених пореза, чији се обим утврђивао на годишњем нивоу, а на основу формуле која је била компликована и недовољно транспарента. Инпути на бази којих је рачуната висина уступљених пореза били су често неопуздани, анализе су рађене у последњи час, што је резултирало великом непрецизношћу и кашњењем у обезбеђењу средстава. У таквим околности локална самоуправа није могла реално да планира своје активности. Да ситуација буде још сложенија, проблеми су се испољавали и код убирања прихода по основу пореза на имовину које је вршила репуличка администрација у име локалне самоуправе. Поред тога, финансирање пројеката у области образовања или здравства било је знатно отежано јер није постојао правни основ за наменске трансфере. Све је то, уверљиво, указивало на потребу реформе система финансирања локалних самоупорава. Реформа је и реализована, и то у две фазе. У првој, током 2001. године извршене су измене системских закона које су омогућиле: (а) увећање удела локалних јединица: код пореза на имовину са 25% на 100%, код боравишне таксе са 80% на 100%, и повећање стопе пореза на пренос апсолутних права са 3% на 5%, и (б) увођење пореза на фонд зарада, као локалног пореза о чијој висини и примени је локална самоуправа, у принципу, сама одлучивала. Друга фаза реформе спроведена је током 2002. године а резултирала је већим приливом средстава, но без битнијих промена у погледу обима надлежности. Промене извршене у периоду од 2004. до 2006. године огледале су се у следећем: (а) 1. јула 2004. године укинута је порез на фонд зарада⁴⁰⁵ као изворни приход који је партиципирао са око 20% у укупним приходима јединица локалне самоуправе. Недостатак средстава изазван наведеном променом надомештен је повећањем учешћа локалних власти у порезу на зараде које је порасло са 5% на 30%, а јединицама локалне самоуправе којима то није било довољно повећана је

⁴⁰⁵ Закон о престанку важења закона о порезу на фонд зарада, Службени гласник РС, бр. 33/04.

стопа учешћа у порезу на промет; (б) следећа битна промена, која је значајно утицала на финансирање локалних јединица одиграла се 1. јануара 2005. године када је извршена супституција пореза на промет у трговини на мало порезом на додату вредност⁴⁰⁶. Битно је нагласити да је законодавац одредио да приходи по основу пореза на додату вредност у целисти припадају буџету Републике, што је изазвало мањак средстава на локалу више од једне четвртине. Настали недостатак средстава надомештен је тако што је јединицама локалне самоуправе уступљен порез на зараде у висини од 40% од износа који се наплати на њеној територији. Оним јединицама којима ни то није било довољно, да би надоместиле изгубљене приходе, додељен је компензациони трансфер.

Процес трансформације система финансирања јединица локалне самоуправе настављен је и током 2006. године, тако што је донесен Закон о финансирању локалне самоуправе⁴⁰⁷, којим су по многим мишљењима отклоњене примедбе о недовољној транспарентности, предвидивости и стабилности система. Новим законским решењима фиксиран је удео укупних ненаменских трансфера у односу на бруто домаћи производ, измењена је методологија утврђивања трансфера за уједначавање, и као резултат смањена је разлика у висини остварених текућих прихода по становнику између најбогатијих и најсиромашнијих јединица локалне самоуправе, и то са близу десет на око шест пута. У духу реформских промена, законодавац је утврдио, што завређује сваку пажњу, као изворни приход локалне самоуправе, порез на имовину који би локални колективитети уводили својим актима, и утврђивали његову стопу у оквиру законом утврђених граница. Овакав приступ мотивисан је уверењем да централна власт није у могућности да адекватно утврђује и администра овај порески облик, односно, да ће локална власт то много боље урадити. Међутим, искуства нису потврдила ова очекивања, јер није у очекиваној мери повећана наплата пореза на имовину од стране локалних власти. Без обзира на то, и данас се чују врло аргументована мишљења да порез на имовину може бити значајан извор прихода локалног нивоа. Наредни значајан реформски захват односио се на формирање локалне пореске администрације, чиме је удовољено инсистирању јединица локалне самоуправе да самостално наплаћују своје приходе. Законодавац је оставио рок од две године (од децембра 2006. до децембра 2008.) у оквиру којег ће јединице локалне самоуправе преузети део

⁴⁰⁶ Закон о порезу на додату вредност, Службени гласник РС, бр. 84/04.

⁴⁰⁷ Службени гласник РС, бр. 62/06.

републичке пореске администрације, заједно са опремом, базама података и одговарајућим софтвером. Оваква концепција реформе пореске администрације заснивала се на претпоставци да ће наплата локалних пореза бити ефикаснија. Значајан реформски сегмент представља институционализовање сарадње између републичке и локалних власти у свим питањима која се тичу статуса и финансирања локалне самоуправе. У том циљу, законодавац је утврдио оснивање Комисије за финансирање локалне самоуправе, као заједничког тела Владе Републике Србије и Сталне конференције градова и општина, односно локалних самоуправа. Њен задатак је да анализира систем финансирања локалне власти, да даје предлоге за његово побољшање и да контролише обрачун трансфера и уопште примену Закона о финансирању локалне самоуправе. Искуство је, нажалост, показало да су то била исувише оптимистична очекивања.

У новом систему финансирања локалне самоуправе дефинисане су две групе трансфера: (а) ненаменски (трансфери за уједначавање, компензациони трансфери, транзициони трансфери и општи трансфери), и (б) наменски трансфери (функционални трансфери и ненаменски трансфери у ужем смислу). Изречена констатација да је овај период протекао у континуираним реформама система финансирања локалне самоуправе, своју потврду је добила и у пословној 2011. години. Наиме, у другој половини те године усвојен је Закон о изменама и допунама закона о финансирању локалне самоуправе⁴⁰⁸ којим је значајно измењена расподела прихода по основу пореза на зараде запослених. Да се подсетимо, до тада се порез на зараде расподељивао тако што је локалним самоуправама припадало 40% од укупног пореза на зараде прикупљеног на територији локалне самоуправе на којој запослени има пребивалиште. Након измена закона, тј. од октобра 2011. године тај проценат се повећава на 80% у корист локалних колективитета, док осталих 20% припада буџету Републике. Изузетак је град Београд који добија 70%, с тим да је 10% определио Фонду солидарности, док 30% иде у буџет државе. Као најзначајнији резултат реформских промена, локални колективитети су добили додатне приходе реда величине 1,5% БДП-а, а да им при том нису додељене нове обавезе. Нешто касније, локалне заједнице су преузеле трошкове одржавања локалних путева, што је вредело око 0,3% БДП-а. Паралелно са овим променама, измењен је и начин расподеле трансфера. Пре свега, у потпуности је укинут трансфер граду Београду, а та средства

⁴⁰⁸ Службени гласник РС, бр. 47/11.

су у облику трансфера солидарности стављена на располагање другим градовима и општинама, пре свега најсиромашнијим локалним срединама. Према су ове промене у начину финансирања локалних самоуправа оцењене, од стране компетентних теоретичара и искусних практичара, као значајан искорак у правцу израженије фискалне децентрализације, у процесу њене операционализације јавио се немали број проблема. Пре свега, потребно је апострофирати чињеницу да су локални колективитети добили око 40 милијарди динара нових прихода, без значајнијих нових обавеза. Разуме се, пошто нема *бесплатног ручка*, тако је и ова мера испоставила рачун. Републички буџет исказао је дефицит а локални колективитети демонстрирали су небригу у трошењу јавних средстава. Друго, раст прихода локалне самоуправе нису искористиле за инвестиције већ искључиво за повећање броја запослених и нивоа зарада у јавним службама. Поред тога, повећаним приходима су могле да се покрију нагомилане доцње, које су процењене на преко 13 милијарди динара крајем 2012. године.

Табела 13. Приходи и расходи буџета Републике Србије од 2011- 2015.

Година /опис	Укупни приходи и примања (мил.рсд)	Укупни расходи и издаци (мил.рсд)	Суфицит/Дефицит (мил.рсд)
2011.	744.761,2	880.567,1	-135.806,0
2012.	788.505,0	1.001.630,5	-213.125,5
2013.	812.080,7	1.012.997,9	-200.917,2
2014.	881.083,3	1.127.944,7	-246.861,4
2015.	947.837,8	1.062.758,7	-114.920,9

Извор: *Билтен јавних финансија*, бр. 137, јануар 2016, Министарство финансија, Београд.

Изменама и допунама Закона о буџетском систему⁴⁰⁹ дошло је промена код регулисања такси и накнада како на републичком тако и на локалном нивоу. Разлоге ових промена налазимо у недовољној транспарентности и доследности, а ни њихово увођење често није било у складу са сврхом и наменом. Ова проблематика регулисана је изменама и допунама Закона о финансирању локалне самоуправе⁴¹⁰, где су, између осталог, дефинисане таксе и накнаде које се могу увести на локалном нивоу, као и максималан износ појединих накнада које су раније биле предмет великих варијација између локалних власти. Изменама законских решења укинута су многе локалне таксе међу којима и локалне комуналне таксе за истицање

⁴⁰⁹ Службени гласник РС, бр. 93/12.

⁴¹⁰ Службени гласник РС, бр. 93/12.

фирме на пословни простор за предузетнике, односно мала предузећа, док је за средња и велика предузећа одређен максималан износ плаћања на годишњем нивоу и то у износу од две односно три просечне месечне зараде на територији локалне самоуправе. Од ослобођења плаћања таксе као и максималног ограничења од две, односно три просечне месечне зараде, законодавац је изузео одређена правна лица (из делатности: банкарства, осигурања имовине и лица, трговине нафтом и дериватима нафте, поштанских, мобилних и телефонских услуга, електропривреде, итд.) и за њих је одређено јединствено максимално ограничење од десет просечних зарада. Опредељење законодавца да највиши износ фирмарине усклади са просечном зарадом запослених у јединици локалне самоуправе на чијој територији обвезник обавља делатност, има економског резона јер обезбеђује равномерну оптерећеност обвезника, чиме се ставра правна сигурност за привредне субјекте и подстицајан амбијент за привређивање и нова улагања.

2.2.1. Структура органа и служби локалне самоуправе у Републици Србији

Организација власти у јединицама локалне самоуправе у Републици Србији, уређена је Уставом Републике Србије, Законом о локалној самоуправи и статутом јединице локалне самоуправе, и у складу са овом регулативом, јединице локалне самоуправе самостално прописују уређење и надлежност својих органа и јавних служби⁴¹¹. Органи јединице локалне самоуправе у границама закона, уређују и управљају јавним пословима који су у њиховој надлежности и од интереса за локално становништво⁴¹².

Како је наслеђе монотипске организације локалне самоуправе и даље на снази, не само да градови нису добили право самоорганизације, односно избора структуре својих органа, већ је штавише, законом прописан потпуно идентичан састав органа у општинама и градовима⁴¹³. Према Закону о локалној самоуправи из

⁴¹¹ Устав Републике Србије, члан 179.

⁴¹² Закон о локалној самоуправи, члан 2.

⁴¹³ До доношења новог Закона о локалној самоуправи из 2007. године, тадашњи градови имали су обавезу да на својој територији оснују најмање две градске општине, и у том периоду градови су предочили извесну спремност да експериментишу са структуром органа градских општина. Данас, изузев извесне слободе у организацији градске управе, не постоје значајније разлике у структури органа јединица локалне самоуправе у Републици Србији, независно од њихове економске снаге, величине и др.

2007. године, основни органи јединице локалне самоуправе су: (а) *скупштина општине* односно *града*, (б) *општинско* односно *градско веће*, (в) *председник скупштине* односно *градоначелник*, и (г) *општинска* односно *градска управа*⁴¹⁴.

Скупштина је као орган присутна кроз читаву историју локалне самоуправе и окосница је развоја парламентарне демократије. Као таква, у духу је традиције српског народа. Представља највиши орган јединице локалне самоуправе, истакнуто представничко тело, које врши основне функције локалне власти, утврђене Уставом, законом и статутом. Чине је одборници које грађани бирају на основу слободног, општег и једнаког изборног права⁴¹⁵, на период од четири године, на непосредним изборима, тајним гласањем, а у складу са законом и статутом јединице локалне самоуправе. Скупштина се сматра конституисаном избором председника и постављењем секретара скупштине⁴¹⁶. Број одборника у скупштини општине утврђује се њеним статутом, с тим што не може бити мањи од 19, нити већи од 75. За разлику од општине, минимални број одборника скупштине града статутом није прецизиран. Одређено је само да у скупштини града не може бити више од 90 одборника⁴¹⁷.

Скупштина јединице локалне самоуправе, у складу са законом⁴¹⁸: доноси статут општине и пословник скупштине, буџет и завршни рачун; утврђује стопе изворних прихода јединице локалне самоуправе, као и начин и мерила за одређивање висине локалних такси и накнада; доноси програм развоја локалне самоуправе и појединих делатности; доноси урбанистички план и уређује коришћење грађевинског земљишта; доноси прописе и друге опште акте; расписује референдум како на читавој територији јединице локалне самоуправе, тако и на делу њене територије, изјашњава се о предлозима садржаним у грађанској иницијативи и

⁴¹⁴ *Закон о локалној самоуправи*, члан 27. и 65.

⁴¹⁵ Нико нема право да, по било ком основу, спречава или приморава грађанина да гласа, да га позива на одговорност због гласања или да од њега тражи да се изјасни за кога је гласао или зашто није гласао. Видети опширније: *Закон о локалним изборима*, Службени гласник РС, бр. 129/07. и 54/11, члан 3.

⁴¹⁶ Иначе, положај секретара скупштине и његов однос са другим органима власти конкретне јединице локалне самоуправе поприлично је непрецизно одређен, те стога и нејасан. Секретар скупштине има статус функционера, делокруг његових послова уређен је актом о унутрашњем уређењу и систематизацији радних места које доноси начелник општинске (градске) управе, а на који сагласност даје општинско (градско) веће. Последице таквог стања су недоречености у смислу одговорности и субординације између секретара скупштине и начелника управе. Видети опширније: *Закон о локалној самоуправи*, члан 28.

⁴¹⁷ *Закон о локалној самоуправи*, чланови 29. и 66.

⁴¹⁸ *Закон о локалној самоуправи*, члан 32.

утврђује предлог одлуке о самодоприносу; оснива службе, јавна предузећа, установе и организације, утврђене статутом јединице локалне самоуправе и врши надзор над њиховим радом; именује и разрешава управни и надзорни одбор и директоре јавних предузећа, установа, организација и служби, чији је оснивач; бира и разрешава председника скупштине и заменика председника скупштине; поставља и разрешава секретара скупштине; бира и разрешава председника општине односно градоначелника а, на његов предлог, бира заменика председника општине односно градоначелника и чланове општинског (градског) већа⁴¹⁹; утврђује локалне таксе и друге локалне приходе који јединици локалне самоуправе по закону припадају; утврђује накнаду за уређивање и коришћење грађевинског земљишта; доноси акт о јавном задуживању општине односно града, у складу са законом којим се уређује јавни дуг; прописује радно време угоститељских, трговинских и занатских објеката; даје мишљење о републичком, покрајинском и регионалном просторном плану, о законима којима се уређују питања од интереса за локалну самоуправу; даје сагласност на употребу имена, грба и другог обележја јединице локалне самоуправе, и обавља и друге послове утврђене законом и статутом⁴²⁰.

Скупштина има свог председника који организује њен рад, сазива и преседава њеним седницама и обавља друге послове утврђене законом и статутом општине односно града.

У складу са одредбама Устава и закона, скупштина јединице локалне самоуправе одлучује о избору њених извршних органа. Извршни органи јединице локалне самоуправе су: (а) председник општине односно градоначелник и (б) општинско (градско) веће.

⁴¹⁹ Скупштина општине одлучује о избору извршних органа општине, у складу са законом и статутом, док се избор извршних органа града и града Београда уређује се законом. Устав Републике Србије, члан 191.

⁴²⁰ Последња тачка у делокругу скупштине јединице локалне самоуправе је детаљније разрађена у готово свим статутима локалних самоуправа. Овом тачком обухваћени су послови из разних области (школства, здравства, културе, пољопривреде), као и они које сама јединица локалне самоуправе утврди као надлежност њене скупштине, нпр. доноси акта о сарадњи и удруживању јединице локалне самоуправе са другим јединицама локалне самоуправе, удружењима и невладиним организацијама у земљи и иностранству, ради остваривања заједничких пројеката; покреће поступак за оцену уставности и законитости закона или другог општег акта Републике Србије; информише јавност о свом раду, усваја етички кодекс понашања локалних функционера, одлучује о називима улица, тргова и других делова насељених места на својој територији, даје мишљење о евентуалној територијалној промени; доноси мере и усваја препоруке за унапређење људских и мањинских права, разматра извештаје Савета за међунационалне односе, итд. Дакле, сходно наведеном, статутима сваке појединачне јединице локалне самоуправе више послова додељено је у надлежност конкретне локалне заједнице него што је то учињеном законом.

Председник општине односно *градоначелник*, инкосни је орган, бира га скупштина општине односно града на период од четири године из реда одборника, тајним гласањем, већином гласова од укупног броја одборника. Кандидата за председника општине односно градоначелника града предлаже председник скупштине јединице локалне самоуправе. У складу са чланом 44. Закона о локалној самоуправи, председник општине односно градоначелник града: представља и заступа општину односно град; предлаже начин решавања питања о којима одлучује скупштина; наредбодавац је за извршење буџета; усмерава и усклађује рад општинске односно градске управе; доноси појединачне акте за које је овлашћен законом, статутом или одлуком скупштине; врши и друге послове утврђене статутом и другим актима општине односно града.

Веће је конципирано као други извршни орган јединице локалне самоуправе. Дато му је важно овлашћење да предлаже одлуке које се тичу њеног буџета, а у систем локалне самоуправе, по први пут уведено је Законом о локалној самоуправи из 2002. године. До тада, све извршне функције у локалној самоуправи вршио је председник општине односно градоначелник. На снази је, дакле, био јак градоначелнички модел власти. Но, како је законодавац био мишљења да су превелика овлашћења додељена појединцу, као компромисни орган, између скупштине и председника општине тј. градоначелника, с циљем да умањи његову моћ, уводи веће⁴²¹.

У складу са чланом 46. Закона о локалној самоуправи, општинско (градско) веће: предлаже статут, буџет и друге одлуке и акте које доноси скупштина; непосредно извршава и стара се о извршавању одлука и других аката скупштине општине; доноси одлуку о привременом финансирању у случају да скупштина општине не донесе буџет пре почетка фискалне године; врши надзор над радом општинске управе, поништава или укида акте општинске управе који нису у

⁴²¹ Изабрано решење није необично само по себи јер непосредан избор градоначелника још увек није доминантна форма у земљама развијене демократије. Јесте необично да једна земља која је имала непосредне изборе за председнике општине и градоначелнике прелази на систем избора председника општине у скупштини општине, иако је тренд у Европи управо обрнут. У односу на ранији Закон о локалној самоуправи који је предвиђао непосредан избор председника општине, односно градоначелника, нови Закон о локалној самоуправи је ретроградан у том смислу, јер избор председника општине и градоначелника поново зависи од коалиционих договора политичких странака, који су често дириговани из „*централне*” странака и не одражавају суверену вољу грађана исказану на локалном нивоу власти. Савремена теорија и пракса пре свега, у бројним европским државама указују на то да јак градоначелник представља важан инструмент ефикасности и квалитета функционисања локалних самоуправа.

сагласности са законом, статутом и другим општим актом или одлуком које доноси скупштина општине; решава у управном поступку у другом степену о правима и обавезама грађана, предузећа, установа и других организација у управним стварима из надлежности општине; стара се о извршавању поверених надлежности из оквира права и дужности Републике, односно аутономне покрајине; поставља и разрешава начелника општинске управе, односно начелнике управа за поједине области. Дакле, надлежности већа изричито су законом дефинисане и не могу се произвољно и самоиницијативно проширивати интерним актима јединице локалне самоуправе.

Овакав модел власти испољио је доста непримерности околностима какве владају у нашој земљи. Наиме, подела надлежности између већа и председника општине односно градоначелника, неретко иницира конфузијом и ривалитетом. Сем тога, ефикасна власт изискује један јединствен орган. Често недостаје и адекватна и професионална кадровска структура одређеног образовног профила као и незанемарљивог искуства. Није непознато да је општинско веће политички орган, пре свега, а његов однос са председником општине односно градоначелником такође изазива контроверзе. Као део неких будућих реформи требало би поново у систем организације локалне власти увести модел јаког градоначелника услед многобројних погодности које тај модел пружа, пре свега услед ефикаснијег и бржег реаговања на актуелне проблеме.

Доношењем Закона о локалној самоуправи из 2007. године, *општинској (градској) управи* враћен је статус органа власти јединице локалне самоуправе који је изгубила законом из 2002. године. Општинска (градска) управа у Републици Србији носилац је управне функције из оквира права и дужности јединице локалне самоуправе тј. из њеног изворног делокруга послова а поред тога, општинска (градска) управа извршава законе и друге прописе, поверене јединици локалне самоуправе од стране Републике и аутономне покрајине. Њен положај детерминисан је њеним односом према скупштини, председнику општине односно градоначелнику, општинском односно градско већу, као и према органима Републике Србије и територијалне аутономије, и у вези је извршавања послова поверених јединици локалне самоуправе.

Према Закону, општинска (градска) управа⁴²²: (а) припрема нацрте прописа и других аката које доноси скупштина општине (града), председник општине односно

⁴²² Закон о локалној самоуправи, члан 52.

градоначелник и општинско (градско) веће; (б) извршава одлуке и друге акте скупштине општине (града), председника општине односно градоначелника и општинског (градског) већа; (в) решава у управном поступку у првом степену о правима и дужностима грађана, предузећа, установа и других организација у управним стварима из надлежности општине односно града; (г) обавља послове управног надзора над извршавањем прописа и других општих аката скупштине општине (града); (д) извршава законе и друге прописе чије је извршавање поверено општини односно граду; (ђ) обавља стручне и друге послове које утврди скупштина општине (града), председник општине односно градоначелник и општинско (градско) веће.

Општинска (градска) управа образује се као јединствен орган, а њоме руководи начелник. У локалним ентитетима са више од 50.000 становника могу се образовати општинске (градске) управе за поједине области. Општинска (градска) управа у обављању управног надзора може: (а) наложити решењем извршење мера и радњи у одређеном року; (б) изрећи мандатну казну; (в) поднети пријаву надлежном органу за учињено кривично дело или привредни преступ и поднети захтев за покретање прекршајног поступка; (г) издати привремено наређење, односно забрану; (д) обавестити други орган, ако постоје разлози, за предузимање мера за који је тај орган надлежан; (ђ) предузети и друге мере за које је овлашћена законом, прописом или општим актом⁴²³.

Квалитет и начин функционисања управног органа од великог је значаја јер је овај орган у непосредном контакту са грађанима. Према замисли законодавца, општинска (градска) управа је деполитизован орган за разлику од општинског (градског) већа и њен примарни циљ јесте да припрема и реализује прописе у областима за које је надлежна јединица локалне самоуправе. Но, у последње време, њен рад под плаштом је политичких интереса и аспирација, одређен утицајем владајуће политичке елите. То другим речима значи да чим се одигра смена власти на политичкој позорници, спроводи се систематизација тј. „чишћење“ и у управи. Описана пракса има економске и финансијске последице јер нови кадрови неретко су неадекватни, необучени и неспремни за пословање. Сем тога, у Републици Србији се још увек на начелника управе гледа на традиционална начин, јер се он у свом раду ослања само на дословну реализацију слова закона, насупрот искуствима савремених

⁴²³ Закон о локалној самоуправи, чланови 53. и 60.

система организације и управљања у локалним заједницама, у којима је начелник општинске (градске) управе функционер предузетничког духа који преузима читав низ активности у склопу остваривања стандарда добре управе и модерног управљања. За сада законска решења не постављају захтев да начелник управе поседује и развија вештине неопходне за рад и функционисање модернизоване локалне власти. У даљој еволуцији система отвара се могућност да евентуално менаџер преузме ову функцију, што изискује и време и ресурсе, у смислу захтевне припреме и обуке стручњака за ове послове. У суштини, чак и да се не обједине ове две позиције (у упоредним системима позиција менаџера их обједињава), нашем систему предстоје нужне измене у сфери локалне администрације и начина управљања. Базични циљ локалне управе јесте њено настојање да се развије у сервис грађана. У функцији деполитизације општинске (градске) управе, законодавац одређује мандат начелника годину дана дуже од изборног циклуса, но и упркос томе, његова функција није престала да буде политичка, јер у његовој је надлежности да, у оквиру управе, распоређује руководиоце организационих јединица. Сем тога, начелник је први сарадник председника општине тј. градоначелника, а њихова међусобна сарадња тешко је остварива уколико им нису исте или бар сличне политичке идеологије и интереси.

У јединици локалне самоуправе, према члану 97. Закона о локалној самоуправи, може се установити заштитник грађана који је овлашћен да контролише поштовање њихових права, утврђује повреде учињене актима, радњама или нечињењем органа управе и јавних служби. Две или више јединица локалне самоуправе могу донети одлуку о установљавању заједничког заштитника грађана, а његове надлежности, овлашћења, начин поступања, избор и престанак дужности, уређују се статутом и другим општим актом.

Такође, у складу са утицајем и експанзијом новог јавног менаџмента, од изузетне важности јесте унапређење функције општинског односно градског менаџера као и проширивање делокруга његових послова. У савременим земљама менаџер поседује изузетно широка овлашћења и надлежности, обавља послове из домена подстицања економског развоја, координације рада локалне администрације, креирања стратешких пројеката и управљања финансијама, и успоставља партнерски однос са другим органима власти у локалној заједници. Основна одлика увођења институције менаџера у систем организације локалне власти јесте подизање нивоа ефикасности, професионалности и демократичности. С тим у вези, неопходно је

континуирано подстицати локалну самоуправу да оснива високошколске установе за потребе образовања будућих квалитетних и способних менаџера.

У циљу унапређења свог развоја, заштите рада и остваривања интереса локалног становништва, јединице локалне самоуправе могу оснивати и различите асоцијације.

Истраживања спроведена током претходног периода указују на опште неповерење које влада између грађана и јавне управе. С тим у вези донесен је Етички кодекс понашања функционера локалне самоуправе у Републици Србији⁴²⁴, по моделу Савета Европе. Њиме се позивају локалне самоуправе да га усвоје, а функционери да га примењују. Многе јединице локалне самоуправе усвојиле су Етички кодекс а неке су се чак и одважиле да образују тела за контролу примене овог акта, чиме су створени услови за изградњу поверења између политичара односно функционера локалне самоуправе и грађана. Дакле, овим кодексом настоје се дефинисати стандарди понашања на које се обавезују локални политичари и функционери приликом обављања својих функција у интересу грађана. Функционер јединице локалне самоуправе приликом обављања своје функције дужан је да поступа искључиво у јавном интересу, а не у сопственом односно личном, приватном, групном или пак, страначком. Такође, неопходно је да своју функцију обавља савесно, јавно, транспарентно, поштено и непристрасно уз пуну одговорност за своје одлуке и поступке. Кодекс у центру своје пажње разматра питања која се тичу сукоба интереса⁴²⁵, односе са јавношћу, односе општинских службеника, изборе и поштовање воље грађане као и друга питања. Уколико би грађани, у било

⁴²⁴ Стална конференција градова и општина на свом заседању одржаном 15. децембра 2004. године усвојила је Етички кодекс понашања функционера локалне самоуправе у Републици Србији и препоручила га на усвајање скупштинама градова и општина. При изради тог документа, Стална конференција градова и општина је узела у обзир одговарајућу регулативу Савета Европе и Европске Уније, брижљиво прилагођавајући поједине одредбе домаћим прописима којима је устројен систем локалне самоуправе. Иначе, Етички кодекс преплиће се са Законом о локалној самоуправи, Законом о јавном информисању, Законом о спречавању сукоба интереса при вршењу јавних функција, Законом о слободном приступу информацијама од јавног значаја, Законом о буџетском систему и Законом о финансирању политичких странака. Видети опширније: Н. Ненадић: *Етички кодекс понашања функционера локалне самоуправе*, у: *Приручник за праћење рада локалне самоуправе*, ОЕБС, Београд, 2008, стр. 36

⁴²⁵ При избегавању сукоба интереса морају се узети у обзир следеће чињенице: (а) јавни интерес је на првом месту, (б) транспарентност одлучивања је најважнија, (в) неопходно је водити се индивидуалном одговорношћу и личним примером, (г) потребно је успоставити такву организациону структуру која уопште не толерише сукоб интереса. Видети опширније: L. Esadze, *Смернице за превенцију сукоба интереса*, ПЛАЦ пројекат, Београд, 2013.

ком моменту, посумњали у рад општинских органа и функционера у погледу законитости, могу се обратити државном органу који се стара о поштовању закона. Етички кодекс мора бити примењен кроз читаву структуру организације јавне власти, а канали пријаве нерегуларности треба да буду поверљиви, како не би прешли у освету и цинкарење. У супротном, упозорава Т. Павловић - Крижанић, етички кодекси остају на нивоу декларације. И даље наглашава да, „Уколико се жели да ово тело има легитимитет, а не да буде политичка икебана, треба му обезбедити услове за функционалну и оперативну самосталност (како би могло да спроведе поступак и изрекне мере). Што се организације тиче, етички одбори морају да имају одговарајући буџет, техничку и правну службу, као и да постоје гаранције несмењивости.“ Морална едукација је кључна за све запослене, укључујући и руководећи кадар. Онај ко хоће да ради добро – у интересу заједнице – наћи ће начина да то оствари чак и онда када га правила или спољни надзор не обавезују. Међутим, никада није сасвим извесно хоће ли они којима је поверено старање о јавном добру, свој посао обављати савесно⁴²⁶.

Једна од највећих слабости у систему локалне администрације јесте неадекватна образовна и професионална структура запослених. Ови проблеми су у унутрашњости још наглашенији. Сем тога, политичка подобност тренутно је најрелевантнији чинилац стручности и знања. Последице томе, очекују се реформе у овој области како би се афирмисале професионалне вредности и стратешко планирање и управљање.

2.2.2. Надлежности и расходи градова и општина

Специфичност савременог тренутка огледа се у томе да је у већини развијених земаља⁴²⁷ на снази процес извесне политичко-територијалне

⁴²⁶ Н. Ненадић: *Етички кодекс понашања функционера локалне самоуправе*, оп.цит., стр. 33. и даље.

⁴²⁷ Локалне јединице власти у различитим европским земљама, у зависности од многобројних критеријума, обављају бројне и различите надлежности, неке већег (у Аустрији, Канади и Швајцарској), а неке скромнијег обима (у Финској, Холандији и балканским земљама). Међутим, и упркос овим разликама, у свим децентрализованим земљама остварен је извешан минимум општих, генералних надлежности, попут: администраивних услуга, предшколских установа, основног и средњег образовања,

децентрализације који имплицира даљим растом аутономије на нивоу локалне самоуправе. Последично томе, локалним нивоима власти додељују се све значајније функције и надлежности. У том контексту, иницирана су бројна питања у вези са обимом и структуром послова у делокругу појединих нивоа власти, као и начином утврђивања њихове припадности тим нивоима.

У оквиру истраживања локалних финансија данас се посебан интерес исказује за проблематику јавних финансија градова. Оправдања за такав приступ налазимо у неколико релевантних чињеница, а преваходно у наглашеном процесу урбанизације, као и развојним капацитетима градова⁴²⁸. Данас, према проценама Уједињених нација, први пут у историји човечанства у градовима живи више становника него у осталим срединама. Други разлози који опредељују истраживања финансијске проблематике градова резултат су сазнања да су градови покретачи свеукупног друштвеног развоја, развојни актери и упоришта модернизације⁴²⁹. О значају градова за развој свих сегмената друштва врло уверљиво говори и Ј. Jacobs када каже *„Друштва у којима градови замру више се не развијају и богате. Она пропадају”*⁴³⁰.

Градови као интегративни сегмент локалних јединица, с обзиром на своју величину мерену бројем становника, образовним и здравственим капацитетима, економском структуром и развојним способностима, имају и виши ниво одговорности који претпоставља и већа овлашћења односно надлежности, што имплицира правом на веће, стабилније и разноврсније јавне приходе.

Иако у европским земљама још увек није развијена пракса засебног изучавања јавних финансија градова, ваља приметити да у *„готово свим финансијским системима локалне самоуправе градови доминирају”*⁴³¹.

комуналних услуга, здравствене заштите, општинске и градске чистоће одржавање пијаца, зелених и јавних површина, и друге надлежности.

⁴²⁸ Почетком XX века свега 16 градова у свету имало је више од милион становника, док 2000. године тај број износи 550. Поред тога, као илустрацију процеса урбанизације наводимо и податак да је с почетка XIX века учешће градског становништва у укупној светској популацији износило 3%, на почетку XX века 14%, а на почетку XXI века приближно 50%.

⁴²⁹ Т. Рогоћ Лугарић, *Финансијски аспекти положаја великих градова*, Хрватска јавна управа, бр. 3/2010, Загреб, стр. 684.

⁴³⁰ Ј. Jacobs, *Како се заиста покреће економски развој: Градови и богатство народа*, Metropress, Загреб, 2007, стр. 249.

⁴³¹ State of European Cities Report: *The Adding Value to the European Urban Audit*, 2007. (Наведено према: Т. Рогоћ Лугарић: оп. цит., стр. 688.).

Први утисак који се намеће увидом у списак градова у табели 14, упућује на закључак да је он хетерогеног карактера, по свим анализираним обележјима. Између појединих градова постоје велике разлике у броју становника, величини територије, броју насељених места, просечној месечној заради и броју запослених. Сваки од наведених индикатора утиче, у већој или мањој мери, на функционисање градова, могућности измиривања законима утврђених надлежности, и сл. У контексту ове анализе, значајне су и разлике које у организационом смислу постоје између градских и осталих општина. Јер, док у једнима функционишу институције само на општинском нивоу, у другима поред општинских, постоје и градске институције за исте врсте надлежности, чиме су провоцирана многа питања на организационом, функционалном а нарочито финансијском плану.

Проблем везан за концентрацију становништва манифестује се и у области стамбене изградње, као и изградње пратећих садржаја, посебно саобраћајница, који с обзиром на број запослених (и њихов превоз до радног места и назад), има изузетан значај у, за наше прилике, великим градским центрима. Осим тога, познато је да изградња тзв. тврде мрежне инфраструктуре (нпр. водоводне и канализационе или електромреже), захтева изузетно велика средства одмах на почетку изградње, која се споро, кроз потрошњу враћају, што у великим срединама, значајно увећава трошкове живота.

Табела 14. Градови Републике Србије

Градови	Процењени број становника (30.06.2014)	Површина, у км ² (2014)	Насеља, број (2014)	Запослени, у хиљ. (2014)	Просечна зарада* (I, 2016)
Београд	1.675.043	3.234	157	559.000	50.585
Сомбор	83.297	1.216	16	19.000	31.718
Панчево	122.013	756	10	28.000	45.406
Нови Сад	348.540	699	16	126.000	42.599
Суботица	139.612	1.007	19	36.000	38.275
Зрењанин	120.709	1.327	22	29.000	38.817
Ср.Митровица	78.186	762	26	16.000	37.363
Ужице	76.364	667	41	22.000	43.053
Ваљево	88.527	905	78	28.000	32.950
Шабац	113.827	797	52	24.000	33.855
Чачак	113.383	636	58	27.000	35.177
Јагодина	71.231	470	53	15.000	31.200
Крушевац	125.853	854	101	24.000	37.745
Краљево	122.782	1.530	92	24.000	34.211
Крагујевац	178.847	835	57	42.000	38.425
Лозница	77.543	612	54	14.000	24.553
Пожаревац	74.328	477	27	20.000	50.309
Зајечар	57.457	1.069	42	11.000	32.761
Лесковац	140.487	1.025	144	26.000	31.280
Ниш	258.500	596	71	63.000	38.416
Смедерево	106.470	484	28	20.000	39.564
Врање	82.425	860	105	19.000	30.155
Нови Пазар	103.087	742	99	15.000	32.149
Приштина

Извор: Статистички годишњак РС, Републички завод за статистику, Београд, 2015.

**без пореза и доприноса*

Истраживања која следе систематизована су у два дела. У првом делу даје се приказ надлежности градова и општина, а потом следи приказ и анализа расхода и издатака које ове локалне јединице остварују обављајући бројне и сложене изворне и поверене функције.

Надлежности и дужности градова и општина, кроз које се уосталом и реализује концепт самоуправе, нормативно су уређене Уставом, Законом о буџетском систему, Законом о локалној самоуправи, Законом о финансирању локалне самоуправе и статутом града односно општине. При томе ваља нагласити да законодавац не прави разлику у погледу структуре расхода и њихове припадности граду, односно општини., односно да се у надлежности сваке од јединица локалне

самоуправе, прецизније и градова и општина, налазе истоветни изворни послови. На бази заједничких карактеристика, а у циљу веће прегледности, надлежности локалних заједница (градова и општина) могуће је груписати у следеће области: (а) *уређивање сопствене организационе структуре и друге законодавне и опште надлежности* (доношење статута, уређивање организације и рада локалних органа и служби и њихови односи са органима Републике и аутономне покрајине, оснивање јавних служби и јавних агенција, непосредна партиципација грађана у управљању пословима од локалног значаја, сарадња и удруживање јединица локалне самоуправе, управљање градском односно општинском имовином и др.); (б) *локални економски развој* (доношење и спровођење програма развоја и други послови); (в) *финансије и буџет* (доношење буџета и завршног рачуна, послови трезора, интерна ревизија, контрола, праћење пословања јавних предузећа, утврђивање и наплата јавних прихода, јавне набавке и др.); (г) *урбанизам, грађевински и имовинско-правни послови* (просторно и урбанистичко планирање, издавање урбанистичких аката, уређење грађевинског земљишта, издавање грађевинских дозвола, издавање употребних дозвола, легализација, грађевинска инспекција, имовинско-правни послови); (д) *комунални и стамбени послови* (нормативни и управни послови у области комуналних делатности, комунална инспекција, одржавање и безбедност коришћења стамбених зграда, иселјавање бесправно усељених станова, давање у закуп и откуп станова); (ђ) *друштвене делатности* (образовање, послови друштвене бриге о деци, култура, спорт и омладина, здравствена заштита, социјална заштита, борачко-инвалидска заштита, послови комесаријата за избеглице); (е) *заштита животне средине* (старање о заштити животне средине, доношење програма коришћења и заштите природних вредности и заштите животне средине, као и други послови); (ж) *инспекцијски послови* (послови буџетске инспекције, послови грађевинске, комуналне и саобраћајне инспекције, послови просветне инспекције, послови еколошке инспекције); (з) *општа управа и заједнички послови* (послови личних стања грађана, послови у вези са вођењем јединственог бирачког списка, послови пружања правне помоћи грађанима, издавање радних књижица, послови месних канцеларија, други послови логистичке подршке); (и) *остале надлежности* (послови у области одбране, послови у вези са ванредним ситуацијама, послови који произиаше из статуса јавних власти, послови комуналне полиције у градовима)⁴³².

⁴³² Видети опширније: Б. Милосављевић, Ј. Јеринић, *Надлежности јединица локалне самоуправе у*

У контексту ове проблематике, неопходно је нагласити да сагласно законским решењима, градови врше (а) све надлежности општина, као и (б) додатне надлежности, у складу са законом. При томе, законодавац је утврдио као једину додатну надлежност градова *право да образују комуналну полицију и да обезбеде и организују вршење њених послова.*

Међутим, јединицама локалне самоуправе односно градовима и општинама, делегирају се и одређени послови државне управе. И управо се јединице локалне самоуправе међусобно разликују у обиму и броју поверених функција од стране државе која одлучује којим ће градовима односно општинама да поверава одређене послове из своје надлежности, узимајући, при том, у обзир степен њихове економске развијености, оспособљеност материјалним и људским капацитетима.

Финансије субцентралних нивоа власти, а тиме и финансије градова и општина, уско су везане с питањем децентрализације којем се у овом делу рада посвећује само онолико пажње колико је неопходно да би се кроз квантификације употпуниле раније изнесене теоријске опсервације. Стога у наставку, чинимо осврт на један од показатеља фискалне децентрализације, а то је учешће субцентралних колективитета у расходима на нивоу Републике.

Табела 15. Учешће субцентралних нивоа власти у расходима буџета Републике Србије од 2011 – 2015.

О П И С	2011.	2012.	2013.	2014.	2015.
Расходи буџета Републике (мил.рсд)	880.567,1	1.001.630,5	1.012.997,9	1.127.944,7	1.062.758,7
Расходи буџета субцентралних нивоа власти (мил.рсд)	263.632,1	308.685,4	297.487,3	283.345,5	303.488,6
Учешће (%)	29,9%	30,8%	29,4%	25,1%	28,6%

Извор: *Билтен јавних финансија*, бр. 137, јануар 2016, обрачун аутора

Закључак који је могуће извести на основи наведених података јесте да релативно учешће расхода субцентралних нивоа показује осцилације током приказаних година и креће се у распону од највише 30,8% (2012.) до 25,1% (2014.), што је последица, пре свега, осцилација апсолутних показатеља на нивоу субцентралних нивоа власти.

Поређења ради, у табели 16. дајемо приказ учешћа субцентралних нивоа власти у јавним расходима одабраних земаља, чланица ОЕЦД-а. На основу датог приказа уочавамо да је учешће расхода субцентралних нивоа власти у укупним расходима државе, у просеку, на нивоу земаља ОЕЦД-а, износило изнад 40%, што је за око 15 процентних поена више него у Републици Србије, као и 33% колико је ово учешће износило у земаљама Европске уније, што је, пак, за око пет процената више него у нашој земљи. При томе, Данска остварује највеће учешће (64,3%), а затим Швајцарска (61,5%), док најмање учешће исказује Грчка (само 6,7%).

Табела 16: Расходи субцентралних нивоа власти у одабраним земљама ОЕЦД-а, у 2014. години

Држава	у \$, млрд.	% БДП	% укупних јавних расхода
Аустрија	73.0	17.9%	34.0%
(само локална самоуправа)	35.2	8.6%	16.4%
Белгија	114.9	23.6%	42.8%
(само локална самоуправа)	35.2	7.4%	13.5%
Немачка	779.6	20.8%	46.9%
(само локална самоуправа)	296.8	7.9%	17.8%
Шпанија	340.0	21.8%	48.9%
(само локална самоуправа)	92.9	5.9%	13.4%
Швајцарска	101.1	20.7%	61.5%
(само локална самоуправа)	34.2	7.0%	20.8%
САД	3.154.9	18.2%	47.9%
(само локална самоуправа)	н.а.	н.а.	н.а.
Данска	93.5	36.,0%	64.3%
Финска	53.2	23,9%	41.1%
Француска	307.1	11.8%	20.5%
Грчка	9.8	3.3%	6.7%
Мађарска	19.4	7.9%	15.8%
Италија	317.1	14.7%	28.7%
Холандија	113.3	13.9%	30.1%
Норвешка	52.0	15.4%	33.8%
Шведска	111.6	25.4%	49.1%
Уједињено Краљевство	287.6	11.1%	25.2%
ОЕЦД 34	8.149	16.6%	40.2%
(само локална самоуправа)	н.а.	н.а.	н.а.
ЕУ-28	2.974.1	15.9%	32.9%
(само локална самоуправа)	2.121.5	11.3%	23.5%

Извор: *Subnational governments in OECG countries*, Key data, 2016 edition, p.7. Доступно на: <http://www.oecd.org/regional/regional-policy/Subnational-governments-in-OECD-Countries-Key-Data-2016.pdf>

2.2.2.1. Структура расхода градова Републике Србије

Задовољавање изворних и/или пренесених надлежности свих нивоа власти, па тако и градова, изискује трошкове текућег карактера и капиталне нарави.

Посматрајући уопштено структуру расхода локалних ентитета, могуће је приметити да их је законодавац класификовао, условно речено, у две групације. Једну од њих компонују расходи који су само по врстама набројани, док другу чине расходи наведени како по врстама, тако и по наменама и што је још значајније, по пропорцијама њиховог трошења.

Конкретније, расходе буџета градова компонују издаци за рад органа градске власти (скупштине града, градоначелника, градског већа и градске управе), издаци за образовање и културу, социјалну заштиту, противпожарну заштиту, физичку културу и информисање, издаци за рад јавних предузећа, као и дотације непрофитним организацијама и сл. Поред ових издатака буџет градске заједнице обухвата издатке за субвенције, буџетске трансфере, социјалне трансфере, издатке за набавку финансијских средстава, отплату главнице и плаћање камата. Сагласно новим надлежностима, градске заједнице обавезне су да образују, организују и финансирају комуналну полицију. Поред тога, у оквиру буџета обавезно је да се планира текућа буџетска резерва која се користи за непланиране сврхе за које нису утврђене апропријације или за сврхе за које се током године покаже да апропријације нису биле довољне. Текућа буџетска резерва опредељује се највише до 2,5% укупних прихода и примања од продаје нефинансијске имовине за буџетску годину. Такође, у буџету се планирају средства за сталну буџетску резерву која се користи за финансирање расхода и издатака на име отклањања последица ванредних околности као што су земљотреси, поплаве, суше, пожари, клизишта, снежни наноси, еколошке катастрофе и друге елементарне непогоде. Стална буџетска резерва опредељује се највише до 0,5% укупних прихода и примања од продаје нефинансијске имовине.

Расположива статистичка грађа (сајт *Министарства финансија и Билтен Јавних финансија*), омогућила нам је презентацију следеће структуре расхода буџета градова Републике Србије

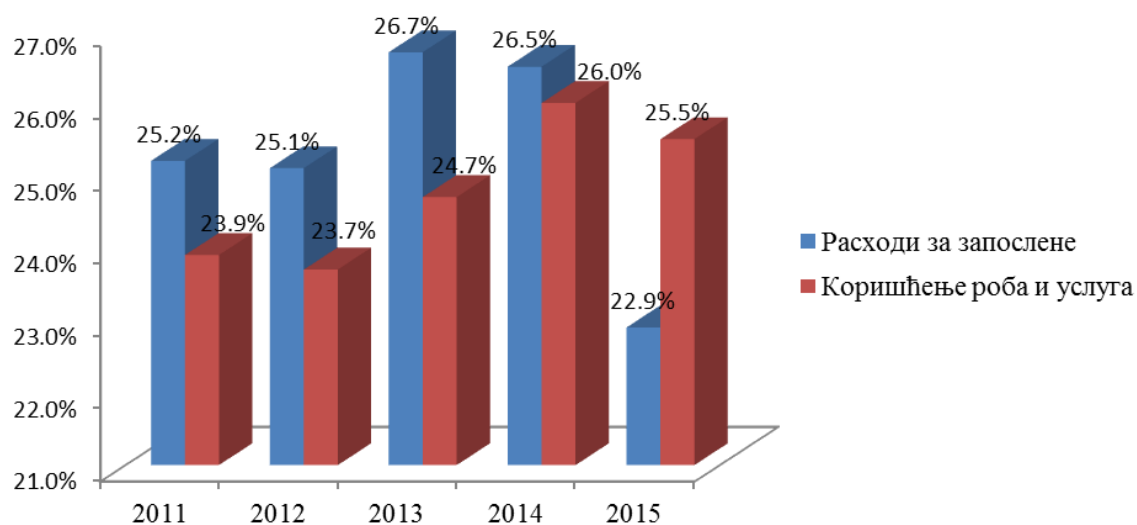
Табела 17. Расходи и издаци буџета градова Републике Србије од 2011- 2015. (у мил. рсд)

О П И С	2011.	2012.	2013.	2014.	2015.
УКУПНИ РАСХОДИ	65.024,5	74.833,7	73.399,7	73.318,3	76.445,7
1. Текући расходи	54.506,7	62.335,9	64.002,3	63.436,4	65.540,6
- Расходи за запослене	16.894,9	19.332,8	20.382,3	20.277,8	18.627,8
- Коришћење роба и услуга	16.022,3	18.290,6	18.840,6	20.001,4	20.745,9
- Расходи за камате	566,0	912,5	881,4	852,4	780,3
- Субвенције	6.068,8	8.009,6	7.267,7	5.641,2	5.700,4
- Социјална заштита	1.641,5	2.183,7	2.321,9	2.150,9	2.232,6
- Остали текући расходи	13.313,2	13.606,7	14.308,4	14.512,6	17.453,6
2. Капитални расходи	10.517,8	12.497,7	9.397,4	9.881,9	10.904,9
ИЗДАЦИ ЗА ОТПЛАТУ ГЛАВНИЦЕ И НАБАВКУ ФИНАНСИЈСКЕ ИМОВИНЕ	1.910,2	2.332,8	2.986,2	3.579,6	4.967,1
1. Отплата гравнице	1.910,2	2.332,8	2.986,2	3.579,6	4.967,1
СВЕУКУПНО:	66.934,7	77.156,5	76.385,9	76.897,9	81.412,8

Извор: Министарство финансија, Београд, 2016.

Посматрајући представљену структуру расхода, видљива је својеврсна правилност. Три позиције расхода показују тенденцију благог али перманентног раста, и то: расходи за коришћење роба и услуга, остали текући расходи и отплата главнице. При томе, најубедљивији раст исказују издаци на име отплате главнице, док текући као и капитални расходи показују извесне осцилације. Најзначајнији пад бележе расходи за запослене у 2015. години и у односу на 2014. годину пали су за 9,2 процентна поена (графикон 3).

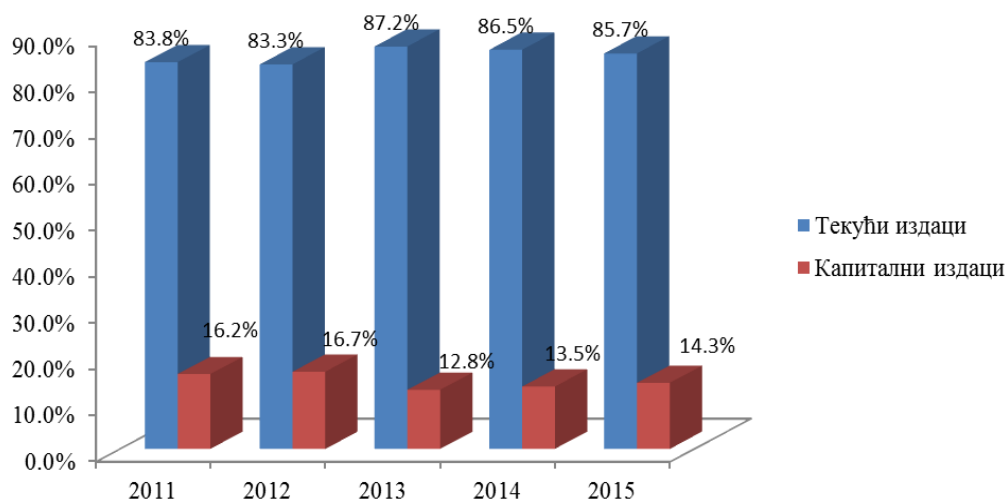
Графикон 3. Учесће расхода за запослене и коришћење роба и услуга у укупним издацима буџета градова од 2011-2015.



Извор: *Билтен јавних финансија*, бр. 137, јануар 2016, Министарство финансија Републике Србије, Београд

Ову појаву ваља тумачити као последицу мера фискалне консолидације у смислу ограничења броја запослених у јавној администрацији. Капитални расходи показују извесне осцилације и партиципирају у распону од 12,8% колико су износили 2013. године до 16,7% колико су износили 2012. године. Током последње две анализиране године, они бележе тенденцију благог раста у укупним расходима. С друге стране, отплата главнице као врста издатка континуирано исказује тенденцију раста. У посматраном временском оквиру ова врста издатка порасла је за више од 2,5 пута. Издаци на име социјалне заштите након значајнијег пораста од 33%, поредећи 2012. у односу на 2011. годину, исказују стабилност у апсолутном и релативном износу. Остали текући расходи такође исказују тенденцију умереног али сталног раста, и од почетних 20,5%, колико су износили 2011. године, досегли су износ у релативном изразу од 22,8%. На основу изнесеног, презентирана структура јасно показује доминацију текућих расхода (графикон 4).

Графикон 4. Учешће текућих и капиталних издатака у буџету градова од 2011-2015.



Извор: *Билтен јавних финансија*, бр. 137, јануар 2016, Министарство финансија Републике Србије, Београд

2.2.2.2. Структура расхода и издатака општина

У Републици Србији, структура расхода општина идентична је структури расхода градова, што је последица истог правног оквира којим се регулише ова проблематика. Једини сегмент у којем се расходи општина разликују од расхода градова јесу издаци на име обављања поверених послова и оних који произилазе по основу образовања, организовања и функционисања комуналне полиције.

Према доступним статистичким подацима, расходи општина, посматрани у целини, су у односу на расходе градова већи, у просеку, за 17%.

Структуру расхода и њихове тенденције ближе ћемо осмотрити у наредној табели.

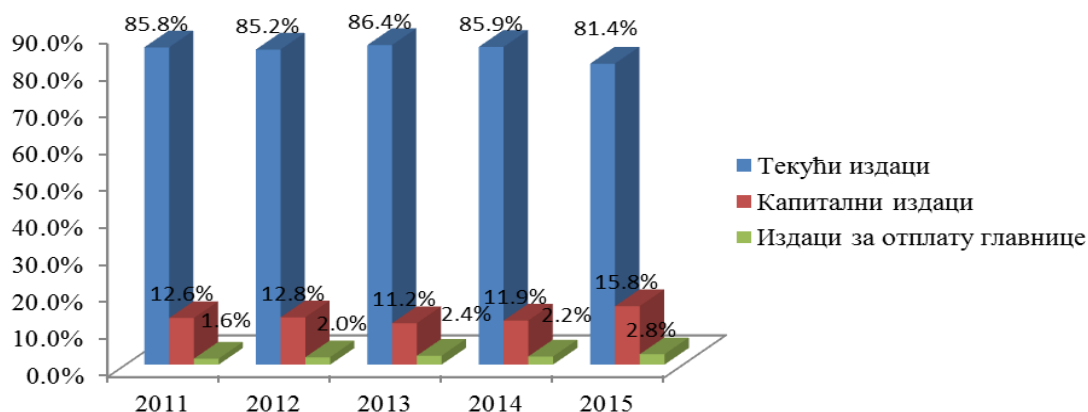
Табела 18. Расходи и издаци буџета општина Републике Србије од 2011 - 2015.
(мил.рсд.)

О П И С	2011.	2012.	2013.	2014.	2015.
УКУПНИ РАСХОДИ	72.081,3	88.847,4	89.298,2	86.516,4	93.113,4
1. Текући расходи	62.866,9	77.219,8	79.091,9	76.014,2	78.012,8
- Расходи за запослене	21.367,2	24.971,8	26.851,1	26.154,8	23.122,3
- Коришћење роба и услуга	20.117,6	24.890,4	25.276,3	24.996,1	26.360,4
- Расходи за камате	570,5	745,1	740,5	699,5	679,3
- Субвенције	5.565,1	7.438,1	6.975,3	4.906,9	4.849,4
- Социјална заштита	2.543,9	2.959,6	3.225,6	3.405,3	3.525,7
- Остали текући расходи	12.992,6	16.214,8	16.023,1	15.851,6	19.475,7
2. Капитални расходи	9.214,5	11.627,6	10.206,4	10.502,2	15.100,5
ИЗДАЦИ ЗА ОТПЛАТУ ГЛАВНИЦЕ И НАБАВКУ ФИНАНСИЈСКЕ ИМОВИНЕ	1.217,3	1.775,7	2.254,5	1.976,2	2.679,9
Отплата главнице	1.217,3	1.775,7	2.254,5	1.976,2	2.679,9
СВЕУКУПНО	73.298,7	90.623,1	91.552,8	88.492,6	95.793,2

Извор: Министарство финансија, Београд, 2016.

Основни закључак који је могуће извести на основу презентираних структуре података показује нам да текући расходи у највећем броју година партиципирају са преко 85% у укупним расходима. Овако високо учешће текућих расхода није изненађујуће, већ напротив, једна је од значајнијих традиционалних одлика јединица локалне самоуправе. Тек у 2015. години долази до смањења учешћа текућих расхода за око пет процентних поена у корист капиталних издатака. Следствено томе, капитални расходи у периоду од 2011. до 2014. године задржавају исту пропорцију од око 12%, да би 2015. године значајније порасли, на око 16% (графикон 5).

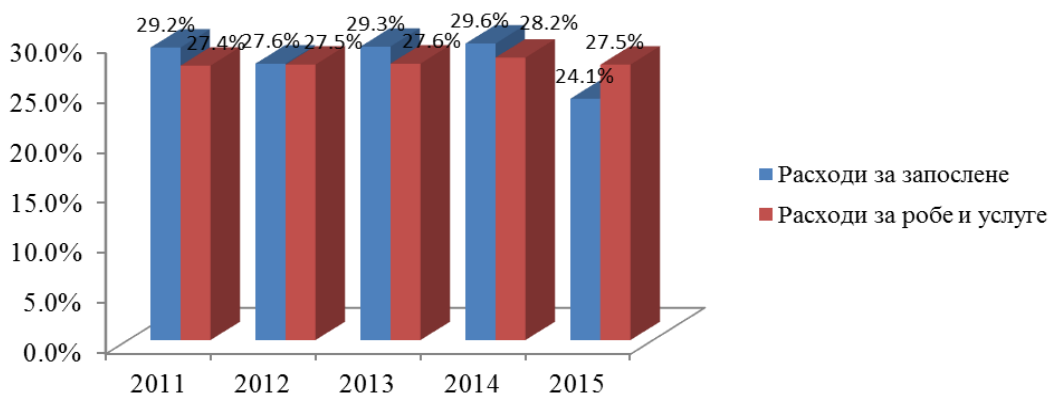
Графикон 5. Учешће основних облика расхода у буџету општина од 2011- 2015.



Извор: *Билтен јавних финансија*, бр. 137, јануар 2016, Министарство финансија Републике Србије, Београд

У структури текућих расхода, највећи део односи се на расходе за запослене који до 2014. године показују тенденцију раста, да би током 2015. године забележили значајнији пад од око 8,8%. Расходи намењени за робе и услуге позиционирани су на другом месту и показују тенденцију благог раста (графикон 6). Група расхода под заједничким именом - остали текући расходи – налазе се на трећем месту, показују извесне осцилације и значајнији раст тек у 2015. години. Најзначајнији утисак који се намеће на основу презентиране структуре јесте да је дошло до значајне промене у односу између капиталних и текућих расхода, и то у корист ових првих.

Графикон 6. Учешће расхода за запослене и робе и услуге у укупним издацима буџета општина од 2011-2015.



Извор: *Билтен јавних финансија*, бр. 137, јануар 2016, Министарство финансија Републике, Србије, Београд

2.2.3. Приходи и примања локалног нивоа власти у Републици Србији

Приходи и примања локалног нивоа власти нормативно, уређени су Законом о буџетском систему, Законом о финансирању локалне самоуправе и статутом. Иначе, структура прихода локалних колективитета односно финансијски положај локалних самоуправа, блиско су у вези са достигнутом степеном децентрализације односно самосталности, коју је, према М. Прокопијевићу, могуће ценити на основу следећих индикатора⁴³³:

(а) *дела укупне државне потрошње који се троши на нивоу локалне самоуправе.* Виши удео потрошње на локалном нивоу казује у прилог и вишем степену остварене фискалне децентрализације, и обрнуто, земља ће бити више централизована уколико је овај удео сразмерно мањи. Међутим, иако се инсистира на што вишем нивоу остваривања овог удела, у циљу реализације принципа децентрализације, исто тако морају постојати и одређена ограничења како би се очувала макроекономска стабилност земље, спречио буџетски дефицит и гомилање јавног дуга. Иначе, поред удела локалне у укупној државној потрошњи значајан је још један показатељ. Наиме, забележени су случајеви када је потрошња на локалном нивоу изузетно висока, но највећи део тих средстава исплаћује држава уместо јединице локалне власти, чиме је умањена њена аутономија, не само зато што средства циркулишу независно од локалног колективитета, него и стога што држава посредством динамике плаћања може вршити притисак на јединицу локалне власти;

(б) *процента изворних у односу на укупне приходе јединице локалне самоуправе.* Иначе, већи износ односно учешће изворних у укупним приходима локалне јединице, показатељ је њене фискалне и буџетске независности односно аутономије као и веће предвидљивости кретања локалних финансија.

(в) *хоризонталне пореске конкуренције међу локалним јединицама власти.* Иначе, сматра се да је пореска конкуренција најмоћнија полуга локалног економског развоја, јер оно што се губи на основу нижих пореза, надокнађује се обимнијим приходима услед пораста пословне активности односно фискалног капацитета израженог у дохотку, приходу и/или добити.

⁴³³ Видети опширније: М. Прокопијевић, *Буџети општина и њихова грађанска контрола у: Грађани у локалном буџетском процесу*, Топлички центар за демократију и људска права, Прокупље, 2011, стр. 17-19.

(г) *положаја јединице локалне самоуправе на финансијском тржишту*. У том контексту, разматрамо могућност задуживања локалног нивоа власти, укључујући при томе и емисију муниципалних обвезница, с тим што правила задуживања морају бити нормативно и прецизно регулисана, и у том смислу посебно се мисли на њихову висину, сврху и отплату како не би дошло до презадуживања и нарушавања равнотеже целокупног система јавних финансија у земљи.

За потребе уопштавања, приходе локалних заједница у нашој земљи компонују: (а) *изворни приходи*, (б) *уступљени приходи*, (в) *трансфери*, и (г) *средства по основу задуживања* (на бази кредита или муниципалних обвезница).

За финансирање изворних и поверених послова јединица локалне самоуправе, законодавац је определио следеће јавне приходе и примања⁴³⁴: (а) порези у делу утврђеном законом (порез на доходак грађана, порез на имовину, порез на наслеђе и поклон, порез на пренос апсолутних права и други порези у складу са законом; (б) таксе (локалне административне таксе, локалне комуналне таксе, боравишна такса); (в) накнаде у складу са законом; (г) самодопринос; (д) донације и трансфери; (ђ) приходи настали употребом јавних средстава (приходи од камата, приходи од давања у закуп, односно на коришћење непокретности и покретних ствари у својини Републике Србије, које користи јединица локалне самоуправе, односно органи, организације и службе јединице локалне самоуправе и индиректни корисници њеног буџета, приходи од давања у закуп, односно на коришћење непокретности и покретних ствари у својини јединице локалне самоуправе у складу са законом, приходи настали продајом услуга корисника средстава буџета јединице локалне самоуправе чије је пружање уговорено са физичким и правним лицем на основу њихове слободне воље, приходи од новчаних казни изречених у прекрашајном поступку за прекршаје прописане актом скупштине јединице локалне самоуправе као и одузета имовинска корист у том поступку, приходи од концесионе накнаде, и (е) примања (примања од продаје непокретности у својини јединице локалне самоуправе, примања од продаје покретних ствари у својини Републике Србије које користе органи, организације и службе јединице локалне самоуправе, примања од продаје покретних ствари у својини јединице локалне самоуправе које користе органи, организације и службе јединице локалне самоуправе, примања од продаје

⁴³⁴ *Закон о буџетском систему*, члан 25.

робних резерви, примања од продаје драгоцености, примања од задуживања, примања од продаје финансијске имовине итд).

Дакле, констатујмо још једном да структура прихода локалних заједница, њихово учешће у укупним приходима Републике, као и природа односно висина трансферних средстава битни су критеријуми оцене степена финансијске аутономије локалне самоуправе, што другим речима значи да, што је већи износ трансфера а мањи износ изворних прихода, то је мања финансијска независност локалног нивоа и *vice versa*.

2.2.3.1. Композиција прихода и примања градова Републике Србије

Пре презентације и анализе структуре прихода и примања градских заједница у Републици Србији, потребно је учинити кратак осврт на законска решења којима се уређује ова проблематика. Да се подсетимо, основни правни акти којима се прецизира структура јавних прихода у нашој земљи, јесу Закон о буџетском систему, Закон о финансирању локалне самоуправе, Закон о локалној самоуправи и статут.

У последње време, наглашен је растући интерес за положај и улогу градова у савременом друштву. С тим у вези, а услед све интензивнијих процеса децентрализације, градови постају носиоци све обимнијих и значајнијих надлежности. Наиме, поред традиционалних они врше све бројније развојне и предузетничке функције. Нарасла одговорност односно повећан делокруг овлашћења, имплицира порастом расхода, односно градови остварују веће и разноликије приходе за финансирање најразличитијих функција.

Као што смо констатовали, композиција прихода свих нивоа јавне власти у Републици Србији нормативно је регулисана и, у зависности од нивоа власти, респектује одређена општеприхваћена начела јавног финансирања. Оно што је посебно интересантно напоменути, када анализирамо финансије локалног нивоа власти, јесте спознаја да је Закон буџетском систему, децидирано навео како структуру прихода тако и структуру примања, чиме је, у значајној мери, локалним колективитетима ограничио дискреционо њихово право односно маневарски простор за креирање и увођење неких нових облика прихода и примања који би могли бити израз специфичности дате градске заједнице. Остали закони којима се регулишу приходи и примања локалних колективитета „снутани“ су одредбама

поменутог закона, те нису у могућности да креирају нове изворе прихода и примања. Мада овакав приступ има и добрих страна, ипак изражавамо став да би законодавац требало да остави више простора за уважавање особености градских заједница, барем у неком транзиционом периоду, уз претходно прибављено мишљење министарства финансија.

У контексту ових разматрања, ваља се подсетити основног принципа за који се залаже јавнофинансијска теорија, а то је усклађеност прихода и расхода, без обзира о ком нивоу политичко-територијалне организованости се ради.

Иначе, систем финансирања јавних потреба у градовима, као и могућности његовог развоја потребно је посматрати и анализирати у оквиру система финансирања јединица територијалне аутономије и јединица локалне самоуправе. Ту су посебно анализирани приходи са становишта њихове структуре, издашности и тенденција, а у временском оквиру од 2011. до 2015. године (табела 19.).

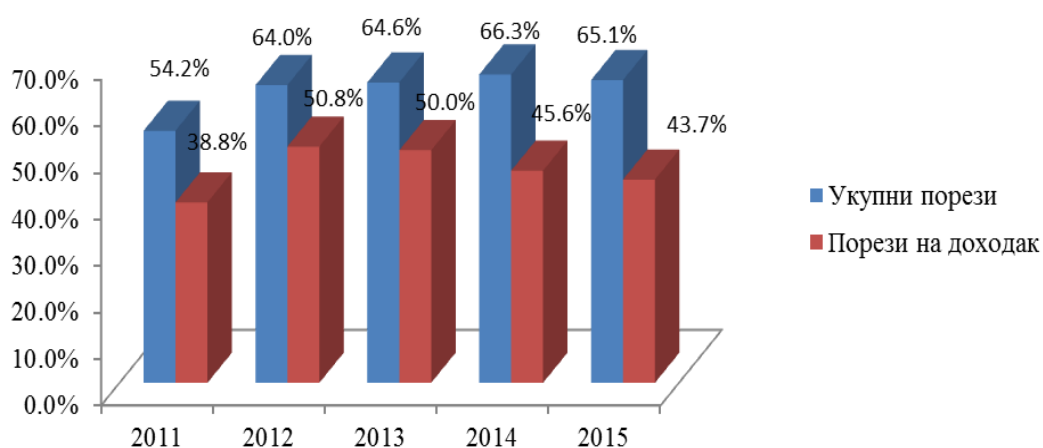
Табела 19. Приходи и примања градова Србије 2011. - 2015. (у мил.рсд)

О П И С	2011.	2012.	2013.	2014.	2015.
УКУПНИ ПРИХОДИ	62.572,7	76.773,4	75.523,9	73.137,1	73.838,2
1. Порески приходи	36.998,1	51.262,3	49.943,0	50.452,9	51.561,7
- Порез на доходак	26.451,1	40.681,1	38.707,2	34.659,2	34.639,3
- Порез на имовину	6.351,4	6.640,2	7.507,6	11.290,3	12.346,5
- Остали порески приходи	4.195,6	3.941,0	3.728,3	4.503,4	4.575,9
2. Донације и трансфери	12.732,9	11.654,3	11.667,0	11.254,7	11.165,6
3. Непорески приходи	12.841,7	13.856,8	13.913,9	11.429,4	11.110,8
ПРИМАЊА ОД ЗАДУЖИВАЊА И ПРОДАЈЕ НЕФИНАСИЈСКЕ ИМОВИНЕ	5.631,8	3.345,2	1.828,6	2.947,9	5.357,8
1. Задуживање домаће и инострано	5.432,3	3.131,4	1.705,8	2.322,4	5.112,6
2. Примања од продаје финансијске имовине	199,5	213,8	122,8	625,5	245,2
СВЕУКУПНО:	68.204,5	80.118,6	77.357,6	76.085,0	79.196,0

Извор: Министарство финансија, Београд, 2016.

Подаци наведени у претходној табели указују да свеукупни приходи и примања градова, током посматраног временског периода, испољавају извесне осцилације. При томе, најзначајнију скупину прихода представљају свакако порези, који партиципирају са преко 65% у укупним буџетским приходима и примањима градова Републике Србије (графикон 7).

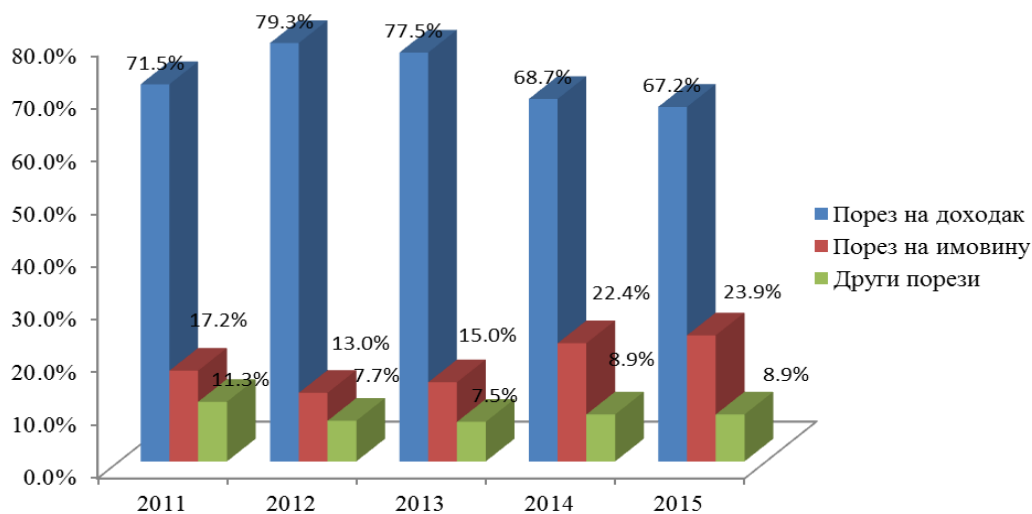
Графикон 7. Учешће пореза у буџету градова од 2011-2015.



Извор: *Билтен јавних финансија*, бр. 137, јануар 2016, Министарство финансија Републике Србије, Београд.

Следећу важну скупину чине непорески приходи, а потом донације и субвенције. У структури пореза уочљива је доминација пореза на доходак и креће се у просеку преко 72% , а у структури укупних прихода и примања градова Републике Србије, порез на доходак партиципира са око 45%. Од 2013. године уочљив је раст прихода по основу пореза на имовину, који је од 2011. до 2015. године у апсолутном износу увећан за дупло. Нарочито је дошло до значајнијег његовог пораста током 2014. а настављено и током 2015. године. (графикон 8).

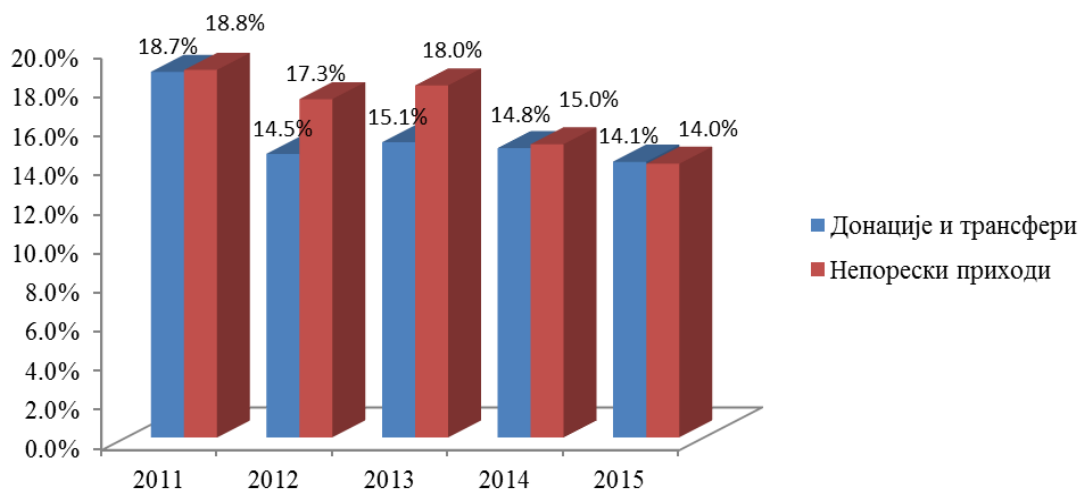
Графикон 8. Структура пореза градова од 2011-2015.



Извор: *Билтен јавних финансија*, бр. 137, јануар 2016, Министарство финансија Републике Србије, Београд

Узрок наведеној појави ваља приписати новој политици у опорезивању имовине. У случају донација и трансфера који су, са становишта издашности, позиционирани на четвртном месту и у просеку париципирају са преко 15% у укупном буџету градова, осећа се тенденција благог пада (графикон 9).

Графикон 9. Учешће донација и трансфера у буџету градова од 2011-2015.



Извор: *Билтен јавних финансија*, бр. 137, јануар 2016, Министарство финансија Републике Србије, Београд.

2.2.3.2. Композиција прихода и примања општина буџета Републике Србије

Попут структуре расхода, и структура прихода и примања општина у Републици Србији, у начелу, идентична је оној коју је законодавац определио у односу на градове. Конкретније, структура и обим прихода општина у нашој земљи, одређена је делокругом њених изворних и пренесених надлежности као и степеном њене економске развијености, и друштва у целини.

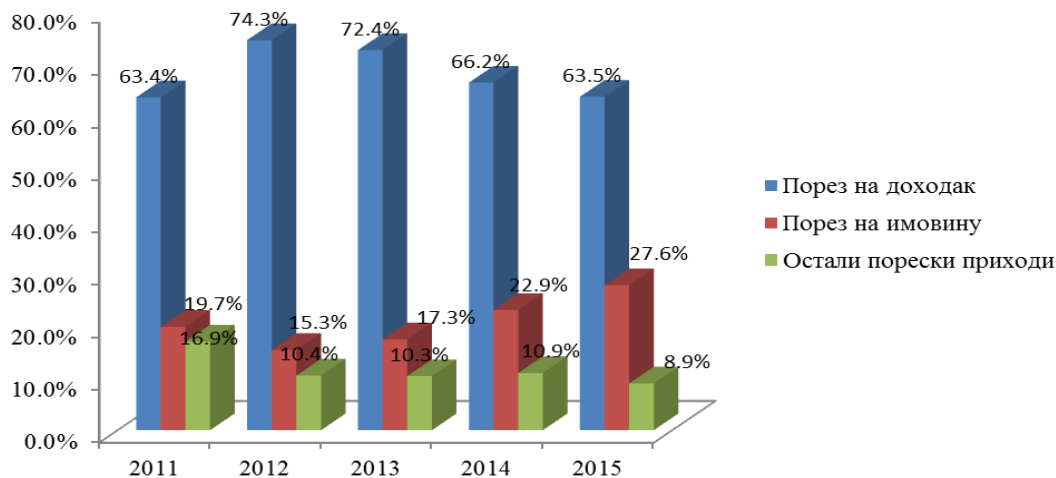
Табела 20. Приходи и примања буџета општина Републике Србије од 2011- 2015.
(у мил. рсд)

О П И С	2011.	2012.	2013.	2014.	2015.
УКУПНИ ПРИХОДИ	70.564,7	91.763,8	91.465,2	90.430,3	92.934,7
1. Порески приходи	35.110,9	48.153,0	46.476,6	45.837,2	48.019,3
- Порез на доходак	22.254,2	35.778,8	33.654,5	30.365,5	30.482,4
- Порез на имовину	6.913,2	7.365,2	8.044,1	10.477,4	13.257,8
- Остали порески приходи	5.943,5	5.009,0	4.778,0	4.994,3	4.279,0
2. Донације и трансфери	22.829,8	30.795,4	31.000,7	30.885,2	32.094,8
3. Непорески приходи	12.624,1	12.815,3	13.997,9	13.707,9	12.820,7
ПРИМАЊА ОД ЗАДУЖИВАЊА И ПРОДАЈЕ НЕФИНАСИЈСКЕ ИМОВИНЕ	1.898,0	1.085,4	1.149,4	1.244,7	3.142,3
1. Задужевање (домаће и страном)	1.788,2	1.019,1	1.079,6	1.201,9	3.036,1
2. Примања од продаје					
фин. имовине	109,8	66,3	69,8	42,9	106,2
СВЕУКУПНО:	72.462,7	92.849,2	92.624,6	91.675,0	96.077,0

Извор: Министарство финансија, Београд, 2016.

Наведени подаци дају основа за констатацију да укупни приходи и примања буџета општина Републике Србије показују нарочити раст у 2015. години, чему су највише допринели порези по основу имовине, а потом донације и трансфери. У структури пореза, који су најиздашнији ресурс локалних јединица, тј. општина, најзапаженију улогу имају порези на доходак са тенденцијом пада. Насупрот томе, приходи по основу пореза на имовину од 2012. године у континуитету показују тенденцију запаженог раста (графикон 10).

Графикон 10. Структура пореских прихода буџета општина од 2011-2015.



Извор: *Билтен јавних финансија*, бр. 137, јануар 2016, Министарство финансија Републике Србије, Београд

Најважнији или један од најважнијих ресурса општина свакако су донације и трансфери, који испољавају, у периоду од 2014. до 2015. године, тенденцију пада. Примања по основу задуживања, нарочито последње године посматраног периода, порасла су за преко 250%.

2.3. Имовина субцентралних нивоа власти

До доношења Закона о јавној својини⁴³⁵ из 2011. године, јединице локалне самоуправе односно градови и општине, као и Аутономна покрајина Војводина, били су без имовине у својини. Таква ситуација део је наслеђа још из периода када је донесен Закон о средствима у својини Републике Србије⁴³⁶, којим су сва средства која су до тада припадала субцентралним нивоима организовања у нашој земљи, постала средствима у својини Републике Србије. На тај начин наша је земља била једна од ретких у Европи у којој јединице територијалне аутономије и локалне самоуправе нису имале право својине над непокретностима и другим средствима неопходним за обављање изворних и поверених функција. Тако је Република Србија, без преседана, постала једини титулар права својине над целокупном имовином

⁴³⁵ Закон о јавној својини, Службени гласник РС, бр. 72/11, 88/13. и 105/14.

⁴³⁶ Службени гласник РС, бр. 53/95, 3/96, 54/96, 32/97. и 101/05.

јединица локалне самоуправе. Оцене о неприхватљивости оваквог решења ишле су тако далеко да су многи препознали другу национализацију, поново без било какве надокнаде.

На бази истраживања о економским трошковима постојања државне својине над средствима која користе градови и општине у Републици Србији, а која су рађена током 2005. године, процењено је да су за последњих 15 година, губици јединица локалне самоуправе, па према томе и Републике Србије у целини, били око 1,9 милијарди евра и више десетина хиљада радних места⁴³⁷.

Након петогодишњег искуства, коначно су препознате бројне штетне последице таквог третмана имовине, и сходно томе, септембра 2011. године донесен је, већ поменути, законски акт којим су створене правне основе за њено враћање јединицама локалне самоуправе⁴³⁸. Закон је укинуо претходни непримерен режим у области имовинских односа, прописао услове на бази којих локалне самоуправе над имовином могу добити право својине и успоставити концепт коришћења, располагања и управљања њоме, а у интересу грађана. У складу са одредбама овог закона, покрајинску својину чини право својине аутономне покрајине, а градску односно општинску право својине јединице локалне самоуправе. У складу са законом, у јавној својини налазе се: *природна богатства* (воде, водотоци и њихови извори, минерални ресурси, ресурси подземних вода, геотермални и други геолошки ресурси и резерве минералних сировина, као и друга добра која су посебним законом

⁴³⁷ Студија о економским трошковима постојања државне својине у Републици Србији, USAID/DAI пројекат, Београд, 2005.

⁴³⁸ Имовина субцентралних нивоа власти у нашој земљи уређена је, осим поменутог Закона о јавној својини, бројним другим законима и уредбама: (а) Закон о планирању и изградњи, Службени гласник РС, бр. 72/09, 81/09, 64/10, 24/11, 121/12, 42/13, 50/13, 98/13, 132/14. и 145/14. (б) Закон о државном премеру и катастру, Службени гласник РС, бр. 72/09, 18/10, 65/13, 15/15. и 96/15. (в) Закон о враћању одузете имовине и обештећењу, Службени гласник РС, бр. 72/11, 108/13, 142/14. и 88/15. (г) Закон о пријављивању и евидентирању одузете имовине, Службени гласник РС, бр. 45/05 и 72/11. (д) Уредба о условима, начину и поступку отуђења или давања у закуп грађевинског земљишта у јавној својини Републике Србије односно Аутономне покрајине Војводине, Службени гласник РС, бр. 67/11, 85/11, 23/12. и 55/12. (ђ) Уредба о условима и начину под којима локална самоуправа може да отуђи или да у закуп грађевинско земљиште по цени, мањој од тржишне цене односно закупнине или без накнаде, Службени гласник РС, бр. 13/10, 54/11, 21/12. и 121/12; (е) Уредба о условима, критеријумима и начину остваривања права на конверзију коришћења у права коришћења у право својине уз накнаду, као и о начину одређивања тржишне вредности грађевинског земљишта и висине накнаде по основу конверзије права право својине уз накнаду, Службени гласник РС, бр. 67/11; (ж) Уредба о условима прибављања и отуђења непокретности непосредном погодбом, давања у закуп ствари у јавној својини и поступцима јавног надметања и прикупљања писмених понуда, Службени гласник РС, бр. 24/12.

одређена као природна богатства); *добра од општег интереса* (пољопривредна земљишта, шуме и шумска земљишта, водно земљиште, водни објекти, заштићена природна добра, културна добра и др.); *добра у општој употреби*, за која је законом утврђено да су у јавној својини (јавни путеви, јавне пруге, мостови и тунели на јавним путевима, пружи или улици, улице, тргови, јавни паркови, гранични прелази и др.)⁴³⁹; *мреже* (непокретности намењене протоку материје или енергије); *ствари у јавној својини* које користе органи и организације атономне покрајине, градови и општине (непокретне и покретне ствари и друга имовинска права која служе за остваривање одређених права и дужности), јавне агенције и друге организације чији су оснивачи Република Србија, односно њени субцентрални нивои власти, као и *друга имовинска права* (право на патент, право на лиценцу, модел, узорак и жиг, право коришћења техничке документације и др.).

Природна богатства, добра од општег интереса и добра у општој употреби, у својини су Републике Србије, изузев државних путева другог реда, који су у својини аутономне покрајине на чијој се територији налазе, као и изузев некатегорисаних путева, општинских путева и улица (који нису део аутопута или државног пута првог и другог реда), тргова и јавних паркова, који су у својини оне јединице локалне самоуправе на чијој територији се налазе. Иако су природна богатства у својини централне државе, накнада за њихово коришћење припада аутономној покрајини односно јединици локалне самоуправе на чијој територији се природно богатство налази.

У складу са чланом 64. Закона о јавној својини, органи аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе воде евиденцију о стању, вредности и кретању средстава у јавној својини које користе, у складу са законом. Тако устројену евиденцију потом достављају Дирекцији, која води јединствен регистар непокретности у јавној својини.

Иако је прошло скоро пет година од доношења закона којим се регулишу права власништва, процес операционализације законских решења није дао очекиване резултате. Пре свега, показало се да је мали број општина и градова предузео активности како би образовао поуздану базу података о грађевинском земљишту и другим облицима непокретности којима *de jure* располажу, а потом их регистровао у јавним књигама – катастру. Ово се пре свега односи на локалне колективитете који,

још увек, нису устројили систематизовану евиденцију о физичком обиму имовине на којој имају право коришћења (број парцела, њихове локације, број и врста објеката), као и правним основама њиховог стицања, што представља први и основни корак да би започео процес радикалних реформи система управљања јавном имовином на нивоу градова и општина.

Попис јавне својине у директној је вези са реституцијом непокретности које су биле предмет национализације у ранијем периоду, што се реализује на основу спискова национализоване и конфисковане евиденције имовине. Поједине локалне заједнице одиста воде ажурне евиденције одузете имовине које потом достављају Републичкој дирекцији за имовину. Ситуација се умногоме компликује када се ради о непокретностима којима управљају јавна предузећа у својини јединице локалне самоуправе, односно о непокретностима у својини конкретне локалне заједнице дате у закуп, као и онима које је локална заједница стекла путем експропријације.

Изазов за сваку јединицу локалне самоуправе представља израда пописа свих непокретности у њеном власништву (службене и стамбене зграде, пословне просторије, појединачни станови или делови зграда, објекти за репрезентативне намене, а нарочито делови или целине неизграђеног грађевинског земљишта, у складу са одредбама Закона о планирању и изградњи)⁴⁴⁰.

Узимајући у обзир чињеницу да непописана имовина лако постаје предметом несавесног, ненаменског или незаконитог поступања, као и бесплатног отуђења, у интересу је грађана да надлежни органи Републике Србије у што краћем року предузму све неопходне мере и радње да би се јавна имовина пописала и на тај начин додатно заштитила. Попис имовине представља први корак који подразумева веома сложене и бројне активности прикупљања правних, техничких и финансијских података о имовини где су јединице локалне самоуправе до сада биле само корисник (грађевинске парцеле, пословни и стамбени објекти, станови, површине јавне намене улице, паркови, скверови, зелене површине, путеви, инфраструктурни објекти итд.).

Попис имовине је тренутно веома актуелна тема у локалним самоуправама. Први рок за те активности истекао је октобра 2013. године, други октобра 2014. године, а трећи истиче 6. октобра текуће године. У случају да се упис предметних непокретности не изврши до утврђеног рока на име локалне самоуправе као носиоца права јавне својине, тада би се као титулар права јавне својине привремено уписала

⁴⁴⁰ Видети опширније: Д. Марковић, *Метод и поступак спровођења пописа средстава у јавној својини*, USAID Србија, Пројекат одрживог локалног развоја, Београд, 2012.

Република Србија што би за последицу имало да се за свако располагање, прибављање и отуђење те имовине мора претходно прибавити њена сагласност.

Упис јавне својине, односно непокретне имовине у катастар непокретности омогућио би градовима и општинама, као и њиховим јавним предузећима, установама и другим правним лицима чији је град или општина оснивач, да управљају имовином и, независно од државе, доносе одлуке о прибављању и отуђењу ове имовине.

У кадровском и организационом смислу, већина градских односно општинских управа нема довољно квалификованих људи које би могле да распореде на послове пописа и евиденције имовине. Такође, градови и општине немају податке о свим индиректним буџетским корисницима и јавним предузећима која су корисници непокретности у јавној својини, па самим тим немају ни податаке о непокретностима, које по разним основама користе ова правна лица. У смислу закона, градска општина има право коришћења ствари у својини града у чијем је саставу конституисана. На стварима које прибави градска општина, право својине стиче град у чијем је саставу градска општина, док градска општина има само право коришћења. Статутом града може се предвидети да градска општина има право јавне својине на покретним и непокретним стварима неопходним за рад органа и организација градске општине.

Органи и организације аутономне покрајине и јединица локалне самоуправе управљају (у смислу одржавања, обнављања и унапређивања) покретним и непокретним стварима у јавној својини које користе. Иначе, право управљања имовином субцентралних нивоа власти не остварује се директно на основу Устава, већ на основу и у оквирима које прописују законске одредбе. Устав (члан 87.) је, наиме, пропустио прилику да гарантује право на имовину аутономне покрајине и јединица локалне самоуправе.

Сложеност и корисност проблематике регистрације јавне имовине, законодавац је покушао да реши Уредбом о евиденцији непокретности у јавној својини⁴⁴¹, којом је прописана садржина и начин вођења евиденције о стању, вредности и кретању непокретности у јавној својини, а воде је корисници и носиоци права коришћења непокретности у јавној својини. У питању је јединствена евиденција непокретности у јавној својини аутономне покрајине и јединица локалне

⁴⁴¹ Уредба о евиденцији непокретности у јавној својини, Службени гласник РС, бр. 70/14, 19/15. и 83/15.

самоуправе, коју надлежни орган аутономне покрајине, односно јединице локалне самоуправе води и доставља Републичкој дирекцији за имовину ради формирања регистра непокретности у јавној својини. Колико се у томе успело за илустрацију наводимо: „Државна ревизорска институција указала је на хаос у регистру... Држава не зна шта поседује, ко живи у њеним становима, ко користи њене локале или располаже земљиштем у државном власништву, па је јасно да губи милионе. Међу 550 хиљада јединица које су уписане у какав-такав регистар, многе су уписане више пута, многе са нетачном проценом вредности.... Зграда Владе је заведена 31 пут у регистар државне имовине“⁴⁴².

Као што смо констатовали, многе јединице локалне самоуправе немају потпуну евиденцију о непокретностима којима располажу, док је код покретне имовине ситуација извеснија с обзиром на чињеницу да су сви правни субјекти обавезни, финансијским прописима, на вршење редовних годишњих и ванредних повремених инвентара покретних ствари⁴⁴³.

Након извршеног пописа следи процена вредности непокретности, а потом и упис власништва у корист јединица територијалне аутономије односно јединица локалне самоуправе.

За целовито уређење проблематике управљања имовином неопходно је да се на нивоу већине јединица локалне самоуправе донесу нова правна акта, којима би се допунио постојећи правни оквир за уривљање имовином, као на пример: *Одлука о начину и поступку доделе станова и пословног простора у јавној својини општине односно града; Одлука о коришћењу, одржавању и управљању непокретностима у јавној својини општине односно града; Правилник о утврђивању књиговодствене вредности непокретности у јавној својини*, итд⁴⁴⁴.

Искуства развијених земаља које су и *de jure* и *de facto* решиле питања јавне имовине на свим нивоима власти искључиво су позитивна. Користи су бројне, а изражавају се у следећим чињеницама: (а) регистром имовине ограничавају се могућности разних врста малверзација и узурпација јавном имовином; (б) упис

⁴⁴² *Транспарентност Србија*, 1. октобар 2015.

⁴⁴³ Видети опширније: Д. Марковић, *Метод и поступак спровођења пописа средстава у јавној својини*, USAID Србија, Пројекат одрживог локалног развоја, Београд, 2012.

⁴⁴⁴ Видети опширније: *Методологија пописа и уписа имовине јединица локалне самоуправе*, Припремљено и објављено у оквиру заједничког програма Европске комисије и Савета Европе: *Јачање локалне самоуправе у Србији*, фаза 2, *Попис и упис имовине у 30 корака*, Савет Европе, Београд, 2012, доступно на:

http://www.coe.org.rs/REPOSITORY/2666metodologija_popisa_i_upisa_imovine_%28za_sajt%29.pdf

јавне својине у катастар непокретности омогућава да субцентрални нивои власти управљају имовином у складу са начелом доброг привредника односно начелом очувања и обнављања имовине, а у интересу свих грађана Републике Србије; (в) решење питања јавне својине побољшава кредибилитет и увећава кредитни рејтинг јединица територијалне аутономије и јединица локалне самоуправе што омогућава повољније задуживање за пројекте од значаја за локални економски развој; (г) ствара се битна претпоставка за предузимање мера којима би се спречила даља девастација свих облика јавне имовине, и (д) омогућено је рентирање кућа, станова, пословног простора, гаража и других облика јавне имовине а тиме и увећање прихода. С тим у вези, истраживања су показала да стратешко управљање имовином утиче на повећање прихода локалне самоуправе од најмање 8 до невероватних 25 процентних поена. Под претпоставком да сви актери у овом пројекту обаве прописане активности, процене говоре да би се Република Србија нашла у групи земаља које су по овом основу увећале своје приходе за двоцифрену бројку. Нема сумње, само тај бенефит вредан је већег напора и истрајности у решавању бројних питања јавне својине у нашој земљи⁴⁴⁵.

3. Јавно-приватно партнерство као модел финансирања субцентралних нивоа власти

Јавно-приватно партнерство представља дугорочан уговорни партнерски однос између јавног и приватног сектора конципиран на њиховој међусобној сарадњи (а не конкуренцији) као и на подели ризика, што представља кључну карактеристику овог концепта. Јавно-приватно партнерство образује се са сврхом финансирања, пројектовања, изградње, управљања и/или одржавања инфраструктуре као и пружања услуга грађанима, које традиционално јавни сектор не би могао самостално да реализује. Као такво, јавно-приватно партнерство засновано је на

⁴⁴⁵ Уз подршку Европске уније, а у оквиру програма *EXCHANGE*, у Републици Србији су реализовани, или су у току бројни пројекти из оквира рада јединица локалне самоуправе. За илустрацију наводимо програм под насловом “*Управљање имовином - корист за све*” у чијој реализацији су учествовали град Пожаревац и општине: Велика Плана, Велкико Градиште, Петровац на Млави, Голубац, Кучево и Жагубица. Циљ пројекта је: успостављање правног и институционалног оквира за управљање имовином; формирање базе података о имовини у јавној својини јединица локалне самоуправе; подношење НЕП образаца Дирекцији за имовину РС и упис права својине не непокретностима у корист јединица локалне самоуправе.

перспективној и специфичној сарадњи јавног и приватног сектора, као и на признању да и јавни и приватни сектор могу имати користи од удруживања својих финансијских и административних ресурса, знања, умећа и стручности, а у циљу реализације пројеката од јавног интереса. Овај облик сарадње највише погодује градовима и општинама за потребе изградње путева, школа, водовода, депонија и др. Иначе, суштину оваквог облика удруживања јавног и приватног сектора представља смањење фискалног притиска на буџете субцентралних нивоа власти, ефикасна и ефективна реализација улагања у инфраструктуру, пораст квалитета услуга пружених грађанима као и смањење њихових цена. При томе, јавно-приватно партнерство обезбеђује заштиту јавног интереса које свако друштво сматра интересом првог реда.

Произашло из темељних карактеристика јавног и приватног сектора, јавно-приватно партнерство изазива велику пажњу научне и стручне јавности. И док је јавни сектор својом структуром и начином функционисања усмерен ка заштити и остваривању општег јавног интереса, дотле је приватни сектор конципиран на приватној иницијативи и стицању профита. Јавно-приватно партнерство последица је тежње субцентралних нивоа власти да уместо задуживањем на тржишту капитала, финансијска средства, потребна за изградњу и развој инфраструктуре и обављање делатности од јавног интереса, остваре ресурсима приватног сектора. Удруживање јавног и приватног сектора могуће је у свим оним случајевима у којима се процени да јавни сектор не поседује довољна буџетска средства и/или да је ефикасније финансирати одређени пројекат удруживањем са приватним партнером. Ови пројекти обично су дугорочни и реализују се на минимално 5 а максимално 50 година.

Генеза концепта јавно-приватног партнерства указује нам да зачеци сарадње јавног и приватног сектора сежу далеко у прошлост. Пројекти развоја путне мреже и водовода, као најстарији примери партнерства, почели су да функционишу коришћењем фондова односно капитала приватног сектора кроз систем прихода од наплате путарина у Великој Британији, и обезбеђења воде за пиће грађанима Сједињених Америчких Држава⁴⁴⁶ током XVIII и XIX века, а убрзо и на европском

⁴⁴⁶ Бостонска *Water- Works* компанија била је прва приватна фирма у Америци која је посредством приватног капитала обезбеђивала водоснабдевање грађанима. <http://www.ncppp.org/ppp-basics/frequently-asked-questions/>

континенту, понајпре у Француској, кроз систем концесија⁴⁴⁷. Савремена искуства говоре нам да се потреба за јавно-приватним партнерством, у сврху реализације пројеката од јавног интереса, јавила почетком осамдесетих година XX века када настају прве озбиљније критике на рачун неефикасности јавног сектора и његове неспособности да адекватно реагује на евидентно растуће потребе грађана. С тим у вези, приватна финансијска иницијатива настала у Великој Британији 1992. године, представља прву свеобухватну државну политику осмишљену на концепту сарадње јавног и приватног сектора. Доцније, многе земље Европске уније прихватају модел јавно-приватног партнерства ради подстицања привреде и бржег развоја инфраструктуре односно квалитетнијег пружања јавних услуга грађанима.

С обзиром на чињеницу да је припрема и имплементација пројеката у области сарадње јавног и приватног сектора изузетно дуготрајна и скупа, неопходно је прецизно и јасно дефинисати сврху и предмет сарадње јавног и приватног сектора, а модел јавно-приватног партнерства примењивати само у околностима када расподела ризика јавном сектору омогућава ниже укупне трошкове у целокупном уговореном периоду или приступ специфичним вештинама и сазнањима који јавном сектору, у уобичајеним околностима финансирања традиционалним методама, не би били доступни. Стога, пројекту јавно-приватног партнерства претходи обимна прелиминарна анализа економске ефикасности како самог пројекта тако и тржишта, након које се сачињавају студије исплативости, студије одрживости, као и друга сврсисходна истраживања. С обзиром на то да је склапање јавно-приватног партнерства веома захтевно његова припрема неретко, а у складу са сазнањима многих примера из праксе, траје и по годину дана. Стога, поред перманентне едукације у овој области, за успешну реализацију пројеката јавно-приватног партнерства, потребна је веома јака консултантска логистика⁴⁴⁸. Иначе, осим већ потврђеног занимања субцентралних нивоа, примећује се и растућа тенденција интересовања државе да учествују у пројектима јавно-приватног партнерства.

У Републици Србији, доношењем законске регулативе у овој области, успостављен је стабилан систем финансирања путем јавно-приватног партнерства и дате су смернице за коришћење бенефита удруживања јавног и приватног сектора. Ради пружања стручне помоћи при реализацији пројеката јавно-приватних

⁴⁴⁷ Видети опширније: С. Средојевић, *Јавно-приватно партнерство*, Архипелаг, Институт економских наука, Београд, 2010, стр. 59-71.

⁴⁴⁸ Видети опширније: *Добро је добро расти у мојој улици, Искуства локалног економског развоја*, Агенција за развој предузећа, Еда, Бања Лука, 2008, стр. 119.

партнерстава и концесија, као међуресорно јавно тело, независно у свом функционисању, Влада је образовала *Комисију за јавно-приватно партнерство*⁴⁴⁹ чије су надлежности да помаже, информише и консултује у припреми предлога, идентификује и олакшава реализацију најбољих примера праксе јавно-приватних партнерстава како домаћих тако и иностраних, као и да врши друге послове у вези са овим пројектима, а у складу са законским одредбама.

У Републици Србији, јединице локалне самоуправе могу да учествују у конкурсима доделе средстава путем јавно-приватног партнерства у оквиру једне од 11 тематских области: унапређење градске/општинске управе; одрживи развој и заштита животне средине; подршка локалном економском развоју; комуналне услуге и становање; социјална политика; просторно и урбанистичко планирање; иницијативе намењене младима; учешће грађана у одлучивању; унапређење положаја мањина; етика и транспарентност; култура и спорт.

3.1. Друштвени и економски значај јавно-приватног партнерства – његови домети и ограничења

Низак ниво изворних и скоро потпуно одсуство сопствених капиталних прихода, као и превелико ослањање на буџетске трансфере, приморава локалне самоуправе у нашој земљи на проналажење нових, адекватних начина финансирања, нарочито капиталних пројеката. У том контексту, постепене реформе могле би подстаћи ширу примену јавно-приватног партнерства. Када алокација капиталних средстава постане мање политизована и локалне самоуправе добију већу улогу у финансирању инвестиција, иновативне форме финансирања пројеката, нарочито кроз сарадњу са приватним инвеститорима, вероватно ће добити на популарности.

Концепт јавно-приватног партнерства нарочито се снажно развијао у Европи и свету током последњих неколико година, у циљу превазилажења недостатака капацитета јавног сектора и обезбеђења задовољавајућег функционисања јавне инфраструктуре и јавних услуга. Штавише, готово да нема развијене земље која није увела концепт јавно-приватног партнерства као облик сарадње јавног и приватног сектора.

⁴⁴⁹ *Службени гласник РС, бр.13/12*

Протеклих неколико година и у Републици Србији учињени су први кораци ка увођењу јавно-приватног партнерства, и то у областима комуналних делатности. До сада је прилив приватног капитала забележен највише у секторима који захтевају мање инвестиције (као што су услуге паркирања или управљања чврстим отпадом), јер су и финансијска улагања најмања, а минималан је и ризик. С друге стране, највеће инвестиције изискују сектори воде и канализације. С тим у вези, према извесним проценама, за Београдски водовод и канализацију потребно је обезбедити инвестицију од чак 987 милиона евра⁴⁵⁰. Што се тиче тренутног светског тренда јавно – приватних партнерстава, највише оваквих пројеката реализовано је у области саобраћаја и путева, изградње мостова, спортских хала и телекомуникација.

Јавно-приватно партнерство представља велики потенцијал и развојну шансу и за Републику Србију, те је стога изузетно важно да оно буде друштвено оправдано и економски рационално⁴⁵¹. Прецизније, услед све веће потребе за изградњом нове јавне инфраструктуре, улагањем у добра од општег интереса и ефикасним пружањем услуга од јавног значаја, указала се неопходност за стварањем одговарајућег правног и институционалног оквира, а у циљу привлачења приватних инвестиција. Већина пројеката јавно-приватног партнерства изискује одређени ниво техничког, правног и финансијског знања. Јавно-приватно партнерство подразумева да приватни сектор не учествује само у реализацији пројеката него и у процесу одлучивања.

Један од основних приговора јавно-приватном партнерству од стране приватног сектора јесте да процес конкурса и уговарања траје изузетно дуго. Одлука да ли прихватити одређени пројекат јавно-приватног партнерства или применити традиционално јавно финансирање, требало би да буде базирана на поређењу трошкова и добити од такве инвестиције. И управо недостатак статистичких података на основу којих се израђује прелиминарно поређење ових двају различитих пројеката у смислу оптимизације трошкова јавног сектора, представља једну од основних слабости за примену концепта јавно-приватног партнерства. Међу недостатке убраја се и недовољан капацитет администрације за потребе извештавања и активан однос са приватним партнером, како у дефинисању одговарајуће уговорне обавезе тако и у праћењу извршавања уговора. Код дефинисања кључних ставки

⁴⁵⁰ Љ. Брдаревић, *Развој локалне инфраструктуре кроз јавно – приватна партнерства*, Приручник за локалне власти, у оквиру USAID Пројекта одрживог локалног развоја, примери VII и VIII, који цитирају Управу за воде Града Београда.

⁴⁵¹ Сматра се да Република Хрватска има најбољи институционални и законодавни оквир те је сврстана на прво место од 25 земаља Југоисточне и Источне Европе.

модела јавно-приватног партнерства, предност се углавном даје економским факторима док друштвени, социјални и еколошки фактори остају по страни. Сем тога, чини се да су неретко превелика очекивања од пројеката јавно-приватног партнерства у смислу обезбеђења недостајућих буџетских средстава. Макроекономски гледано, значајан недостатак удруживања јавног и приватног сектора лежи у дугорочности ових пројеката што доводи до пораста расхода односно издатака и настанка дуга који може знатно да оптерети будуће генерације. Иначе, јавно-приватно партнерство са собом носи спектар различитих ризика који се најчешће могу сврстати у пет група: (а) *конструкциони ризик* који се односи на проблеме пројектовања, цене градње и рокова за извођење радова, (б) *финансијски ризик* везан за флукутирање каматних стопа на финансијском тржишту, валутну стабилност и остале факторе који утичу на цену капитала; (в) *извођачки ризик* који се односи на доступност услуге, њену континуираност и квалитет испоруке; (г) *ризик тражње*, повезан са текућом тражњом и потребама за услугама⁴⁵². Замерке су адресиране и на смањење јавне контроле када се приватни партнер ангажује у процес финансирања, изградње или испоруке јавног сервиса. Због основног мотива приватног сектора - профита, сумње су усмерене и на опасност да ће остваривање профита бацити сенку на јавни интерес. Прецизније, приватне компаније неретко се оптужују да не поштују стандарде и да штеде зарад већег профита, пружајући лошији квалитет услуге. Критике иду и у правцу корупције коју омогућава спрега приватног капитала и политике. Оптужбе се односе и на рачун намештања тендера за јавне услуге и каснију расподелу добити. Сем тога, услед недовољне финансијске транспарентности у јавно-приватном пројекту, дуг приватног партнера који се оствари посредством партнерства не остаје забележен у буџету јавног сектора, али ће бити наплаћен од пореских обвезника када се појави у будућности⁴⁵³.

Кључна предност сарадње јавног и приватног сектора огледа се у бржој имплементацији, већој ефикасности и бољем квалитету самог процеса изградње инфраструктурних објеката и/или пружања услуга од стране приватног у односу на јавни сектор. Приватни сектор уноси бројна иновативна решења у пружању јавних

⁴⁵² Видети опширније: Д. Дамјановић ет ал: *Партнерство јавног и приватног сектора, Добра и лоша искуства у одабраним земљама у транзицији*, ПАЛГО центар, Београд, 2010; С. Средојевић: *Јавно-приватно партнерство*, Архипегал, Институт економских наука, Београд, 2010; П. Цветковић ет. ал., *Јавно-приватно партнерство*, Приручник за спровођење на нивоу локалне самоуправе, Стална конференција градова и општина, Београд, 2013, и др.

⁴⁵³ Bell Gully, *PPP, another view*. <https://www.bellgully.com/>

услуга односно задовољењу јавних потреба и интереса, уз истовремено скраћивање поступка односно процеса доношења одлуке и значајно смањење бирократије. Приватни сектор има већу амбицију и мотивацију за извршење пројеката у што краћим временским роковима. Сем тога, расподела ризика подстиче приватног партнера да побољша управљање и перформансе сваког пројекта. У већини пројеката јавно-приватног партнерства приватни сектор остварује пуну накнаду само ако се стандардна услуга континуирано пружа. Међународно искуство показује да је квалитет услуге на вишем нивоу код пројеката јавно-приватног партнерства него код традиционалног начина обезбеђења недостајућих финансијских средстава. С друге стране, јавно-приватно партнерство омогућава приватном партнеру приступ сигурним и дугорочним инвестицијама које генеришу профит кроз сигурне и дугорочне уговорене цене наплаћене од крајњих корисника за испоручене услуге. Приватни партнери кроз јавно-приватно партнерство имплементирају своје менаџерске, технолошке, финансијске и иновативне предности, а посредством доброг управљања у аранжману јавно-приватног партнерства стичу референце које им отварају нове могућности за друге, сличне аранжмане. Модел јавно-приватног партнерства пружа и приватном и јавном партнеру могућност да раде онај део посла који најбоље умеју. Суштинска функција јавног сектора је да креира политику и служи јавном интересу, и за то има легитимитет, док је приватни сектор ефикаснији, флексибилнији, иновативнији, јефтинији, односно са више искуства у пословању, управљању и одржавању постројења која су предмет јавно - приватног партнерства. Јавно-приватно партнерство смањују притисак на буџет. Прецизније, њиме се уклања јаз између потреба за инфраструктурним инвестицијама и капацитета буџета. Сем тога, њиме се смањује и ризик јавног сектора услед непредвиђених околности током развоја пројекта или трајања сервиса, трансфером целокупог или дела ризика на приватни сектор. Пројекти реализовани кроз сарадњу јавног и приватног сектора олакшавају планирање трошкова буџета – нарочито за дугорочне уговоре. Јавно-приватно партнерство омогућује брже извођење капиталних пројеката услед веће покретљивости и прилагодљивости приватног сектора тржишним кретањима и бржег приступа ресурсима. Сервис се обезбеђује у предвидивом финансијском оквиру који се прецизира уговорима у јавно-приватном партнерству. Приватни партнер кроз пројекат јавно-приватног партнерства има мотив за већим степеном експлоатације постројења која су предмет јавно-приватног партнерства, користећи у, што већој мери, све комерцијалне прилике како би максимизирао профит на уложена

средства. Резултат је виши ниво сервисне услуге, већа доступност и смањени трошкови. Приватни сектор има дугорочни уговор за управљање и одржавање инфраструктурних пројеката, који су предмет јавно-приватног партнерства, у што бољем стању, док у случају да то чини јавни сектор, узимајући у обзир обично четворогодишње циклусе промене власти, одржавање може бити неkontинуирано услед сталних измена буџетске политике и различитих притисака на буџет током године, што доводи до смањеног одржавања, умањења вредности постројења током времена, уз лошији квалитет услуге и неретко повећање њене цене да би се компензовали губици.

3.2. Нормативни извори јавно-приватног партнерства

Услед све веће потребе за изградњом нове јавне инфраструктуре улагањем у добра од општег интереса као и пружањем услуга од јавног значаја, у Републици Србији било је неопходно створити правни и институционални оквир за привлачење приватних инвестиција. С тим у вези, донесен је сет прописа који регулишу избор приватног партнера, успостављање јавно-приватног партнерства, доделу јавних уговора, поверавање обављања послова правном или физичком лицу, као и друга бројна питања. Најзначајнији у овој области свакако је Закон о јавно-приватном партнерству и концесијама⁴⁵⁴ из 2011. године којим је нормативно регулисан концепт сарадње јавног и приватног сектора уз јасно дефинисана правила поступања. Овим законом је први пут у правни систем Републике Србије уведен појам јавно-приватног партнерства, што је омогућило државним и локалним органима да своје потребе за инфраструктуром и јавним услугама реализују по овом моделу. Иначе, овај закон, омогућава Влади, покрајини и локалној самоуправи да самостално донесу одлуку о покретању поступка за реализацију пројекта јавно-приватног партнерства.

Законом о јавно-приватном партнерству и концесијама одређују се: (а) услови и начин израде, предлагање и одобравање пројеката јавно-приватног партнерства; (б) субјекти надлежни, односно овлашћени за предлагање и реализацију ових пројеката, као и права и обавезе јавних и приватних партнера; (в) облик и садржина уговора о

⁴⁵⁴ Службени гласник РС, бр. 88/11. и 15/16.

јавно-приватном партнерству и правна заштита у поступцима доделе јавних уговора; (г) услови и начин давања, као и предмет концесије, субјекти надлежни, односно овлашћени за поступак давања концесије, као и престанак концесије; (д) заштита права учесника у поступцима доделе јавних уговора, као и оснивање, положај и надлежност Комисије за јавно-приватно партнерство, и друга питања од значаја за овај концепт финансирања⁴⁵⁵.

Поред *Закона о јавно-приватном партнерству и концесијама*, из категорије непосредних закона који регулишу ову област у нашој земљи, важан је и *Закон о јавним набавкама*⁴⁵⁶. Дакле, у моменту када у Републици Србији не постоји богато искуство остваривања пројеката сарадње јавног и приватног сектора, изузетно је значајан напор стручне јавности у изради докумената који ће омогућити лакше и брже спровођење закона из ове области. С тим у вези, с обзиром на сложеност оваквих пословних аранжмана, на концепт јавно-приватног партнерства примењују се многи прописи, који представљају правни оквир у којем се реализују овакви аранжмани, као што су: *Закон о облигационим односима*⁴⁵⁷, *Закон о привредним друштвима*⁴⁵⁸, *Закон о општем управном поступку*⁴⁵⁹, *Закон о јавној својини*⁴⁶⁰, *Закон о комуналним делатностима*⁴⁶¹, *Закон о буџетском систему*⁴⁶², *Закон о локалној самоуправи*⁴⁶³, *Закон о јавним предузећима*⁴⁶⁴, *Закон о планирању и изградњи*⁴⁶⁵, *Закон о заштити животне средине*⁴⁶⁶, *Закон о енергетици*⁴⁶⁷, *Закон о водама*⁴⁶⁸, *Закон о управљању отпадом*⁴⁶⁹ и други закони. Иначе, у пројектима са

⁴⁵⁵ *Закон о јавно-приватном партнерству*, члан 1. Интересантно је да је закон проширио круг давалаца концесије, односно јавних органа и тела који одлучују у поступку давања концесије. У претходном Закону о концесијама из 2003. године давалац концесије је могла да буде само Влада Републике Србије. У складу са принципима Европске повеље о локалној самоуправи и начелима децентрализације и субвенционости у њој, сада концесију могу да одобравају и покрајинска влада и градска општинска скупштина у стварима из своје надлежности (природна богатства и добра од општег интереса у надлежности покрајине или општине).

⁴⁵⁶ Службени гласник РС, бр. 124/12, 14/15. и 68/15.

⁴⁵⁷ *Закон о облигационим односима*, Службени лист СФРЈ бр. 29/78, 39/85, 45/89, 57/89, Службени лист СРЈ, бр. 31/93. и Службени лист СЦГ, бр. 1/03.

⁴⁵⁸ Службени гласник РС, бр. 36/11, 99/11, 83/14. и 5/15.

⁴⁵⁹ Службени лист СРЈ, бр. 33/97, 31/01. и Службени гласник РС, бр. 30/10.

⁴⁶⁰ Службени гласник РС, бр. 72/11, 88/13 и 105/14.

⁴⁶¹ Службени гласник РС, бр. 88/11.

⁴⁶² Службени гласник РС, бр. 54/09, 73/10, 101/10, 101/11, 93/12, 62/13, 63/13. и 108/13.

⁴⁶³ Службени гласник РС, бр. 129/07.

⁴⁶⁴ Службени гласник РС, бр. 119/12. и 116/13.

⁴⁶⁵ Службени гласник РС, бр. 72/09, 81/09, 64/10, 24/11, 121/12, 42/13, 50/13. и 98/13.

⁴⁶⁶ Службени гласник РС, бр. 135/04, 36/09, 36/09, 72/09. и 43/11.

⁴⁶⁷ Службени гласник РС, бр. 57/11, 80/11, 93/12. и 124/12.

⁴⁶⁸ Службени гласник РС, бр. 30/10. и 93/12.

елементом иностраности, примењују се следећи закони: *Закон о страним улагањима*⁴⁷⁰, *Закон о спољнотрговинском пословању*⁴⁷¹, *Закон о девизном пословању*⁴⁷² и *Царински закон*⁴⁷³.

На основу Закона о јавно-приватном партнерству донесени су следећи подзаконски акти: *Одлука о образовању Комисије за јавно-приватно партнерство*⁴⁷⁴, *Правилник о начину вођења и садржини регистра јавних уговора*⁴⁷⁵, и *Методологија за анализу добијене вредности у односу на уложена средства (value-for-money) у јавно-приватном партнерству и концесијама*⁴⁷⁶.

Земље Европске уније, тек почетком овог века, оснивају посебна тела која се при владама баве јавно-приватним партнерствима. С тим у вези, Европска комисија 2004. године издала је *Зелену књигу*, која дефинише и анализира концепт јавно-приватног партнерства. Иако законодавни оквир у области јавно-приватног партнерства на нивоу Уније европских држава још увек није у потпуности јединствен, његова потреба за једнообразованошћу је еволуирала у тој тежњи, тако да израда регулативе у овој области увелико напредује.

3. 3. Примери добре праксе јавно-приватног партнерства у Републици Србији

Јединице локалне самоуправе су током прошлог периода прошле кроз процес бројних реформи чиме су значајно повећале сопствени делокруг надлежности. У складу са том чињеницом, било је неопходно обезбедити и додатна финансијска средства. Склапање јавно-приватних партнерстава један је од начина за развој инфраструктуре и пружање јавних услуга у градовима и општинама Републике Србије којима недостају финансијска средства за такве пројекте, а овакав вид сарадње од 2011. године регулисан је и посебним законом, о чему је претходно било речи.

⁴⁶⁹ Службени гласник РС, бр. 36/09. и 88/10.

⁴⁷⁰ Службени лист СРЈ, бр. 3/02. и 5/03. и Службени лист СЦГ, бр. 1/03.

⁴⁷¹ Службени гласник РС, бр. 36/09, 36/11. и 88/11.

⁴⁷² Службени гласник РС, бр. 62/06, 31/11. и 119/12.

⁴⁷³ Службени гласник РС, бр. 18/10. и 111/12.

⁴⁷⁴ Службени гласник РС, бр. 13/12, 108/12, 44/. и 64/13.

⁴⁷⁵ Службени гласник РС, бр. 57/13.

⁴⁷⁶ Објављена 6. августа 2013. године на интернет страници *Комисије за јавно-приватна партнерства*, www.ppp.gov.rs)

Лозница је први град у Републици Србији који је реализовао јавно-приватно партнерство према Закону из 2011. године и то у области транспорта, када је предузећу Ласта поверен превоз путника.

Највећи број успостављених пројеката јавно-приватног партнерства у нашој земљи је у области управљања отпадом, дистрибуције гаса, паркинг сервиса и јавног превоза. Прецизније, приватни капитал је био највише заинтересован за оне пројекте локалних самоуправа који имају најкраћи рок и најнижи ризик наплате уложених средстава од стране приватног партнера.

Комисија за јавно-приватно партнерство Владе Републике Србије током протекле 2015. године дала је неколико позитивних мишљења. Наиме, дата су позитивна мишљења: (а) на предлог концесионог акта за поверавања обављања делатности градског и приградског превоза путника у општини Кањижа, за пројекат јавно-приватног партнерства за реконструкцију дела система јавног осветљења на територији града Врања, као и за финансирање, изградњу и одржавање локалне путне инфраструктуре у општини Стара Пазова; (б) на предлог пројекта који се односи на обављање комуналне делатности градског превоза путника на територији града Београда и третман комуналног отпада у Београду; (в) на предлог пројекта општине Врбас за реконструкцију дела система јавног осветљења по моделу јавно-приватног партнерства без елемената концесије; (г) на предлог концесионог акта општине Параћин у сврху поверавања обављања делатности приградског превоза путника на територији општине Параћин; (д) на предлог пројекта јавно-приватног партнерства за поверавање обављања комуналне делатности скупљања, транспорта и одлагања комуналног отпада и производње и дистрибуције топлотне енергије на територији градске општине Гроцка; (ђ) на предлог концесионог акта о поверавању обављања делатности приградског превоза путника на територији општине Неготин, и др.

Но, и поред наведеног, стиче се утисак да се локалне самоуправе у Републици Србији налазе тек у почетној фази процеса успостављања правног и административног оквира који ће омогућити и олакшати развој и заснивање јавно-приватних партнерстава. У овом тренутку, оно што кочи снажнији замах инвестиција приватног сектора у делатности комуналних услуга, јесу замршено и нејасно правно окружење и ризично тржиште за инвестиције, као последица слабих или непотпуних институционалних структура, недостатка целовитије стратегије

реформе комуналних предузећа и административне контроле цена комуналних услуга.

Промовисање модела јавно-приватног партнерства и његова шира примена могу бити од велике користи не само за приватни сектор, већ и за друштво у целини.

За разлику од Републике Србије, искуства развијеног света, а посебно Европске уније, у примени концепта јавно-приватног партнерства су другачија и богатија те могу послужити као узор⁴⁷⁷.

4. Инструменти финансирања субцентралних нивоа власти у Републици Србији

Средства која физичка и правна лица издвајају из дохотка, прихода, потрошње и имовине на име измирења пореских и других дажбинских обавеза и која се опредељују за финансирање бројних јавних потреба, условно речено „сливају“ се у један од бројних инструмената финансирања⁴⁷⁸ јавних потреба. Савремена јавнофинансијска теорија и пракса поред буџета, као најчешће коришћеног и са аспекта јавних финансија пориоритетног инструмента, у процесу финансирања јавних расхода користи и сет ванбуџетских институција попут финансијског програма, финансијског плана, буџетских фондова и посебних рачуна и подрачуна.

4.1. Буџет

У данашње време, буџет је најзначајнији инструмент финансирања јавних расхода државе и субцентралних нивоа власти. Њиме се, на основу уставних и законских овлашћења и прописаних правила, распоређује највећи део прикупљених средстава у сврху финансирања јавних потреба. Није редак случај да је он и једини

⁴⁷⁷ Видети опширније: Љ. Брдаревић, *Развој локалне инфраструктуре кроз јавно-приватно партнерство*, Приручник за локалне власти, USAID, Београд, 2012; В. Васиљев, *Основне карактеристике јавно-приватног партнерства*, Годишњак Факултета политичких наука, година VIII, бр. 11, Београд, 2014; Д. Дамјановић ет. ал., *Партнерство јавног и приватног сектора, добра и лоша искуства у одабраним земљама у транзицији*, Београд, ПАЛГО, Београд, 2010; Т. П. Крижанић ет.ал., ПОЛИС бр.2, ПАЛГО центар, Стална конференција градова и општина, Београд, 2012. и др.

⁴⁷⁸ У теорији и пракси користе се разни термини, нпр. *финансијске институције, инструменти финансирања јавних расхода, институције јавних финансија* и др.

инструмент прикупљања јавних прихода и финансирања јавних расхода у савременим државама.

Постоје различита мишљења не само о томе како се појавио већ и о томе где се први пут појавио буџет. С тим у вези, има индиција да је буџет у свом, дакако, праоблику био познат још старим Грцима у време Солона, Римљанима, у Багдаду за време калифата и на острву Милету, и да је служио за финансирање тамношњих политичких тела. Као финансијска институција, претеча данашњег поимања, буџет се појављује тек у XV веку у градовима односно у XVIII веку у појединим развијенијим државама попут Енглеске и Француске, када припрема и доношење буџета постају саставни део економских предвиђања и остварења. Иначе, за појаву буџета било је потребно постојање одређених погодности, превасходно нужан је био систем робно-новачних односа. Прецизније, буџет се појављује у околностима када је новчана привреда потиснула натуралну, тада су и новчана давања у виду пореза постала не само редован већ и најзначајнији извор прихода државе, дошло је до повећања броја расхода финансираних из јавних прихода и формирања бројних тела којима су поверени послови убирања средстава и задовољавања јавних потреба.

Сам термин, наиме, новијег је датума и потиче од латинске речи „*bulga*“, односно старофранцуске речи „*bouge*“ којом се означавала кожна торба коју је обично носио министар финансија. Нормани су у XI веку пренели реч „*bouge*“ односно „*bougette*“ у истом значењу, у парламентарну Енглеску где се, трансформисана у термин „*budget*“, почиње користити да значи ковчежић у којем је био садржан писмени предлог краља упућен парламенту с детаљним подацима о приходима и расходима земље.

Данас је израз буџет општеприхваћен и њиме се у највећем броју земаља означава план прихода и расхода државе за тачно одређено временско раздобље, најчешће период од једне године. Буџет представља основни документ економске политике Владе⁴⁷⁹.

Бројне су и међусобно различите дефиниције буџета, но све су оне релативне истине и „*несавршене*“ научне категорије. Одређене разлике његовог поимања неопходно је тражити и у самом приступу његовог изучавања, пре свега, да ли је том приликом била доминантна економска, правна, политичка, финансијска или

⁴⁷⁹ Видети опширније: Б. Раичевић, *Јавне финансије*, оп. цит., стр. 318- 319. и Б. Јелчић, *Финансијско право и финансијска знаост*, Информатор, Загреб, 1998, стр. 484-487.

социјална компонента. Једна од целовитијих дефиниција буџета гласи⁴⁸⁰: „буџет се може дефинисати као правни акт које доноси законодавно тело надлежног нивоа власти неке државе или уније држава, у функцији системског планирања јавних прихода, рационалног и одговорног управљања јавним расходима, како на нивоу целокупног управљачког система, тако и у оквиру свих организационих целина које чине морфолошку структуру јавноправног ентитета за унапред дефинисан временски период“. Буџет је, дакле, основна финансијска институција сваког јавноправног тела, коју санкционише представнички орган односно скупштина и којом се предвиђају приходи и расходи за перспективне циљеве и функције. Њиме се редистрибуира значајан део бруто домаћег производа. Дакле, независно од дефиниције која се акцептира, у свакој земљи буџет је основни инструмент за финансирање јавних функција, са извесним заједничким карактеристикама, и то⁴⁸¹: (а) буџет је у бројкама извршено поређење јавних прихода и јавних расхода; (б) као оријентација за будуће раздобље буџет има планско значење; (в) приходи и расходи у буџету систематски су приказани, и (г) буџет је квантитативно изражен програм државне активности и мера за њено остварење.

Буџетски приходи и расходи у функцији су економске стабилизације и привредног развоја. Буџетским приходима (углавном пореским олакшицама и ослобођењима) и буџетским расходима (првенствено економским трансферима), политичко - територијалне заједнице остварују подстицајну функцију у националној привреди и усмеравајућу функцију у друштвеној репродукцији, чиме се стварају стабилни услови за привредни раст и развој и макроекономску стабилност.

Закон о буџету за сваку годину доноси Народна скупштина Републике Србије одобравајући расходе и остале издатке, приходе и друга примања, задуживање и бројне друге финансијске трансакције. С тим у вези, за буџетску годину, Влада доставља Народној скупштини фискалну стратегију, предлог буџета Републике, план продаје републичке нефинансијске имовине и основних средстава, предлоге финансијских планова организација обавезног социјалног осигурања и предлог закона за извршење буџета Републике Србије. Аналогно наведеном, поступају и јединице локалне самоуправе.

⁴⁸⁰ Видети опширније: С. Крстић, *Буџет као инструмент управљања јединицом локалне самоуправе*, Дата статус, Београд, 2012, стр. 83-84.

⁴⁸¹ Б. Јелчић, *Финансијско право и финансијска знаност*, оп. цит., стр. 485.

У буџетском систему Републике Србије, буџет је акт који се припрема и усваја према процедури и у заједници са другим законима. Том приликом, буџет пролази кроз различите фазе (тзв. *кружни ток буџета* или *буџетски циклус*), и у појединим фазама тог кружног тока мењају се и облици и доносиоци одлука. Поступак припреме и доношења републичког и буџета субцентралних нивоа власти, извршава се према буџетском календару⁴⁸².



Слика 5. Буџетски циклус

Иначе, као основни документ политике и најзначајнија годишња активност свих јавноправних тела, буџет је важно оруђе за информисање грађана о пруженим услугама, реализованим програмским циљевима и усмерењима за предстојећу годину. Буџет обезбеђују механизме контроле финансијских трансакција, расподелу и управљање средствима и огледало је ваљаности функционисања свих нивоа власти.

Могућност да државни органи, организације и институције могу део својих активности и функција финансирати независно од буџета, у савременим тржишно-оријентисаним привредама у потпуности је прихваћена и реализује се преко релативно бројних ванбуџетских институција. Увођењем ванбуџетских институција

⁴⁸² Видети опширније: *Закон о буџетском систему*, члан 31.

у процес финансирања јавних издатака настојало се: елиминисати нетранспарентне одлике буџета, превазићи неподобна његова једногодишња димензија, умањити уштогљеност и временско трајање саме буџетске процедуре, и коначно, третирати специфичну групу расхода на њима својствен и примерен начин, у зависности од тога да ли је њихово финансирање бесповратно, или на кредитној основи конципирано. Тако је у савременим, тржишно-оријентисаним привредама, поред буџета настао врло разгранат систем најразличитијих ванбуџетских институција. Прихватајући схватања и искуства развијених земаља, и у нашој финансијској свакодневици постао је уобичајен плуралитет инструмената финансирања јавних расхода.

4.2. Ванбуџетске институције

У јавнофинансијској теорији и пракси све донедавно владало је уверење да се расходи државе и других јавноправних колективитета могу финансирати искључиво коришћењем институције буџета⁴⁸³. Упориште за таква схватања и праксу налази се у потреби да се процес убирања и трошења јавних средстава учини у потпуности доступним најширој јавности и жељи да се ограниче могућности државних органа, организација и институција да независно од скупштине, као највишег органа законодавне власти, прикупљају и троше огромна финансијска средства (милијарде евра, долара, јена, рубаља, динара, итд) и значајну пропорцију бруто домаћег производа (приближно две петине).

Међутим, услед динамичног развоја и диверзификације функција савремених јавноправних ентитета, процеса фискалне децентрализације и појаве великог броја нових фискалитета и парафискалитета, ригидна схватања о буџету као јединој финансијској институцији којом држава и друга јавноправна тела могу финансирати своје функције, еволуирала су у правцу коришћења ванбуџетских институција. Коришћење ванбуџетских институција, оправдава, као што смо указали, и потреба превазилажења извесних нетранспарентних карактеристика система финансирања коришћењем искључиво институције буџета. Ту се, пре свега, ради о потреби коју је

⁴⁸³ Видети опширније: М. Радичић, Б. Раичевић, *Јавне финансије – теорија и пракса*, оп. цит., стр. 231- 234. и Б. Раичевић, *Јавне финансије*, Центар за издавачку делатност Економског факултета у Београду, Београд, 2008, стр. 367 – 370.

наметнула пракса да се превазиђе годишња димензија буџета. Наиме, искуства су потврдила да бројни јавни расходи, према својој величини, а још више с обзиром на време трајања и потребу да се обезбеди континуитет и извесност њиховог финансирања, не могу да се уклопе у једногодишњи период извршења буџета. Следећа значајна сметња у реализацији појединих јавних расхода јесте крутост и временско трајање буџетске процедуре. Ради се заправо о јавним потребама чије успешно финансирање захтева посебан начин прикупљања и трошења средстава. Коначно, одређене врсте јавних расхода захтевају и посебан начин евидентирања утрошених средстава, будући да се могу финансирати бесповратно или на кредитној основи. Уверљивост наведене аргументације определила је праксу савремених земаља у правцу плурализма инструмената финансирања јавних потреба. С тим у вези, поред буџета, као најчешће коришћеног и са фискалног становишта најважнијег инструмента финансирања јавних потреба, као што смо указали, у пракси савремених тржишно оријентисаних привреда, све чешће користе се ванбуџетске институције: финансијски програм, буџетски фондови, финансијски план и посебни рачуни и подрачуни.

5. Значај система контроле локалних буџета

Сазнање да је процес прикупљања и трошења јавних прихода, како на нивоу државе тако и на нивоу субцентралних нивоа власти и других корисника јавних средстава, предмет интересовања бројних субјеката – представничких органа и организација, правних лица и грађана, групација и асоцијација – наметнуло је потребу да се успоставе механизми надзора над радом јавног сектора.

Важност контроле буџета јединица локалне власти опредељен је бројним факторима. По свом значају, следећи се нарочито издвајају: (а) чињеница да у финансирању јавних потреба на локалном нивоу учествују многи субјекти; (б) околност да се локалним буџетима прерасподељују значајна финансијска средства, и (в) важност потреба односно јавних добара која се обезбеђују на нивоу локалне заједнице. Та неопходност потенцирана је и захтевом за инсистирањем на принципу транспарентности оличеном у полагању рачуна за сваки утрошак јавних средстава.

Одговорност органа и организација у јавном сектору израженија је од оне у приватном, а за тако нешто бројни су разлози од којих се већина заснива на

чињеници да је правилна и благовремена наплата пореза, доприноса и других јавних прихода, превасходно од јавног, а не од интереса појединаца. С друге стране, услуге које сервисирају министарства и сви други органи јавноправног тела намењене су становништву у целини, а не појединцима и/или појединим групама. Евидентна је и чињеница да јавне услуге имају одлике монопола јер корисници тих услуга немају могућност избора, односно у случају да нису добили адекватну вредност за уложен новац, не могу их купити негде другде (нпр. водовод или електродистрибуција), иако су делом својих финансијских средстава, у виду нпр. пореза и накнада, партиципирали у финансирању ових услуга. С тим у вези, неопходно је установити механизме одговорности давалаца јавних услуга чиме би се обезбедило правилно регулисање, прикупљање и трошење јавних средстава.

Контрола буџета локалних финансија повећава одговорност јер проверава оне који прикупљају средства и оне који та средства троше. Сврха је да се планирање и утврђивање буџета односно коришћење јавних добара реализује у складу са законима земље и ради остваривања циљева које дефинишу представничка и извршна тела. Када дати механизам изостане, постоји ризик да ће доношење одлука бити засновано на нетачним или непотпуним информацијама односно да се погрешно управља средствима. Контролом се обезбеђује фискална дисциплина, као и информације о управљању јавним финансијама које представљају инструмент ефикасне алокације јавних средстава, према утврђеним приоритетима.

Ценећи наведене околности, у циљу спречавања настајања и репродуковања бројних злоупотреба, креатори економског а посебно финансијског система развили су богату мрежу инструмената и институција којима се обавља надзор над радом јавног сектора, а пре свих издвајамо: (а) *интерну контролу*, (б) *буџетску инспекцију и контролу*, и (в) *Државну ревизорску институцију*.

5.1. Интерна контрола

Интерна финансијска контрола у јавном сектору (*Public Internal Financial Control*, PIFC), у нормативном смислу, детерминисана је одредбама Закона о буџетском систему (члан 2.) и репрезентује свеобухватан систем мера за управљање и контролу јавних прихода, расхода, имовине и обавеза, који успоставља власт кроз организације јавног сектора. Њен циљ је да се управљање и контрола трошења

јавних средстава обавља у садејству са прописима и принципима ефикасности, ефективности, економичности и јавности. Овај концепт развила је Европска комисија ради пружања помоћи земљама кандидатима или потецијалним кандидатима за чланство у Европској унији, у разумевању и примени добро развијених и ефективних система контроле. Тако, у свакој од земаља, систем интерне финансијске контроле почива на истим основама.

Интерна финансијска контрола у јавном сектору осмишљен је систем процедура и одговорности и облик је контроле корисника буџета и других јавних средстава, и саставни је део буџетског система сваке државе. Сагласно Закону о буџетском систему (члан 80), интерна финансијска контрола у јавном сектору обухвата: (а) *финансијско управљање и контролу код корисника јавних средстава (Financial management and control - FMC)*, (б) функционално независну, децентрализовану *интерну ревизију (Internal Audit – IA)*, и (в) *Централну јединицу за хармонизацију (Central Harmonization Unit – CHU)*.

Мањак контроле неминовно води ка томе да се буџетска средства нерационално распоређују и троше, чак се и стимулише неодговорно понашање буџетских корисника. Стога је интенција законодавца у оквиру концепта интерне контроле настојање да се елиминише или бар умањи ниво корупције, превара и неправилности у јавном сектору, као и предупредити остале различите злоупотребе, односно да се обезбеди економично, ефикасно и наменско коришћење средстава. Но, законски оквир само је један, и иако важан, ипак недовољан корак за озбиљну борбу против корупције и осталих облика злоупотребе односно ненаменског трошења јавних средстава сваке врсте. Један од најефикаснијих механизма, о којем ће доцније бити речи, јесте подизање нивоа грађанске партиципације у процесу креирања буџета и организовање јавних расправа.

Интерна контрола се реализује над свим лицима и институцијама укљученим у финансијске и пословне процесе јавног сектора, односно директним и индиректним корисницима буџетских средстава и организацијама обавезног социјалног осигурања. Следствено томе, не представља једну, већ низ активности које су интегративни део јединственог процеса.

Да би се успоставио и развио свеобухватан и ефикасан систем интерне финансијске контроле у јавном сектору неопходно је обезбедити⁴⁸⁴: (а) *одржив систем за финансијско управљање и контролу* - као основ примене концепта управљачке одговорности. Концепт управљачке одговорности подразумева да су руководиоци корисника јавних средстава одговорни за планирање, програмирање, израду буџета и/или финансијског плана, извршење буџета и/или финансијског плана, рачуноводство, контролу, извештаје, архивирање, односно утврђивање и реализацију планова; (б) *независност интерне ревизије* - Влада ће обезбедити успостављање децентрализоване, и у потпуности функционално независне интерне ревизије коју обављају интерни ревизори у сопственој организацији, а по споразуму, и код оних организација које нису у обавези да имају интерне ревизоре. Ради успостављања и развоја професије интерног ревизора, неопходно је обезбедити одговарајућу обуку, овлашћења, финансијске и друге ресурсе; (в) *Централну јединицу за хармонизацију* – која обезбеђује хармонизацију и одговорна је за припрему и промовисање методологије контроле и интерне ревизије, у складу са међународно прихваћеним стандардима и примерима добре праксе. Централна јединица за хармонизацију иницира, координира и прати спровођење прописа везаних за одговорност управљачких структура и интерне ревизије, спроводи обуку руководилаца и запослених на пословима финансијског управљања и контроле интерних ревизора, и врши сертификацију интерних ревизора; (г) *остало* - Ради успешног функционисања система, неопходно је да запослени у Централној јединици хармонизације и запослени у свим организацијама јавног сектора који спроводе интерну контролу, имају одговарајуће квалификације, искуство, обезбеђену обуку, итд; (д) *законодавни оквир* - Законом о буџетском систему, и на основу њега донетим подзаконским актима, као и другим законима, прописани су основни елементи интерне контроле јавног сектора. Због даљег унапређења система и усаглашавања са општеприхваћеним мађународним стандардима и праксом Европске уније, неопходно је унапредити нормативни оквир у делу о Интерним финансијским контролама у јавном сектору и редефинисати Правилник о заједничким критеријумима и стандардима за успостављање, функционисање и извештавање о систему финансијског управљања и контроле у јавном сектору, као и Правилник о заједничким критеријумима за организовање и стандардима и

⁴⁸⁴ Видети опширније: *Стратегија развоја интерне финансијске контроле у јавном сектору*, Службени гласник РС, бр 55/05, 101/07. и 65/08.

методолошким упутствима за поступање и извештавање интерне ревизије у јавном сектору⁴⁸⁵.

У том контексту, потребно је објавити терцијарне прописе, између осталих, и Приручник за финансијско управљање и контролу као и Приручник за интерну ревизију. Одсуство било којег од наведених елемената онемогућиће разраду, успостављање и примену адекватне структуре интерне финансијске контроле у јавном сектору. Ови елементи нужно је да се развијају истовремено.

У складу са захтевима Европске уније, Стратегију развоја интерне финансијске контроле у јавном сектору у Републици Србији⁴⁸⁶, усвојила је Влада 23. јула 2009. године. Превасходни циљ Стратегије огледао се у потреби доброг дугорочног управљања и заштите јавних средстава независно из ког извора потичу, те успостављања свеобухватног и ефикасног система интерне финансијске контроле у јавном сектору. Основ за израду стратегије, представља Национални програм за интеграцију у Европску унију из 2008. године⁴⁸⁷.

⁴⁸⁵ Службени гласник РС, бр. 99/11. и 106/13.

⁴⁸⁶ Службени гласник РС, бр. 61/09. и 23/13.

⁴⁸⁷ У Одлуци Савета Европе о принципима, приоритетима и условима о европском партнерству са Републиком Србијом, из 2008. године, наведен је одређени број приоритета везаних за финансијску контролу.

Преглед постојећег контролног окружења: Народна скупштина - као највише представничко тело и носилац уставотворне и законодавне власти у РС надзире рад Владе и других носилаца јавних функција одговорних Скупштини; Влада – усмера и надзире рад државне управе; Државна ревизорска институција – је највиши државни орган ревизије јавних средстава у Србији; Министарство финансија – у циљу ефикаснијег обављања послова формиране су организационе јединице; Одељење буџетске инспекције; Одељење за интерну ревизију; Сектор за макроекономске анализе и пројекције; Управа за трезор; Пореска управа; Управа царина; Девизни инспекторат; Министарства и други органи државне управе; Управа за јавне набавке; Комисија за заштиту права понуђача; Републичка дирекција за имовину Републике Србије; Локална самоуправа; Организације обавезног локалног осигурања.



Слика 6. *Интерна финансијска контрола у јавном сектору.*

Извор: С. Стојановић, *Интерна финансијска контрола у јавном сектору*, Финансије, број 1-6/2012, Београд, стр. 83.

У контексту европских интеграција а у складу са најбољом праксом Уније европских држава, Министарство финансија Републике Србије конституисало је Централну јединицу за хармонизацију система финансијског управљања и контроле и интерне ревизије. У актуелним и отежаним условима привређивања какви су на снази у нашој земљи, финансијске нестабилности и неликвидности, угрожено је регуларно функционисање јавног сектора. С тим у вези, неопходно је интензивније увођење институције интерне контроле са сврхом да се обезбеди ригорозније праћење трошења јавних средстава и ефикаснија рационализација државне администрације што би допринело смањењу буџетског дефицита.

5.2. Буџетска инспекција и контрола

Послове буџетске инспекције⁴⁸⁸, у складу са одредбама Закона о буџетском систему (члан 84.), обавља Министарство финансија тако што врши инспекцију свих

⁴⁸⁸ Доказ о постојању ревизије истраживачи и теоретичари су пронашли још у Вавилону, 3000 година пре нове ере. Она је обављана у старој Грчкој, Кини и Риму.

директних и индиректних буџетских корисника, организација обавезног социјалног осигурања, јавних предузећа која је основала Влада односно аутономна покрајина и јединица локалне самоуправе, и других правних лица којима су директно или индиректно дозначена буџетска средства. Основне функције буџетске инспекције су: *ex post* провера примене закона, оцена система интерне контроле, контрола примене закона у области материјално-финансијског пословања и законитог коришћења средстава, ревизија начина рада, давање савета о импликацијама контроле, сарадња са екстерном ревизијом, као и обављање осталих послова (контрола квалитета рада локалних служби за инспекцију, итд.).

Буџетска инспекција у свом раду је самостална и независна. Њена овлашћења, обележја и друга питања уређују се посебним актом Владе, на предлог министра. Министар такође, утврђује методологију, програм рада као и промене у раду буџетске инспекције односно службе за буџетску инспекцију аутономне покрајине и службе за буџетску инспекцију јединице локалне самоуправе. Буџетска инспекција има приступ свим подацима, документима, извештајима и информацијама потребним за обављање инспекције. Њоме се обезбеђује јединствена примена поступка инспекције на читавој територији Републике Србије. О извршеној инспекцији саставља се записник са којим се упознају корисници буџетских средстава над којима је извршена инспекција, министар односно надлежни орган власти субцентралног нивоа. Уколико се утврде незаконитости или неправилности, у записнику се наводи у чему се оне састоје, докази на основу којих су утврђене, предлажу се мере и одређују рокови за њихово отклањање.

Један од примарних разлога за поштовање независне ревизије је постојање конфликта интереса између менаџера и корисника финансијских извештаја. Ревизијом се повећава квалитет информација односно смањује информациони ризик. Такође, њоме се помаже алокација оскудних ресурса на најефикаснији начин.

Успешно обављање комплексних послова буџетске инспекције и контроле, засновано је на уважавању како смерница датих домицилним нормативним актима, тако и Међународних стандарда односно Етичког кодекса интерне ревизије.

5.3. Државна ревизорска институција

Нормативно уређење екстерне ревизије у виду Државне ревизорске институције⁴⁸⁹ упориште налази у одредбама Устава (члан 96.) где се наводи: „Државна ревизорска институција је највиши државни орган ревизије јавних средстава у Републици Србији, самостална је и подлеже надзору Народне скупштине, којој одговара“. Елаборирајући значај државне ревизије занимљива је констатација да је то „један од најважнијих контролних механизма трошења финансијских средстава из буџета у демократски уређеним земљама“⁴⁹⁰. Њена конкретнија разрада у нашим условима, уређена је Законом о Државној ревизорској институцији⁴⁹¹.

Ревизија има за циљ да открива одступања од опште прихваћених стандарда и кршења принципа легалности, ефикасности, ефективности и економичности у финансијском управљању јавним средствима. Ови, дакле, разлози подстакли су развијени свет на конституисање Врховне ревизорске институције⁴⁹².

У том контексту потребно је нагласити неопходност да врховна ревизорска институција буде организована изван било које друге државне институције, да је увек регулисана законима, као и да је једино парламенту подређена и одговорна. Такође, мора јој се обезбедити овлашћење о потпуном и слободном приступу свим документима и информацијама. У надлежности врховне државне ревизије јесте ревизија државног буџета и ревизија буџета локалних јединица, ванбуџетских фондова, државних и јавних предузећа, као и предузећа које се делимично или у целости финансирају из буџета.

У циљу ефикасног управљања јавним финансијама, ревизијом се могу: „(а) открити неправилности које обухватају злоупотребу јавних средстава и идентификовати слабости у систему интерне контроле које могу угрозити интегритет организације и ефикасно спровођење буџетских и осталих политичких

⁴⁸⁹ „Градоначелник: Позвао сам вас, господо, да вам саопштим непријатну вест: долази нам ревизор“. Ревизор, Николај Гогољ.

⁴⁹⁰ М. Андрић, Б. Крсмановић, Н. Чалија, Д. Кулина, *Ревизија јавног сектора*, Универзитет у Новом Саду, Економски факултет Суботица, Суботица, 2007, стр. 1.

⁴⁹¹ Сужбени гласник РС, 101/05, 54/07 и 36/10.

⁴⁹² Тела која врше ревизију јавног сектора имају различите називе, али генерално посматрано све оне себе називају врховном ревизорском институцијом (SAI – *Supreme Audit Institution*). У Енглеској – *National Audit Office*, у САД – *General Accountability Office*, у Немачкој – *Germany Federal Court of Audit*, у Јапану – *Japan Board of Audit*. Ове институције у већини развијених земаља имају традицију од неколико стотина година.

одлука; (б) установити поузданост извештаја о спровођењу буџета и осталим финансијским подацима; (в) препознати случајеви и модели расипања и нефикасности који би, уколико се исправе, омогућили економичнију употребу расположивих буџетских средстава; (г) обезбедити поуздани подаци о програмским резултатима као основа за будуће измене у законима, политици и буџетским ставкама⁴⁹³.



Слика 7. Процес ревизије јавног сектора

Извор: М. Андрић, Б. Крсмановић, Н. Чалија, Д. Кулина, оп.цит., стр. 190.

Врховна ревизорска институција и друге службе државе треба са сарађују размењујући искуства са сврхом повећања радне способности и делотворности функционисања. У суштини, добар однос између Врховне ревизорске институције и осталих државних тела није лоша замисао, али чињеница је да су константно присутни проблеми између доследног инсистирања на независности и непристрасности и оног што субјекти ревизије заиста очекују односно њиховог поверења у ревизорски посао и извештај. Поред тога, амбијент у ком се ти односи развијају изузетно је динамичан, па ревизор стога мора бити спреман на чињеницу да ће се увек сретати са новим околностима и изазовима.

Врховна ревизорска институција мора да успостави чврсту везу са: (а) парламентом, из најмање два разлога. Прво, законодавно тело обезбеђује независност у раду и друго, разматра извештаје ревизорске институције; (б) владом, јер ревизорској институцији пружа помоћ у виду потребне документације и

⁴⁹³ М. Андрић, Б. Крсмановић, Н. Чалија, Д. Кулина, оп.цит., стр. 55.

додатних објашњења; (в) цивилним друштвом, што произилази из чињенице да се извештаји ревизије морају обелоданити и учинити доступним заинтересованој јавности, и (г) интерном ревизијом, због оперативних веза. Иначе, пракса је да врховна ревизорска институција прво прегледа извештај интерне ревизије и ако се увери да је она ефективно и ефикасно обавила ревизију, употребиће га као основ у сопственом раду⁴⁹⁴.

Завршна фаза ревизије у јавном сектору представља састављање и подношење извештаја државног ревизора у коме он износи своје независно ревизорско мишљење. Извештај државне ревизије има посебан значај јер представља финални „производ“ ревизије и средство комуникације са корисницима извештаја, којима се саопштавају резултати ревизије. У супротном, уколико се резултати ревизије, због различитих екстерних притисака, правилно не саопште, ревизија неће имати ефекта, независно од тог што је добро планирана и реализована. Иначе, о извршеним ревизијама неопходно је обавестити парламент једном годишње, а након усвајања извештаја од стране парламента, извештаји Државне ревизорске институције требало би да постану доступни медијима односно јавности.

Државна ревизорска институција као највиши орган ревизије у Републици Србији сагласно законским одредбама, има овлашћења да предузме следеће мере: (а) подношење прекршајних пријава; (б) подношење кривичних пријава; (в) обавештење Народне скупштине, и (г) захтев за разрешење одговорног лица.

Врховна државна ревизија треба да буде перманентна функција надзора над усмеравањем и трошењем буџетских средстава. Иначе, ревизија јавног сектора у нашој земљи, заснована је на примени међународних стандарда ревизије које су поставили *Међународна организација врховних ревизорских институција (INTOSAI)* и *Комитет за Међународну праксу ревизије (IARS)*.

5.4. Неправилности у трошењу буџетских средстава

Идентификација неправилности у финансијском пословању свих сегмената јавног сектора изузетно је комплексна. О томе врло уверљиво говори неколико чињеница. Пре свега, сазнање да у процесу прикупљања и трошења јавних средстава

⁴⁹⁴ *Ибидем*, стр. 65-68.

на нивоу како државе тако и субцентралних нивоа власти учествују бројни субјекти: представнички органи и организације, привредна друштва, групације и асоцијације и грађани као искључиви потрошачи и, што је далеко заступљеније, као лица која дажбинама партиципирају у финансирају и непосредном коришћењу јавних добара. Потом, импресиван број закона, правилника, одлука и других правних аката којима су регулисана права и обавезе свих актера у процесу прикупљања и трошења јавних средстава. Извесно је да при оваквим разматрањима не смемо губити из вида обим финансијских средстава и пропорцију бруто домаћег производа који се прерасподељују бројним фискалним, парафискалним и нефискалним инструментима и користе за финансирање разних јавних потреба.

При идентификацији неправилности у трошењу буџетских средстава користићемо званичне извештаје Буџетске инспекције и Државне ревизорске институције за 2015. годину. Буџетској инспекцији при Министарству финансија поверено је обављање послова инспекције над директним и индиректним корисницима буџетских средстава, организацијама за обавезно социјално осигурање, итд. Функција буџетске инспекције је, како смо претходно навели, а сагласно члану 86. Закона о буџетском систему, контрола примене закона у области материјално-финансијског пословања и наменског и законитог коришћења јавних средстава. У извештајном периоду, Буџетска инспекција је вршила контролу на основу Програма и плана рада инспекције за 2015. годину, утврђеног од стране министра финансија, као и на основу посебних његових захтева. Током 2015. године, Инспекција је вршила контролу код 19 субјеката од чега је 17 контрола окончано сачињавањем и уручењем записника, а две контроле настављају се у 2016. години. Сагласно законским овлашћењима, Инспекција је након извршених контрола предложила мере и/или поднела пријаве и обавештења надлежним институцијама. У 17 записника субјектима је предложено да: (а) изврше повраћај неутрошених и неосновано коришћених средстава буџета; (б) запошљавање нових лица врше у складу са Законом о буџетском систему и обуставе даље запошљавање без прибављања сагласности тела Владе; (в) предузму мере за наплату потраживања; (г) уплате у буџет Републике Србије средства која су законски опредељена овом ентитету; (д) обуставе увећање основице за обрачун плата као и коефицијената по основу сложености и одговорности у случајевима када то није допуштено законским прописима; (ђ) корисници јавних средстава обезбеде правилну и доследну примену

законских и пратећих прописа и створе предуслове да се констатоване неправилности не понављају.

Финансијски ефекти од поступања контролисаних субјеката корисника јавних средстава по мерема изреченим записницима износе преко 26,5 милијарди динара (26.490.825,92 рсд и 2.900 евра). Поред тога, против правних и одговорних лица у њима, током 2015. године поднето је шест захтева за покретање прекршајног поступка, једна кривична пријава и једна пријава за привредне преступе.

Најчешће неправилности утврђене у контролама односе се на кршење следећих законских и других правни аката, што је приказно у табели 21.

Табела 21. Неправилности утврђене у контролама

Закони и други прави акти	Неправилности
Закон о буџетском систему	<ul style="list-style-type: none"> - преузимање обавеза и исплата без обезбеђења доказа о постојању правног основа за те трансакције; - извршавање обавеза за одређене намене, у износима већим од износа одобрених буџетом или финансијским планом или насталих у супротности са важећим прописима; - заснивање радног односа са новим лицима без прибављања сагласности тела Владе и радно ангажовање лица на одређено време изнад лимита од 10% од броја запослених на неодређено време; - извршење обавеза по уговорима закљученим у супротности са прописима који регулишу јавне набавке.
Закон о јавним набавкама	<ul style="list-style-type: none"> - наручилац спроводи поступак јавне набавке иако претходно нису испуњени потребни услови (набавка није предвиђена Планом јавних набавки и нема доказ да су обезбеђена средства у буџету или финансијском плану наручиоца); - јавне набавке се врше без претходно спроведеног поступка или по процедури која одступа од процедуре прописане Законом о јавним набавкама; - учестала примена преговарачког поступка са и без објављивања јавног позива, без постојања доказа о испуњености тражених услова за њихову примену и спровођење таквих поступака на начин који одступа од прописане процедуре.
Прописи о платама	<ul style="list-style-type: none"> - масовно доношење Правилника о стимулативном награђивању и исплати бонуса запосленим у јединицама локалне самоуправе без постојања законског основа; - одређивање коефицијента сложености појединих послова и примена основица за обрачун плата у супротности са важећим прописима.
Уредба о буџетском рачуноводству	<ul style="list-style-type: none"> - пословне књиге се не воде ажурно и уредно; - интерним општим актима није утврђена организација рачуноводственог система; - рачуноводствене исправе нису обезбеђене и књижене у смислу одредаба члана 16 Уредбе.

Извор: *Годишњи извештај о раду буџетске инспекције за 2015*, Београд.

На бази Годишњег програма за 2015. годину, Државна ревизорска институција је објавила 174 извештаја о ревизији. У њима су представљени резултати ревизије финансијских извештаја и правилности пословања, ревизије сврсисходности пословања и провере одазивних извештаја. У поступку обављања ревизије, Државна ревизорска институција је дошла до информација које указују: (а) на неусаглашеност закона (одређене одредбе Закона о јавном дугу са Законом о

буџетском систему, закони којима су уређене одређене врсте јавних прихода са Законом о буџетском систему, Закон о буџету са чланом 22. Закона о здравственом осигурању, одређене одредбе Закона о финансирању локалне самоуправе са Законом о комуналним делатностима); (б) на одредбе закона које могу произвести негативне последице (Закон о стечају у делу доспелости наплате потраживања, Закон о пензијском и инвалидском осигурању у делу који се односи на понављање поступка); (в) да нису донети поједини закони и подзаконски прописи (Закон којим се уређује здравствено осигурање војних осигураника, посебно закон којим ће се уредити припремање, одобрење и издавање уџбеника за установе које обављају делатност високог образовања, одлука о висини накнаде за коришћење природног лековитог фактора у складу са чл. 13. Закона о бањама).

Ефекти мера предузетих у процесу отклањања утврђених неправилности током 2015. године, а по извештајима о ревизији из претходне године и које је могуће квантификовати, износе 17,3 милијарде динара.

Програмом ревизије за 2015. годину обухваћено је спровођење ревизије финансијских извештаја и правилности пословања код субјеката код којих се ревизија спроводи обавезно, сваке године (буџет Републике Србије, организације обавезног социјалног осигурања и Народна банка Србије у делу пословања које се односи на коришћење јавних средстава), као и ревизија финансијског извештаја и правилности пословања одређеног броја субјеката (одговарајући број јединица локалне самоуправе и јавних предузећа, привредних друштава и других правних лица које је основао директни, односно индиректни корисник јавних средстава и код којих има учешће у капиталу односно у управљању).

У извештајном периоду први пут обухваћена је ревизија финансијских извештаја и правилности пословања политичких странака (Српске напредне странке, Социјалистичке партије Србије и Демократске странке). Институција је у 2015. години објавила укупно 158 извештаја о ревизији финансијских извештаја и правилности пословања, провера веродостојности одазваних извештаја код два субјекта локалне власти, а објављивање два извештаја о сврсисходности (на тему: *„Оправданост формирања комисија и других сталних и привремених радних тела у јавном сектору“* и *„Сопствени приходи директних и индиректних корисника буџета Републике Србије“*) очекује се у другој половини 2016. године.

6. Фискална транспарентност и локалне јавне финансије

У оквиру мера и активности које се осмишљавају и предузимају у циљу спречавања евентуалних злоупотреба од стране бројних учесника у оквиру јавног сектора, велика су очекивања од концепта фискалне транспарентности и фискалних правила која су савремене државе правно уобличиле у оквиру закона о буџетском систему или посебног законског акта. Премда сам назив - јавни сектор - само по себи имплицира јавност свих поступака и процедура у прикупљању и трошењу пореских и других јавних средстава, искуства су толико пута показала (и доказала) да смо још увек далеко од тога. Грађани отежано долазе до извора информација *ко, када, како и колико* убире средстава и за које их намене потом троши.

Са сврхом да прикажемо њихов значај, у наставку, указаћемо на разлоге који оправдавају потребу реализације принципа транспарентности буџетских процедура и партиципације грађана у буџетским процесима на нивоу јединица локалне самоуправе.

6.1. Транспарентност буџетских процедура у функцији одрживе фискалне дисциплине локалне самоуправе

Повећањем овлашћења и значајнија улога локалне самоуправе у савременом динамичном и неретко непредвидивом окружењу, довела је до потребе за њиховом већом ефикасношћу и транспарентношћу у функционисању.

Крајем деведесетих година XX века (након мексичке и азијске кризе) препозната је опасност од недостатка фискалне транспарентности,⁴⁹⁵ те су међународне институције, међу њима и Међународни монетарни фонд, објавиле својеврсне препоруке и начела како би се надлежности и финансије јавног сектора учиниле доступним свим заинтересованим странама и тиме, у извесној мери, заштитиле од евентуалних злоупотреба.

Уважавајући став да фискална транспарентност представља један од важнијих предуслова успешног управљања финансијама јавног сектора, Извршни одбор Међународног монетарног фонда, 23. марта 2001. године усвојио је прву верзију

⁴⁹⁵ ОЕЦД је саставио смернице о буџетској транспарентности, што је ужи појам од фискалне транспарентности, и односе се само на централну власт.

Кодекса фискалне транспарентности (*Code of Good Practices on Fiscal Transparency*)⁴⁹⁶. Кодекс је требало да подстакне квалитетнију расправу о креирању и резултатима политика јавног сектора, те креаторе фискалног система изложи пажњи и оценама најшире јавности, а самим тиме начини и одговорнијим за поступак пројектовања и ток реализације активности у оквиру јавних финансија. На тај начин повећао би се ниво преко потребног поверења између протагониста јавне власти и грађана, а у њиховом обостраном интересу. Поред тога, често се чује мишљење да је фискална транспарентност битан фактор за постизање макроекономске стабилности и високих стопа економског раста.

Ценећи сву сложеност економске и финансијске ситуације у појединим земљама, као и у глобалним размерама, те одсуство потребног нивоа фискалне транспарентности, Извршни одбор Међународног монетарног фонда је Кодексом апострофирао четири основна принципа: (а) *јасноћа улога и одговорности* – неопходно је јасно разграничити и прецизно дефинисати структуре и функције појединих нивоа јавне власти у односу на остале сегменте економског система, а политике и управљање јавним сектором нарочито морају бити јавно обелодањене. Фискално управљање треба да се заснива на јасном правном и административном оквиру, што значи да прикупљање пореза, такса, царина и других прихода, као и њихово трошење, мора бити утемељено на јасним, лако разумљивим и доступним правним основама; (б) *доступност информација јавности* – јавност мора бити у потпуности упозната са прошлим, текућим и будућим фискалним активностима свих нивоа власти. Такође, неопходно је тачно утврдити временске интервале, односно рокове у оквиру којих ће бити презентоване фискалне информације; (в) *припрема буџета, извршење и извештавање* – документација уз буџет мора да садржи циљеве фискалне политике, макроекономски оквир, политике на којима се буџет заснива, те ако је могуће, квантификовати примарне фискалне ризике. Буџет и друге инструменте финансирања потребно је обелоданити у облику и на начин који обезбеђују потпун увид у прикупљање и трошење јавних средстава. Сем тога, неопходно је јасно дефинисати процедуре извршавања и контроле одобрених јавних расхода, те убирање јавних прихода. Исто тако, потребно је утврдити обавезу редовног фискалног извештавања представничког тела и јавности; (г) *обезбеђење интегритета фискалних података* – фискални подаци морају да задовоље

⁴⁹⁶Видети опширније: *Кодекс фискалне транспарентности*, Newsletter, бр. 8, Институт за јавне финансије, Загреб, 2001.

прихваћене стандарде квалитета у смислу да одражавају прошле тенденције јавних прихода и расхода и да се заснивају на макроекономским показатељима, те јасно дефинисаној економској политици. Делотворно и целовито остварење овог начела претпоставља ревизију свих извештаја јавног сектора од стране независног националног тела које ће повремено извештавати и законодавно тело и најширу јавност о фискалном интегритету јавних рачуна.

Касније стање и ток економских и финансијских показатеља убедљиво је приказало да се светска економија суочава за бројним и врло озбиљним проблемима. Управо глобална финансијска криза из 2008. године као синтетички показатељ многих слабости у националним економијама, а пре свега у економијама земаља развијеног света, врло је уверљиво указала, између осталог, и на недостатке у фискалним политикама савремених земаља. Један од израженијих проблема јавног сектора препознат је у одсуству потребне транспарентности буџетских процеса. Следствено томе, реагујући на ове изазове, Међународни монетарни фонд је августа 2014. године израдио, усвојио и понудио односно представио трећу верзију Кодекса фискалне транспарентности⁴⁹⁷. Иначе, иновирање Кодекса фискалне транспарентности, осликавало је део настојања Међународног монетарног фонда да оснажи фискални надзор као и процес доношења одлука на нивоу свих ентитета јавне власти у једној земљи. Један од новитета Кодекса,⁴⁹⁸ огледао се и у стварању предуслова за инволвирање грађана у расправе и одлучивање о буџету. У целини посматрано, начела фискалне транспарентности која преферира нови Кодекс су: (а) *фискално извештавање* – којим би требало да се изнесу релевантне, целовите, благовремене и поуздане информације о финансијском положају ентитета јавне власти. У овом делу наглашен је захтев да фискални извештаји садрже свеобухватан преглед свих фискалних активности јавног сектора, да буду редовно и правовремено објављивани, као и да су целовити, сврсисходни, међународно упоредиви и интерно конзистентни; (б) *фискалне прогнозе и буџет* – које би требало да садрже јасан став о владиним буџетским циљевима и мерама, заједно са свеобухватним, благовременим и кредибилним пројекцијама развоја јавних финансија. Дакле, најпре се у оквиру овог начела инсистира да предвиђања и буџети обезбеде свеобухватан преглед фискалних планова. Надаље се наглашава да овлашћења и одговорности законодавне

⁴⁹⁷ Друга верзија Кодекса фискалне транспарентности урађена је, од стране Међународног монетарног фонда, 2011. године.

⁴⁹⁸ Видети опширније: ММФ: Кодекс фискалне транспарентности, Newsletters бр. 91, Институт за јавне финансије, Загреб, 2014.

и извршне власти у буџетском процесу морају бити законом дефинисани, а да процес израде и изгласавања буџета буде у складу са буџетским календаром. У оквиру овог начела поставља се захтев да фискална планирања и буџети буду поуздани и представљени јавности на начин којим би олакшали анализу и утврђивање евентуалне одговорности; (в) *анализа и управљање фискалним ризицима* – подразумева да извршна власт треба да објављује, анализира и управља ризицима јавних финансија, те обезбеди ефикасну координацију фискалног одлучивања.

Истраживања су показала да отвореност буџета, односно фискална транспарентност спречава злоупотребе и расипништво у јавним финансијама. Поред тога, земље које су предузеле мере и обезбедиле запажену транспарентност буџетских процедура уживају одређене бенефите код иностраних кредитора у смислу да се задужују под повољнијим условима и лакше привлаче иностране инвестиције. Постало је очевидно да отвореност буџетских процедура није ствар техничке природе, већ је резултат воље политичке номенклатуре до које ће мере грађанима омогућити да партиципирају у креирању, извршењу и контроли буџета.

6.2. Партиципација грађана у буџетском процесу као предуслов успешног функционисања локалне самоуправе

Партиципација⁴⁹⁹ у буџетском процесу је демократско право грађана односно један од начина на који се реализује локална демократија. И сама Европска повеља у својој Преамбули истиче да је „*Право грађана да учествују у вођењу јавних послова, демократски принцип*“. Директна партиципација грађана, дакле, онемогућава да се влада без пристанка оних над којима се влада.

Грађани партиципирају на локалном нивоу у буџетском процесу и креирању јавних политика посредством локалних избора, референдума, месних заједница, зборовна грађана, народних односно грађанских иницијатива, итд. С обзиром на то да је заинтересованост грађана за буџетски процес односно за начин прикупљања и трошења њихових средстава врло оправдана, локални органи власти, с тим у вези, дужни су да им обезбеде све релевантне податке, објашњења и обавештења (путем

⁴⁹⁹ *Партиципација* потиче од латинске речи *participare* и означава *учествовање, суделовање, учешће, бити део нечега, делити нешто, итд.*

јавних наступа, објављивањем извештаја, приручника, брошура, на веб сајтовима, лифлетима, итд).

Иначе, партиципација оличава двосмерну комуникацију односно сарадњу између грађана и представника власти на локалном нивоу, а три су нивоа сарадње између грађана и органа локалне власти: *информисање*, *консултовање* (саветовање) и *активно учешће грађана* (партиципација).



Слика 8. Принципи учешћа грађана у процесу одлучивања

Извор: *Важно је учествовати, Приручник за учешће јавности на локалном нивоу*, Београд, 2011.

Поред наведених, постоји и мноштво облика неформалне партиципације попут јавних расправа, интернет форума, дебата и др., а све је то прилика да се чују мишљења стручних и угледних грађана, без обзира на њихова политичка опредељења.

У данашњим савременим системима власти грађани нису пасивни и равнодушни субјекти него активни и одговорни носиоци одлучивања и управљања у друштву. Насупрот савременим искуствима, у нашој земљи недовољно је заступљена партиципација грађана, штавише, она је маргинализована, а и не подстиче се у довољној мери. Стиче се утисак да је општа апатија грађана непознавање сопствених права и честе смене локалних власти једно од најупечатљивијих последица актуелних друштвених односа и економске, финансијске и социјалне ситуације у држави. Разочараност и недовољна заинтересованост, као и наглашено неповерење грађана у институције система, резултат су дугогодишњег неуважавања њиховог мишљења, предлога и сугестија. Уместо да институције мотивишу учешће грађана у расправама, оне су својом

политиком и индиферентним ставом, односом и отуђеним понашањем, гушиле и онако мало воље код грађана за активним учешћем у јавним расправама и у креирању локалне буџетске политике⁵⁰⁰.

Сем тога, учешће грађана у процесу креирања, доношења и спровођења одлука и политика на локалном нивоу, у домицилним условима, дугорочан је процес. Иако су законским и општим актима⁵⁰¹ предвиђени механизми партиципације грађана у процесу доношења одлука, у пракси су одиста ретко и коришћени. Такође, грађанску партиципацију није једноставно реализовати. Она подразумева постојање политичке воље као и едукацију и локалних функционера и грађана. Поред тога, неопходно је обезбедити и време и ресурсе, а пре свега успоставити преко потребно поверење грађана у локалне функционере⁵⁰².

Актуелна пракса непосредног учешћа грађана у нашој земљи најчешће је спонтана и парцијална услед ниске мотивација и недовољне информисаности грађана о могућностима њихове партиципације у буџетском процесу. Уобичајени одговори разних анкета у овом контексту могли би се свести под следећу констатацију: „...да, да упознат/а сам са могућношћу, но не бих ништа више могао/ла о томе рећи“. Дакле, неопходан је пораст грађанског активизма, а у том смислу, информисање представља његов битан предуслов, јер само добро информисани грађани могу бити директни учесници процеса вршења јавних функција и дати свој потпунији допринос у подели одговорности, квалитетнијем и промишљенијем доношењу релевантних одлука, а нарочито оних које се тичу

⁵⁰⁰ На супротној старни бројни су теоретичари који директну партиципацију посматрају са неповерењем. У том контексту они сматрају да масовно ангажовање грађана чини процес доношења политичких одлука прескупим и преспорим. Видети опширније: Ј. Вукелић: *Непосредно учешће грађана у доношењу одлука на локалном нивоу власти у Србији*, Институт за социолошка истраживања, Филозофски факултет Универзитета у Београду, социологија, vol.LI (2009), п03, стр. 291- 312, и *Важно је учествовати, Приручник за учешће јавности на локалном нивоу*, Београд, 2011.

⁵⁰¹ Правни оквир Савета Европе за непосредно учешће грађана представљају следећа документа: Правна декларација Уједињених нација о људским правима, Европска повеља о локалној самоуправи, Европска повеља о активном грађанству и др, док правни оквир за непосредно учешће грађана у Републици Србији чине: Устав Републике Србије, Закон о локалној самоуправи, Закон о референдуму и народној иницијативи, Закон о слободном приступу информацијама од јавног значаја, статуту градова и општина, итд.

⁵⁰² Видети опширније: М. Мојсиловић et al., *Непосредно учешће грађана у управљању локалном заједницом, Проблеми, изазови и препоруке за унапређење процеса*, Мисија ОЕБС у Србији, Београд, 2011. www.osce.org

прикупљања и расподеле јавних ресурса. Пораст партиципације промовише одговорност локалних органа власти и поверење грађана⁵⁰³.

Мада партиципација неминовно компликује и поскупљује процес одлучивања, она остварује значајан утицај на смањење корупције и трошкова услед већег увида јавности у буџетски процес као и лакшу реализацију буџетске политике. Поред тога, реално је очекивати да најшира јавност има већи капацитет за потребе креирања пројеката бољег квалитета. Захваљујући многим позитивним утицајима, непосредно учешће грађана компензује трошкове организовања процеса информисања, консултовања и директног одлучивања.

Опредељење носилаца власти за реформе политичког, правног и економског система и зацртани циљеви Републике Србије ка интеграцији у Унију европских држава, свакако изискују значајније учешће грађана у активностима локалних ентитета.

7. Предлог мера реформи система финансирања субцентралних нивоа власти у Републици Србији

У целини посматрано, идентификоване слабости и изведене оцене и закључци уверљиво подржавају тезу да је неопходно предузети бројне мере реформи система финансирања субцентралних нивоа власти у Републици Србији, а нарочито јединица локалне самоуправе. Међутим, у том контексту намећу се најмање два врло значајна питања: (а) *прво*, који је циљ (циљеви) реформи система финансирања субцентралних ентитета, и (б) *друго*, које мере ваља предузети да би се остварили пројектовани циљеви.

Одговор на прво питање налази се у савременим теоријским достигнућима и актуелној пракси високоразвијених земаља Европске уније. Наиме, значај фискалног система, који је уз монетрано кредитни систем и политику најзначајнији регулатор макроекономске политике, определили су циљеве и концепцију реформи фискалног система субцентралних нивоа власти, који се заснивају на следећим начелима: (а) на што већој компатибилности домицилног реформисаног система финансирања

⁵⁰³ Јачање одговорности и на локалном нивоу у Црној Гори, општи и специфичан модул, доступно на: http://uom.me/wp-content/uploads/2010/10/Jacanje-odgovornosti-i-transparentnosti_spec.modlul_LS.pdf и http://uom.me/wp-content/uploads/2010/10/Jacanje-odgovornosti-i-transparentnosti_opsti-modul.pdf

субцентралних нивоа власти са праксом развијених земаља. Мада се ти системи међусобно разликују као последица различитог степена развијености и других специфичности, они ипак имају бројне заједничке карактеристике у погледу концепције и организације локалних колективитета, начина финансирања и надлежности, циљева којима теже и начела на којима су конституисани; (б) на уважавању плурализма својинских облика и равноправном третману свих легитимних учесника привређивања; (в) на оптималном димензионирању јавне потрошње и фискалне пресије, како на нивоу целе државе, тако и на нивоу субцентралних нивоа јавне власти; (г) на сузбијању сиве економије, нарочито оне којој субјекти прибегавају ради стицања сувишног, и нелегалне пореске евазије; (д) на јасном и прецизном дефинисању надлежности свих нивоа јавне власти, од републике до општине и решавању статуса јавних предузећа; (ђ) на максималном стимулисању акумулације, инвестиција и запослености; (е) на подстицању структурних прилагођавања.

Уз претпоставку да је постављена „добра дијагноза“ актуелног стања система финансирања субцентралних нивоа власти у Републици Србији и да су дефинисани реални циљеви реформи, одговор на друго питање (избор и садржај мера) је једноставно изнуђен. С обзиром на то да дијагноза стања (болести) опредељује терапију то, у овом случају, значи да би креатори фискалног система, па и економске политике у целини, требало да своје активности фокусирају на: (а) редефинисање нормативног оквира; (б) структуру прихода субцентралних нивоа власти; (в) статус градова; (г) стварање услова за транспарентност система и учешће грађана у свим буџетским процедурама, и (д) надзор, односно контролу рада свих органа и институција јединица субцентралног нивоа власти од стране ревизорских тела. У наставку, појаснимо значење сваке од наведених мера.

(а) Редифинисање нормативног оквира – Садашња нормативна решења не само да нису у складу са савременим трендовима и реалним домицилним могућностима, већ се она врло често мењају, преклапају и уносе немале забуне у практичној примени. Практику да се проблематика надлежности и извора финансирања уређује бројним законима и подзаконским актима (статутима), ваља што пре напустити и једним законом, са ослоном на Устав, за све нивое власти, јасно и прецизно утврдити. Код утврђивања или додељивања надлежности ваља водити рачуна о техничким карактеристикама при производњи неког јавног добра, економији обима као и екстерналијама које то добро емитује изван граница дате јурисдикције. Познато

правило да финансије следе функције мора доћи до изражаја и у овом случају. То другим речима значи да јачање надлежности сваког од нивоа власти мора бити праћено адекватним растом прихода, пре свега изворних. Финансирање по принципу дотација из буџета виших нивоа власти треба да буде изузетак односно да се користи искључиво за ванредне догађаје (нпр. епидемије заразних болести, катастрофалне елементарне непогоде и сл.), уместо да буде уобичајена пракса. Стога је неопходно једним законом дефинисати и припадност изворних прихода, а право на уступљена средства, која би се користила у редовним и, још више, ванредним околностима, у било ком облику, утврдити на економским, финансијским, социјалним, развојним, образовним, здравственим и другим унапред дефинисаним критеријумима. У ту сврху, централна власт морала би имати одговарајуће организационе и кадровске капацитете који би јој омогућили улогу контролора и супервизора секторских политика.

(б) Структура прихода субцентралних нивоа власти – Компоновање оптималне структуре прихода субцентралних нивоа власти представља насушну потребу али и озбиљан изазов. У том смислу, неопходно је сагледати неколико значајних параметара, а пре свега, примереност актуелне структуре и величине прихода субцентралних нивоа власти свим облицима њихових традиционалних надлежности, потом, фискални капацитет и фискални рандман по појединим нивоима, и напослетку, при конципирању новог модела финансирања локалних колективитета уважити принципе стабилности, транспарентности, предвидљивости и једноставности. Сложеност овога питања добија на тежини у условима када више правних аката исте или различите правне снаге дефинише структуру и обим изворних и уступљених прихода и трансферних средстава. Имајући у виду наведено, реформе би требало да су конципиране у правцу значајније партиципације изворних прихода у укупним приходима субцентралних нивоа и диверсификације структуре јавних прихода, што би допринело јачању њихове финансијске самосталности односно независности. Сем тога, неопходно је стимулисати и развијати концепт јавно-приватног партнерста и створити све правне и друге предуслове за далеко значајније коришћење средстава по основу муниципалних обвезница, посебно када се ради о капиталним инфраструктурним пројектима. Такође, значајне резерве постоје у рентирању имовине локалних колективитета. Истраживања показују да су државе из окружења, које су успешно решиле бројна питања титулара јавне имовине, повећале приходе локалних колективитета између 8 и 25 процената.

(в) *Статус градова* – Иако је конституисање градова добро замишљена идеја од пре скоро десетак година, у пракси није дала очекиване резултате. Пре свега, актуелну расподелу функција и надлежности између градова и општина с једне, и виших нивоа власти с друге стране, било би неопходно преиспитати у циљу стварања услова за јачање самосталности ових ентитета. Наиме, јединице локалне самоуправе су великим делом зависне од трансферних прихода што се битно одражава на њихову финансијску аутономију. Јачање улоге сопствених прихода допринело би, не само већој слободи у одлучивању о потрошњи и пружању јавних услуга, него и већој одговорности и градских и општинских структура власти према локалном становништву. Поред инсистирања на што већем учешћу сопствених прихода, неопходно је интензивирати активности ка већој предвидљивости и реалности и укупних буџетских прихода локалне власти. Градовима и општинама нужно је обезбедити потпунији и бржи приступ информацијама које ће им омогућити тачније планирање буџетских прихода и процену структуре јавних добара и услуга које могу понудити грађанима. У оквиру расхода, оно што ће допринети побољшању локалних финансија јесте преиспитивање начела на којима је конципиран трансфер надлежности са виших, на локалне нивое власти. Сем тога, виши нивои власти морају напустити досадашњу праксу да локалним заједницама једнострано додељују надлежности без поштовања уобичајених процедура које подразумевају консултације о структури, садржају и обиму ових надлежности, и што је још важније, без претходно обезбеђених неопходних финансијских ресурса. Друго, са становишта овог рада, још важније питање односи се на надлежности урбаних средина које су током 2007. године добиле статус града. Према слову закона, једина разлика између општина и градова као јединица локалне власти, а у погледу надлежности, огледа се у праву градова да образују комуналну полицију и обавези да је организују и финансирају. Дакле, намеће се закључак да нема значајнијих разлика између градова и општина, како на страни надлежности и права, тако и на страни финансија. Најједноставније речено, разлике су превасходно терминолошке природе. Законодавац је такође пропустио могућност да конституисањем градова и, разуме се, додељивањем ширег обима надлежности и права на расходној и приходној страни, разбије једностепеност и монотипност организације система локалне самоуправе у Републици Србији. Следеће отворено питање у том контексту односи се на критеријуме или услове које једна урбана средина мора да испуњава да би стекла статус града. Изворна опредељења, како

време одмиче, бивају напуштена, односно модификована а где је то могуће, уводе се нови критеријуми. Поред тога, законодавац је у истој равни поставио градове који броје више од двеста хиљада становника, који су важни универзитетски, клинички, културни и центри ширег подручја, са градовима који то нису. Постојећа мрежа градова (19 нових градова из 2007. године и три нова града из фебруара 2016. године - Кикинда, Вршац и Пирот) има основа да, уз измене законског оквира и додељивањем ширих надлежности, већих права и обавеза, прерасте у други односно виши ниво јединице локалне самоуправе.

(г) *Транспарентност система и учешће грађана у буџетским процедурама* – Транспарентност система свих сегмената јавног сектора подразумева сложене и бројне активности којима се обезбеђује увид у рад свих учесника у процесу прикупљања и трошења јавних средстава. То је легитимно право корисника јавних средстава којим се у значајној мери спречава настајање и репродуковање бројних неприхватљивих и незаконитих активности. У време савремене информационе технологије, огромне су могућности да се рачуноводствена и друга релевантна документациона основа начини доступном најширој јавности. Иако ове погодности користи одређени број градова и општина, још увек то не чине сви. Кодекс фискалне транспарентности, који је сачинио Међународни монетарни фонд и иновирао, постоји безмало деценију, али се његови постулати не поштују. О њега се оглушују и јавно-правна тела и физичка и правна лица. Поред изнесеног, постоје и додатни проблеми који отежавају примену начела транспарентности, а то је одсуство разумљивости информација које јавни сектор ставља на увид најширој јавности. Просечно образовани грађанин Републике Србије има бројне недоумице када се користе уобичајени термини у домену јавног сектора попут буџета линијских ставки, буџета учинка, циљаног буџетирања или програмског буџета који је у примени у нашој земљи. Такође, најширој јавности слабо су разумљиви и следећи појмови: јавни дуг и дуг јавног сектора, сектор опште државе и централна држава, јавна нефинансијска предузећа и јавне финансијске институције, директни и индиректни дуг, примарни и консолидовани дефицит, апропријације и грантови, парафискални намети, пореска амнестија, и друге сличне институције јавног сектора. Доследно примењивати начело транспарентности посебно је отежано у условима када не постоје (или нису доступне) поуздане информације о броју запослених у јавном сектору као и о броју државних агенција. Такође, не постоји ни регистар нефискалних и парафискалних намета, а није у примени ни јединствена

методологија рачунања бројних индикатора у области јавног сектора. Ценећи све ово, неопходно је поједноставити информациону основу и учинити је доступном и разумљивом путем пригодних брошура, интернет презентација, новинских и тв информација, не селективно већ свим грађанима. Организација расправа о нацрту и предлогу буџета, такође може допринети потпунијем информисању грађана о прикупљању и трошењу јавних средстава. Инсистирање на принципу транспарентности и учешћу грађана у буџетским процедурама опредељено је уверењем да се повећањем јавности у раду свих нивоа власти смањују злоупотребе и ненаменска коришћења ресурса.

(д) *Надзор над радом свих корисника јавних средстава* – Ово је једна у низу мера која треба да предупреди настајање и понављање разних врста злоупотреба у процесу убирања и трошења јавних средстава. Пракса надзора у нашој земљи нарочито је добила на значају оснивањем Државне ревизорске институције, која је самостална и у свом раду искључиво одговара Народној скупштини. Међутим, рад ревизорске институције прате и бројни проблеми, од којих се по свом значају издвајају недостатак простора, опреме и мали број запоселних. Сем тога, стиче се утисак да се опструира рад ове државне институције. Надзор мора да буде редован али и повремен, с тим да субјекат надзора не сме да зна када ће се спроводити редовни а када ванредни надзор, односно који инспектор ће обавити проверу. С обзиром на то да су ови послови изузетно одговорни и комплексни, кадрови који их обављају морају бити добро обучени, опремљени и морално настројени, и неизоставно за свој учинак адекватно награђени. У том контексту, не смемо запоставити ни друге облике екстерног и интерног надзора, већ штавише морају се законима регулисати, организовати и доследно у пракси спроводити. Треба, такође, нагласити да су предузете и друге мере надзора (Закон о јавним набавкама, формиран Фискални савет, Закон о јавном дугу) које у извесном обиму релаксирају актуелну ситуацију, али је не решавају. Свеобухватан надзор над радом свих учесника јавног сектора озбиљан је захтев чија реализација није могућа у кратком року и без сарадње државних институција, послодаваца и запослених.

V ZAKЉUČAK

Да би субцентрални нивои власти могли успешно да обављају све значајније, сложеније и обимније јавне функције, засноване на Уставу и законима, неопходно је да располажу финансијским ресурсима, материјалним, организационим и кадровским капацитетима. Наведене финансијске и друге фундаменталне претпоставке успешног функционисања, субцентрални нивои власти, без обзира на ниво привредне развијености, културне или историјске разлике, у принципу обезбеђују изворним и уступљеним приходима. Независно од чињенице што се плурализам јавних прихода налази у фази пуне афирмације, како у свету тако и у Републици Србији, у структури прихода јединица територијалне аутономије и локалне самоуправе, трансфери и донације разних облика, и даље репрезентују респективну компоненту укупних финансијских ресурса. Потреба истраживања финансијских активности субцентралних нивоа власти у Републици Србији опредељена је следећим разлозима:

➤ уверењем да субцентрални нивои власти, пре свега јединице локалне самоуправе, теоретски посматрано, представљају ниво власти који има бројне претпоставке за реализацију чвршће везе на релацији јавноправно тело - грађанин. Карактеристике које осликавају значај локалних колективитета у остваривању претходне релације су: могућности непосредног учешћа грађана у процесу управљања и обављања локалних јавних послова; блискост веза које се могу успоставити између гласача и њихових непосредно изабраних представника; могућности остваривања веће ефикасности у обављању тих послова; ослобађање креативности и стваралачке енергије кроз већу мотивисаност грађана да учествују у јавним пословима и процесима, и сл.

➤ чињеницом да је позиција покрајина, градова и општина у Републици Србији од деведесетих година XX века до данас прошла кроз две дијаметрално различите развојне фазе. Почетком деведесетих година прошлог века, подсетимо се, субцентрални нивои власти, у целини посматрано, били су лишени атрибута фискалног суверенитета. Другим речима, фискални суверенитет, уз незнатне изузетке када су у питању искључиво општине, био је ситуиран на нивоу Републике. Крајем 2000. године отпочела је нова фаза у развоју фискалних односа између појединих нивоа власти, уз наглашенију тенденцију фискалне децентрализације, која

има значајне импликације на: (а) обим и структуру јавних прихода и јавних расхода субцентралних нивоа власти; (б) финансијски и фискални федерализам; (в) ефекте и контролу укупне јавне потрошње, и (г) хармонизацију фискалне структуре;

➤ сазнањем да је јавни сектор како на нивоу централне државе тако и на нивоу субцентралних ентитета предимензиониран и непримерен фискалном капацитету израженом у дохотку, добити, потрошњи и имовини физичких и правних лица;

➤ чињеницом да је прошло више од десет година од када је у Републици Србији отпочела рехабилитација процеса фискалне децентрализације, што је прихватљива временска дистанца, да се приступи анализи и оцени позиције субцентралних нивоа власти у домицилном фискалном систему.

➤ сазнањем да је 2007. године у Републици Србији 19 урбаних насеља добило статус града, што је, такође, прихватљив временски интервал да се анализира и оцени улога градова у процесу финансирања потреба грађана. Значајно повећање броја јединица локалне самоуправе са статусом града отвара могућност преношења, било као изворних или као поверених, нових надлежности, и то понајпре градовима, а потом и општинама. Један од значајнијих изазова представља преношење и одговарајућих прихода, изворних или уступљених, јединицама локалне самоуправе за обављање нових надлежности, при чему би требало респектовати начело да ти приходи не буду испод износа средстава које је Република трошила за финансирање надлежности пре спровођења процеса децентрализације.

Опредељење Републике Србије, као конситутивног сегмента бивше СФР Југославије, за друштвено-економски систем кога карактеришу три битна цивилизацијска достигнућа: (а) плурализам својине (јавна, приватна, задружна); (б) плурализам тржишта (тржиште роба и услуга, рада и финансијских ресурса), и (в) политички плурализам (вишепартијски систем, слободни и демократски избори), било је изложено дејству бројних фактора, који су, нажалост, углавном деловали отежавајуће на концепт и ток процеса транзиције. Међу њима посебну тежину имају: (а) вишегодишњи оружани сукоби у окружењу; (б) санкције Уједињених нација; (в) хиперинфлација током 1993. и почетком 1994. године; (г) избегла и интерно расељена лица, и (д) НАТО агресија.

У време ратних сукоба не само да је процес трансформације социјалистичког друштвено-економског система у друштво које преферира тржишне законе и економску логику заустављен, већ су ресурси и потенцијали за успех транзиције интензивно и до крајњих граница уништавани. Нажалост, овај хендикеп Републике Србије, упркос страног помоћи у виду отписа дела дугова од стране Париског и Лондонског клуба поверилаца, као и донацијама развијених земаља, није до данас у потпуности отклоњен.

Фискални федерализам у Републици Србији је прошао неколико развојних фаза: *прва фаза* (од 1974. до 1990. године) – карактеристична је по асиметричности и изузетно високом степену децентрализације надлежности; *друга фаза* (од 1990. до краја 2000. године) – карактеристична је по изузетно високом степену централизације на нивоу Републике, и *трећа фаза* (почетком 2001. године а нарочито доношењем Закона о буџетском систему, Устава, Закона о локалној самоуправи и Закона о финансирању локалне самоуправе, до данашњих дана) – карактеристична је по започетом процесу преноса надлежности са републичког на ниже нивое власти и обележена је активностима на имплементацији и рехабилитацији фискалног суверенитета субцентралних ентитета.

Околности у којима се Република Србија нашла почетком деведесетих година прошлог века, директно су провоцирале драстичан пад свих макроекономских индикатора. Каснији ток догађаја оставио је премало простора за задовољство стањем у друштву, посматрано пре свега са економског и финансијског становишта. Земља је бележила ниске стопе раста, а у неким годинама и пад бруто домаћег производа, била је (и остала) огромна незапосленост, дефицит у трговинском билансу и буџетски дефицит убрзано су расли, а раст јавног дуга одавно је премашио пропорцију утврђену Законом о буџетском систему, па и критеријуме конвергенције из Мастрихта.

Оно чиме креатори економске политике, стручна и најшира јавности могу бити посебно задовољни последњих година јесте, пре свега, инфлација као комплексан економско-финансијски феномен и један од најзначајнијих показатеља стања „здравља“ националне привреде. Просечна инфлација током претходног периода износила је прихватљивих испод 2%. Високе стопе инфлације Република Србија је исказала у 2009. (6,6%), 2010. (10,3%) и 2012. години (13,0%) као резултат синергетског деловања раста цена сирове нафте на међународном тржишту и светске финансијске кризе.

Улога фискалног система, који је уз монетарно-кредитни систем и политику, најзначајнији сегмент сваког привредног система и најуспешнији регулатор макроекономских токова, као и актуелне тенденције у савременој јавнофинансијској теорији и доброј пракси, определили су концепцију реформи фискалног система и фискалне политике Републике Србије, која се заснивала на следећим принципима:

- на што већој компатибилности домицилног фискалног система са фискалним системима развијених тржишних привреда;
- на уважавању плурализма својинских облика и равноправном третману свих привредних субјеката;
- на оптималном димензионарању укупне јавне потрошње, и глобалне и парцијалне фискалне пресије;
- на стимулисању штедње, акумулације, инвестиција и запослености, и
- на подстицању структурног прилагођавања.

За фискални систем Републике Србије, од промена из октобра 2000. године до данашњих дана, карактеристичне су бројне и значајне слабости: (а) јавне финансије Републике Србије (већ деценијама уназад) су предимензиониране и непримерене фискалном капацитету физичких и правних лица, али је још већи проблем структуре трошкова – ниска су издвајања за инвестиције и програме који би подстицали развој привреде и друштва, док су социјални трансфери, пре свега пензије, у целини посматрано, високи; (б) одсуство делотворних институција или механизма фискалне координације и управљања децентрализованом фискалном политиком; (в) врло изражена незаконита пореска евазија и распрострањено ненамеравано преваљивање пореза; (г) значајно присутна сива економија; (д) изражена недисциплина у измиривању пореских обавеза; (ђ) неефикасан систем финансирања социјалног, а нарочито пензионог осигурања, и (е) систем у бројним сегментима не показује неопходну стабилност.

Искуства су потврдила да је нужан крајњи опрез у политици децентрализације јавних финансија. Прешироко постављена децентрализација фискалног система и политике ствара простор да се ентитетске власти понашају исувише аутономно, водећи рачуна само о циљевима своје јурисдикције, а не узимајући у обзир ефекте такве фискалне политике на друге нивое управе и на укупну фискалну позицију државе. Недостатак координације у бројним и значајним

сегментима јавног сектора (здравство, образовање, заштита животне средине, и друго) довело је до диспаритета између јединица локалне самоуправе и разлика у понуди јавних добара. Осим тога, карактеристика фискалног федерализма у Републици Србији у овом периоду била је подељена надлежност за приходе (порезе) и расходе, где су јединице локалне самоуправе биле надлежне за издатке, а о пореском систему и политици одлучивала је искључиво централна власт. Фискални систем није имао капацитет да одговори на ванредне буџетске шокове, економске циклусе, нити је био довољно оспособљен за структурне реформе које су Републику Србију чекале на путу обнове након свих недаћа, и укључивања у европске интеграционе токове.

Најзначајније карактеристике фискалног система субцентралних нивоа власти огледају се у следећем:

(а) учешће укупних примања субцентралних нивоа власти у приходима буџета Републике Србије је респектабилно и креће се, у периоду од 2010. до 2015. године, око једне трећине, с тим да је најмање учешће износило 31,2% (2015. године), а највеће 40,0% (2012. године). Ваља истаћи да приходи градова и општина имају далеко веће учешће у односу на покрајинске приходе. Тако су у посматраном периоду приходи локалних колективитета у структури прихода републичког буџета партиципирали у распону од 26,2% (2015. године) до 31,6% (2012. године), а приходи и примања покрајинског буџета кретала су се од 5,8% (2015. године) до 8,3% (2012. године).

(б) за разлику од републичког буџета који је у свим анализираним годинама исказиво дефицит, субцентрални нивои власти су приказали суфицит, уз изузетак 2015. године када је исказан дефицит (на нивоу Покрајине) у износу од око 295 милиона динара. Партиципација издатака субцентралних нивоа власти у расходима републичког буџета кретала се од 25,1% (2014. године) до 30,8% (2012. године), дакле мања је у просеку за око 5% поена у односу на удео у примањима, што је последица чињенице да је републички ниво исказивао дефицит, а субцентрални ниво суфицит. Као и код примања, издаци општина и градова су за око 5,5 пута више партиципирали у републичким расходима у односу на Покрајину.

(в) позиција трансфера и донација у систему јавних прихода субцентралних нивоа власти и даље је запажена. Илустрације ради, учешће ова два прихода у укупним примањима Аутономне покрајине Војводине у периоду од 2010. до 2015.

године кретало се у распону од 76,5% (2010. године) до 61,5% (2013. године). Када је реч о издацима буџета Аутономне покрајине Војводине, удео трансфера и донација такође је импресиван и, у посматраном периоду, кретао се од 75,3% (2011. године) до 61,0% (2012. године). Удео трансфера и донација у примањима буџета јединица локалне самоуправе значајно је мањи и износио је 16,7% (2012. године) односно 18,4% (2014. године). У структури издатака донације и трансфери партиципирају у распону од 9,8% (2011. године) до 12,6% (2015. године).

(г) од формирања локалних пореских администрација, градови и општине значајно су унапредили администрирање својих изворних прихода, пре свега пореза на имовину, али и накнада и такси из тог оквира прихода. Упркос добрим резултатима, управо код пореза на имовину препозната су два озбиљна проблема. Први се испољава код опрезивања имовине правних лица, односно обвезника који воде пословне књиге. Пракса је показала да је систем опорезивања чија је основица вредност у пословним књигама апсолутно неприхватљив, јер постоје примери да је имовина, чија се тржишна вредност мери милионима евра, у књиговодственим евиденцијама сведена готово на нулу. Други се односи на рад администрације, а огледа се у толерантном односу према пореским дужницима који су кумулирали милионске дугове.

(д) локални нивои власти имају потребу за дугорочним задуживањем као начином обезбеђења средстава за финансирање инфраструктурних пројеката. У већини случајева те потребе се задовољавају на бази стандардног банкарског кредитног аранжмана, а врло мало емитовањем муниципалних обвезница.

(ђ) почев од буџетске 2015. године, сви градови и општине су увели концепт програмског буџета и испунили своју обавезу која проистиче из Закона о буџетском систему. Ова мера представља изузетно значајну промену у буџетирању, а огледа се у напуштању праксе да буџетски корисници по инерцији добијају средства за која никоме не подносе рачуне о томе шта су заиста остварили од онога што је планирано.

Мада је фискална позиција јединица територијалне аутономије и локалне самоуправе након доношења и измена бројних закона у добраној мери побољшана, још се осећа присуство отворених питања која имају капацитет да умање степен фискалне одрживости и перспективе за унапређење животног стандарда грађана. У

том контексту ваља апострофирати: (а) фрагментацију надлежности; (б) релативно низак ниво квалитета јавних услуга; (в) сталне тензије у расподели прихода од пореза; (г) одсуство потребног нивоа транспарентности у прикупљању и трошењу јавних средстава; (д) честе промене законских решења, што калкулације предузетника и привредника чини врло непоузданим; (ђ) још увек у систему егзистирају бројни парафискалитети (немамо регистар свих фискалних, парафискалних и нефискалних намета), и (е) неразвијеност механизма координације између државног и ентитетских нивоа власти. Сем тога, потребно је одговарајућу пажњу посветити и питањима везаним за трошкове сервисирања унутрашњег (и спољног) дуга као и све актуелније питање реституције имовине.

На основу изнесеног, више је него очигледно да је листа слабости финансирања субцентралних нивоа власти у Републици Србији врло издашна. Без обзира да ли и у којој мери узроке тих слабости налазимо на страни политике јавних прихода, односно јавних расхода или одсуству одговарајућих фискалних аранжмана између различитих нивоа власти, креатори фискалног система налазе се пред изазовом да предузму мере које ће ревитализовати јавни сектор, односно систем финансирања субцентралних нивоа власти. У том смислу потребно је:

- редефинисати надлежности појединих нивоа власти како би се отклониле појаве дуплирања функција и предупредиле могуће злоупотребе по том основу;
- приступити диверсификацији јавних прихода (нпр. посредством: партиципације корисника јавних услуга, прихода по основу продаје или давању у закуп имовине покрајине, градова и општина, стимулације јавно-приватног партнерства у реализацији значајнијих пројеката на локалном нивоу, и сл.);
- ограничити (искључити) могућности примене дискреционих права извршних органа;
- успоставити јединствен информациони систем у области фискалних токова;
- фискални систем свих нивоа власти учинити транспарентним, разумљивим и лако примењивим;
- износ трансфера или дозначавања дефинисати искључиво на основу егзактних економских, финансијских, демографских и социјалних критеријума;

➤ систем расподеле према нижим нивоима власти регулисати законом или неким другим правним актом, а не препустити дискреционом одлучивању виших нивоа власти;

➤ онемогућити фаворизовање појединих нивоа власти у расподели прихода мимо утврђених критеријума;

➤ величину општина са становишта броја становника смањити, а позицију градова јачати, како у смислу прихода, тако и у погледу надлежности. Садашња законска решења са аспекта функција и ресурса не праве готово никакву разлику између града и општине. Стога је неопходно оснажити надлежности градова како на приходној тако и на расходној страни, а у оквиру градова правити разлику између оних који су универзитетски, образовни, културни или клинички центри у односу на градове који то нису. У градовима са више градских општина потребно је строго водити рачуна да се надлежности не преклапају како би се предупредили проблеми у задовољавању потреба грађана и, последично, томе смањили издаци.

➤ донети један закон, са ослонцем на Устав, којим ће се дефинисати приходи и расходи свих нивоа јавне власти – од Републике до општине. Пракса да се проблематика прихода и/или надлежности по појединим нивоима власти, а нарочито на субцентралним нивоима, уређује у неколико закона и подзаконских аката, не доприноси јасноћи и лакшем и бољем разумевању проблематике, већ напротив, уноси немале забуне.

➤ обучити и оспособити, организовати, опремити и адекватно наградити све службе надзора над радом јавног сектора. У том смислу нарочито апострофирамо Државну ревизорску институцију којој је неопходно обезбедити услове да обави ревизију свих корисника јавних средстава, у што краћем року.

На крају, да би јавни сектор постао ефикаснији и ефектнији, а тиме живот грађана квалитетнији, потребна је и модернизација фискалне администрације, јер, само перманентна едукација, функционална организација, добро опремљена и плаћена администрација обезбеђују успешну имплементацију одрживог система финансирања субцентралних нивоа власти. Запостављање овог значајног сегмента јавног сектора је недопустив луксуз који пореске обвезнике скупо кошта.

Сложеност овог проблема, као и његова актуелност, обавезују да му се приступи систематичније и свеобухватније и то са различитих аспеката, како би се

делотворније спречавале и откривале негативне појаве, а успешније имплементирала савремена теоријска сазнања и примери добре праксе.

Конципирање и доследна примена рационалног, модерног и одрживог фискалног система по појединим нивоима јавне власти, који ће бити у функцији реализације фискалног и, још бројнијих, нефискалних циљева, представља „*conditio sine qua non*“ укупне друштвено-економске трансформације Републике Србије.

Л И Т Е Р А Т У Р А

(a) *Монографије, зборници, чланци и сл.*

1. Ајштед-Шмид, Г., 2002. *Основне карактеристике и најважнији предуслови за израду и имплементацију закона којима се регулише локална самоуправа у Немачкој, Упоредна искуства локалних самоуправа, Магна агенда, Београд.*
2. Андрић, М, Крсмановић, Б., Чалија, Н., Кулина, Д., 2007. *Ревизија јавног сектора, Универзитет у Новом Саду, Економски факултет Суботица, Суботица.*
3. Бајо, А., 2008. *Јавне финансије локалних јединица власти, Школска књига, Загреб.*
4. Baker, Roozbeh (Rudy) B., 2012. *Модел швајцарског федерализма, Политичка ревија (Political Review), година (XXIV) XI, вол =32, бр. 2/2012.*
5. Bahl, R., 1999. *Implementation Rules for Fiscal Decentralization, Georgia State University, Andrew Young School of Policy Studies, International Studies Program, Atlanta, USA.*
6. Беговић, Б., Вацић, З., Матковић, Г., Мијатовић, Б., 2006. *Локални економски развој, Центар за либерално-демократске студије и Стална конференција градова и општина, Београд.*
7. Беговић Б., Бисић, М., Ђилас, М., Живковић, Б., Матковић, Г., Мијатовић, Б., 2002. *Принципи модерног управљања локалном заједницом, Центар за либерално демократске студије, Београд.*
8. Беџк, Р., 1998. *Порезна реформа у земљама у транзицији - преглед теоријских мишљења, Финансијска теорија и пракса вол.4-5, Институт за јавне финансије, Загреб.*
9. Bird, R., Wallach, C., 1993. *Fiscal Decentralization and Intergovernmental Relations in Transition economies - Toward a Systematic Framework of Analysis, The World Bank Institute, Washington, D.C.*
10. Бисић, М., 2011. *Јавне финансије Србије у 2010. години, Институционалне реформе у 2010. години, редактор: Б. Мијатовић, Центар за либерално-демократске студије, Београд.*

11. Бисић, М., 2013. *У сусрет реформи пореског система Србије*, Политика, 7. Мај 2013.
12. Боаров, Д., 2001. *Политичка историја Војводине: у тридесет три прилога*, Агенција ЦУП, Нови Сад.
13. Богоев, К., Јурковић, П., Петровић, М., Поповић, Д., Раичевић, Б., Врањеш, М. 1989. *Основе концепције реформе фискалног система*, Финансије, бр. 7-8, Београд.
14. Божовић, Р., 2009. *Београд - престоница културе*, у: *Београд - демократска метропола*, ПАЛГО центар, Београд.
15. Бомештар, Н., *Оптимална територијална организација у функцији економског развоја Републике Српске*, Индустија, бр. 1/2010. Београд.
16. Bouckaert, G., 2002. *Reform of Budgetary System in the Public Sector, Local Government Budgeting* (ed. M. Hogue), *Local Government and Public Service Reform Initiative - OSI*, Budapest.
17. Брдаревић, Љ., 2012. *Развој локалне инфраструктуре кроз јавно – приватно партнерство*, Приручник за локалне власти, у оквиру USAID Пројекта одрживог локалног развоја, примери VII и VIII, који цитирају Управу за воде Града Београда.
18. Васиљев, В., 2014. *Основне карактеристике јавно-приватног партнерства*, Годишњак Факултета политичких наука, година VIII, бр. 11, Београд.
19. Васовић, В., 2002. *Локална заједница и демократија, Локална демократија-стање и перспективе*, уредник: М. Дамјановић, Магна агенда, Београд.
20. Вацић, З., 2002. *Политички аспекти локалне самоуправе, Принципи модерног управљања локалном заједницом*, Центар за либерално-демократске студије, Београд.
21. Вацић, З., Мијатовић, Б., Симић, А., Радовић, З., 2003. *Регионализација Србије*, Центар за либерално демократске студије, Београд.
22. Вебер, М., 1976. *Привреда и друштво*, други том, Просвета, Београд.
23. Вујачић, И., 2002. *Субсидијарност и модернизација локалне заједнице, Локална демократија - Стање и перспективе*, уредник: М. Дамјановић, Магна агенда, Београд.
24. Вукелић, Ј., 2009. *Непосредно учешће грађана у доношењу одлука на локалном нивоу власти у Србији*, Институт за социолошка истраживања, Филозофски факултет Универзитета у Београду, Социологија, vol. LI, бр.3.

25. Вучетић, Д., Јанићијевић, Д., 2006. *Децентрализација као полазиште даљег развоја Србије*, Национална коалиција за децентрализацију, Центар за развој грађанског друштва, Ниш.
26. Вучетић, Д., 2012. *Децентрализација у континенталним правним системима*, докторска дисертација, Правни факултет Ниш, Ниш.
27. Гиденс, Е., 2003. *Социологија*, Економски факултет, Београд.
28. Голић, Д., Шолтес, И., 2009. *Карактеристике локалне самоуправе земаља у транзицији*, Право-теорија и пракса, вол. 26, бр. 5-6, Београд.
29. Горчић, Ј., 2014. *Развој и финансирање регионалне и локалне самоуправе у Републици Србији и фискалне реформе*, Институт за пословне финансије, Београд.
30. Група аутора, 2012. Агенда бр.5. Београд.
31. Група аутора, 2008. *Модели организације локалне самоуправе (Словенија, БиХ, Македонија и Србија)*, ПАЛГО центар, Београд.
32. Група аутора, 2007. *У сусрет новом статусу градова у Србији*, ПАЛГО центар, Београд.
33. Дал, Р., 1999. *Демократија и њени критичари*, ЦИД, Подгорица.
34. Дамјановић Д., ет ал., 2010. *Партнерство јавног и приватног сектора, Добра и лоша искуства у одабраним земљама у транзицији*, ПАЛГО центар, Београд.
35. Дамјановић, Д., 2012. *Усуд регионализације*, Агенда бр. 5, Београд.
36. Дамјановић, М., 2002. *Правно-политички оквир децентрализације*, у: *Иницијатива за фискалну децентрализацију*, Магна агенда и ПАЛГО центар, Београд.
37. Дамјановић, М., 2002. *Реалитети локалне демократије*, Зборник: *Локална демократија – стање и перспективе*, Магна агенда, Београд.
38. *Добро је добро расти у мојој улици*, 2008. *Искуства локалног економског развоја*, Агенција за развој предузећа, Еда, Бања Лука.
39. *Документ о циљевима и принципима реформе система финансирања локалних самоуправа у Републици Србији*, Министарство финансија, Београд, 2015.
40. Durand, Ch., 1955. *Confédération d'Etats et état fédéral*, M.Rivière, Paris.
41. Ђорђевић, Ј., 1957. *Основни типови локалне самоуправе*, Нова администрација, Београд.

42. Ђорђевић, Ј., 1973. *Политички систем*, Привредни преглед, Београд.
43. Ђорђевић, С., 2002. *Локална самоуправа*, Центар за слободне изборе и демократију, Београд.
44. Ђорђевић, С., 2012. *Савремене урбане студије, Предузетнички, креативни, демократски градови*, Факултет политичких наука, Чигоја, Београд.
45. Ђорђевић, С., 2012. *Функционисање локалне самоуправе у Србији*, у: *Алтернативна национална стратегија*, Центар за регионализам, Нови Сад.
46. Ђорђевић, С., 2009. *Организација, нивои власти и надлежности – компаративна искуства*, у: *Београд – демократска метропола*, ПАЛГО центар, Београд.
47. Ђорђевић, С., 1998. *Предузетничко управљање градом – City Manager Model*, Чигоја штампа, Београд.
48. Ђорђевић, С., 2002. *Модернизација локалне самоуправе и власти, Локална демократија – Стање и перспективе*, Магна агенда, Београд.
49. Ђорђевић, С., 2011. *Приручник за укључивање грађана и цивилног друштва у процесе одлучивања: примена кодекса добре праксе*, Грађанске иницијативе, Београд.
50. Ђорђевић, С., 2007. *Статус, надлежности и политичка организација градова*, у: *У сусрет новом статусу градова – реалност и потребе*, уредили: Д. Миленковић и Д. Дамјановић, ПАЛГО центар, Београд.
51. Ђорђевић, С., 2002. *Ренесанса локалне власти – упоредни модели*, Факултет политичких наука Универзитета у Београду, Чигоја, Београд.
52. Ђорђевић, С. ет ал., 2007. *Оцена и унапређење праксе општинских и градских менаџера у Републици Србији*, ПАЛГО центар, Београд.
53. Ђорђевић, С., Стојановић, С., Весић-Антић, А., 2009. *Покренимо заједнице 5*, Приручник за јавно заступање у процесу децентрализације, Балкански фонд за локалне иницијативе, Београд.
54. Ђорђевић, С., Раичевић, Б., Гоати, В., Дамјановић, М., 2002. *Модернизација локалне власти - На прагу нове предузетничке улоге*, Фондација Конрад Аденауер, Београд.
55. Ђурђев, А., 2010. *Локална самоуправа у Србији - од 1804 до транзиције*, Локална самоуправа, *Часопис за теорију и праксу локалне самоуправе*, Серија II, бр. 01/2010, Балкански центар за изучавање локалне самоуправе Ниш, Ниш.

56. Ђуровић - Тодоровић, Ј., Ђорђевић, М., 2009. *Значај управљања јавним расходима у савременим буџетским системима*, *Facta universitatis - series: Economics and Organization*, вол. 6, бр. 3.
57. Ђуровић - Тодоровић, Ј., Ђорђевић, М., 2010. *Јавне финансије*, Економски факултет Ниш, Ниш.
58. Ђуровић - Тодоровић, Ј., Ђорђевић, М., 2011. *Карактеристике фискалног федерализма Босне и Херцеговине*, *Економика*, вол. 57, бр. 2.
59. Ђуровић - Тодоровић, Ј., Ђорђевић, М., 2010. *Комплексност немачког пореског система*, *Економика предузећа*, вол. 58, бр. 7-8, Београд.
60. Ђуровић - Тодоровић, Ј., Ђорђевић, М., 2005. *Консолидација јавних финансија у функцији подстицаја привредног развоја у Србији*, *Пословна политика*, вол. 34, бр. 9, Београд.
61. Ђуровић - Тодоровић, Ј., Ђорђевић, М., 2010. *(Не)ефикасност пореског система Србије*, *Финансије*, вол. 65, бр. 1-6, Београд.
62. Ђуровић - Тодоровић, Ј., Ђорђевић, М., 2009. *Проблеми пореске евазије у одабраним земљама*, *Економика предузећа*, вол. 57, бр. 9-10, Београд.
63. Ђуровић - Тодоровић, Ј., Ђорђевић, М., 2008. *Утицај опорезивања на конкурентност и регионални развој*, *Економика предузећа*, вол. 56, бр. 3-4, Београд.
64. Ebel, D. R., Simon, P., 1995. *Financing a Large Municipality – Budapest, Decentralization of the Socialist state - Intergovernmental Finance in Transition Economies* (eds. R. Bird et al.), The World Bank, Washington, D.C.
65. *Европска повеља о локалној самоуправи - European Charter of Local Self-Government*, Council of Europe, Strasbourg, 15.10.1985.
66. Esadze L., 2013. *Смернице за превенцију сукоба интереса*, ПЛАН пројекат, Београд.
67. Иванишевић, С., *Европска искуства у децентрализацији управљања великим градовима*, Хрватска јавна управа, бр. 02/2008-7, Загреб.
68. Илић, М., 1996. *Локална самоуправа у Југославији*, Градина, Ниш.
69. Илић - Попов, Г., 2003. *Изазови фискалне децентрализације у земљама у транзицији*, *Право и привреда*, вол. 40, бр. 9-12, Београд.
70. Илић – Попов, Г., 2002. *Фискални односи у федеративној држави – са становишта јавних прихода*, у: *Иницијатива за фискалну децентрализацију – случај Југославије*, Магна агенда, Београд.

71. *Јавне расправе о општинском буџету*, Право грађана да одлучују о будућности, Топлички центар за демократију и људска права, Прокупље, 2009.
72. Јазић, А., 2014. *Реформа система локалне самоуправе у државма Вишеградске групе*, Институт за међународну политику и привреду, Београд.
73. Jacobs J., 2007. *Како се заиста покреће економски развој, Градови и богатство народа*, Metropress, Загреб.
74. Јелчић, Б., 1997. *Јавне финансије*, Информатор, Загреб.
75. Јелчић, Б., 1998. *Финанцијско право и финансијска знаност*, Информатор, Загреб.
76. Јелчић, Ба., Јелчић, Б., 1998. *Порезни систем и порезна политика*, Информатор, Загреб.
77. Јеринић, Ј., 2012. *Да ли нам је потребна регионализација*, Агенда бр.5, ПАЛГО центар, Београд.
78. Јеринић, Ј., 2009. *Могући кораци реформе територијалне организације у Србији*, у: *У сусрет новом статусу градова у Србији – реалност и потребе*, ПАЛГО центар, Београд.
79. Jessor, B., *State Power*, Cambridge: Policy Press, 2008.
80. Јовановић Ђ., 1998. *Осврт на фискалну реформу, Порески закони*, Службени гласник, Београд.
81. Јовановић, С., 1990, *О држави*, Сабрана дела, том I, БИГЗ, Београд.
82. Јовичић, М., 1996. *Регионална држава*, Вајат, Београд.
83. Јовичић, М., 2006. *Савремени федерализам – изабрани списи*, ЈП Службени гласник, Правни факултет Универзитета у Београду.
84. Јовичић, М., 1974. *Структура и територијална основа локалне самоуправе у европским земљама*, Савремена администрација, Београд.
85. Келзен, Х. 1951. *Опита теорија права и државе*, Архив за правне и друштвене науке, Београд.
86. Ковачевић, Ј., *Фискални систем и његова децентрализација у СФРЈ*, Књиговодство, бр. 1/91, Београд.
87. Комшић, Ј., 2002. *Увод у демократију и локалну самоуправу - Основне идеје, институције и процедуре*, Центар за регионализам, Нови Сад.
88. Комшић, Ј., 2012. *Децентрализација у контексту новог Устава Србије*, Центар за регионализам, Нови Сад.
89. Комшић, Ј., 2012. *Принципи европског регионализма*, Центар за регионализам, Нови Сад.

90. Комшић, Ј., 1998. *Регионализација и њени ефекти на локалну самоуправу*, Нови Сад.
91. Копрић, И., *Децентрализација и добро управљање градовима*, Хрватска јавна управа, бр. 04/2009-10, Загреб.
92. Креггар, Ј., 2011. *Децентрализација*, у: *Децентрализација*, Центар за демократију и право Мико Трипало, Загреб.
93. Крижанић, Т. П., ет.ал., ПОЛИС бр.2, ПАЛГО центар, Стална конференција градова и општина, Београд, 2012. и др.
94. Кристић, С., 2012. *Буџет као инструмент управљања јединицом локалне самоуправе*, Дата Статус, Београд.
95. Кристић, С., 2009. *Буџетирање јединица локалне самоуправе у Републици Србији*, Стална конференција градова и општина, Београд.
96. Кристић, С., 2006. *Изворни приходи у систему финансирања локалне самоуправе у Републици Србији*, ПАЛГО центар и Стална конференција градова и општина, Београд.
97. Кристић, С., Тишма, Г., Јоловић, А., Јовановић, Б., 2008. *Фискална децентрализација у Републици Србији – примена закона о финансирању локалне самоуправе*, УНДП-ЕАР, Београд.
98. Левитас, А., ет ал., 2004. *Реформа система финансирања локалне самоуправе у Републици Србији*, ПАЛГО центар, Београд.
99. Лукић, Р., одредница *Локална самоуправа*, *Социолошки речник*, Савремена администрација, Београд, 1982.
100. Лукић, Р., Кошугић, Б., 2005. *Увод у право*, Правни факултет, Београд.
101. Мали, Д., 2002. *Могући правци фискалне децентрализације у Србији*, у: Раичевић, Б., Илић-Попов, Г., (ур)., *Иницијатива за фискалну децентрализацију*, Магна агенда, Београд.
102. Маринковић, Р., 1998. *Локална самоуправа – старе и нове недоумице*, Институт за политичке студије, Београд.
103. Марковић, Р., 1988. *Федерација и федерализам*, Ниш.
104. Марковић, Д., 2012. *Метод и поступак спровођења пописа средстава у јавној својини*, USAID Србија, Пројекат одрживог локалног развоја, Београд.
105. Марковић, Ж. Д., 2011. *Локална самоуправа као изворни облик непосредне демократије*, Политичка ревија, вол.10, бр. 2, Београд.

106. Марковић, Р., 2006. *Устав Републике Србије из 2006 – критички поглед*, Анали Парвног факултета у Београду, вол. 54, бр. 2, Београд.
107. Марковић, Р., 2009. *Уставно право и политичке институције*, Правни факултет Универзитета у Београду и ЈП Службени гласник, Београд.
108. Матић, П., Мирковић, А., 2011. *Локална самоуправа у контексту модернизације*, Политичка ревија, вол. 10, бр. 3, Београд.
109. *Методологија пописа и уписа имовине јединица локалне самоуправе*, 2012. Припремљено и објављено у оквиру заједничког програма Европске комисије и Савета Европе: *Јачање локалне самоуправе у Србији, фаза 2, Потис и упис имовине у 30 корака*, Савет Европе, Београд.
110. Миленковић, Д., 2009. *Положај и надлежности града у систему локалне самоуправе*, у: *У сусрет новом статусу градова у Србији – реалност и потребе*, ПАЈГО центар, Београд.
111. Миловановић, Д., 1994. *Правно устројство локалне самоуправе*, Правни факултет, Београд.
112. Милојевић, А., Тркља, М., 2000. *Јавне финансије*, Српско Сарајево.
113. Милосављевић, Б., 2015. *Два века локалне самоуправе у Србији: развој законодавства 1804–2014*, Стална конференција градова и општина, Београд.
114. Милосављевић, Б., Јеринић, Ј., 2007. *Надлежности јединица локалне самоуправе у Србији*, Анализа правног оквира, Програм подршке општинама ИПА „Добра управа, планирање и пружање услуга“, Београд.
115. Милосављевић, Б., *Реформа локалне самоуправе у Србији*, Хрватска јавна управа, бр. 02/2012-06, Загреб.
116. Милосављевић Б., 2010. *Преглед могућих побољшања у основним законима о локалној самоуправи у Републици Србији*, публикација издата у оквиру пројекта *Јачање локалне самоуправе у Србији- фаза 2*, Савет Европе, Београд.
117. Милосављевић Б., 2009. *Систем локалне самоуправе у Србији*, Стална конференција градова и општина, Београд.
118. Милосављевић, Б., Јеринић, Ј., 2007. *Надлежности јединица локалне самоуправе у Србији*, Анализа правног оквира. Програм подршке општинама ИПА „Добра управа, планирање и пружање услуга“, Београд.
119. ММФ, 2014. *Кодекс фискалне транспарентности*, Newsletter, бр. 91, Институт за јавне финансије, Загреб

120. Musgrave, P. A., 1959. *A Study in Public Economy*, Mc Grow-Hill Book Company Inc.
121. Ненадић, Н., 2008. *Етички кодекс понашања функционера локалне самоуправе*, у: *Приручник за праћење рада локалне самоуправе*, ОЕБС, Београд.
122. *Непорески и парафискални намети у Србији*, 2014. USAID i НАЛЕД, Београд.
123. Николић, О., Кристић, С., Павловић – Крижанић, Т., Тофтисова Матхерон, Р., 2009. *Преглед примене закона релевантних за локалну самоуправу у Републици Србији*, Стална конференција градова и општина, Београд.
124. Oates, W. E., 2005. *Toward A Second Generation Theory of Fiscal Federalism, International Tax and Public Finance*, Vol. 12 (4), стр: 349-373.
125. Oates, W.E., 1972. *Fiscal federalism*, Harcourt, Brace and Jovanovich, New York.
126. Орловић, С., 2009. *Институционални капацитет града Београда – ретроспективно и проспективно*, у: *Београд – демократска метропола*, ПАЛГО центар, Београд.
127. Орловић, С., 2014. *Највиши правни акти у аутономији Војводине*, Зборник радова Правни факултет у Новом Саду, бр. 2, Нови Сад.
128. Орловић, С., *Уставноправни положај локалне самоуправе у Србији*, Зборник радова Правног факултета у Новом Саду, 4/2015.
129. Остром, В., 1989. *Политичка теорија сложене републике*, Информатор, Загреб.
130. О' Сулливан, Р., 2002. *Фискална децентрализација у централној и источној Европи, Иницијатива за фискалну децентрализацију - случај Југославије*, Магна агенда, Београд.
131. Павловић, В., 2009. *Веберова концепција моћи*, Факултет политичких наука, Годишњак Београд.
132. Павловић, В., 2010, *Држава и демократија*, у: *Савремена држава – структура и социјалне функције*, Конрад Аденауер Стифтунг, Факултет политичких наука, Центар за демократију, Чигоја, Београд.
133. Павловић, В., 2009. *Подизање демократских и развојних капацитета политичких установа Београда*, у: *Београд – демократска метропола*, ПАЛГО центар, Београд.

134. Пејић, И., 2012. *Локална самоуправа у европским уставним системима*, Зборник: *Алтернативна национална стратегија децентрализације*, Центар за регионализам, Нови Сад,
135. Петовар, К., 2007. *О критеријумима дефиниције града*, у: *У сусрет новом статусу градова у Србији*, ПАЛГО центар, Београд.
136. Платон, 1984. *Држава*, БИГЗ, Београд.
137. Подунавац, М., 2011. *Страх и храброст у политици*, Факултет политичких наука Универзитета у Београду, Годишњак бр. 6. Београд.
138. Подунавац, М., (ур.), 2010. *Држава и демократија, Политичке перспективе, осврти и прикази*, Службени гласника и Факултет политичких наука Универзитета у Београду, Београд.
139. Поповић, Д., 1997. *Наука о порезима и пореско право*, Open Society Institut/Constitutional and Legislative Policy Institut, Будимпешта и Савремена администрација, Београд.
140. Поповић, Д., 1998. *Нове тенденције у јавним финансијама и финансијском праву*, Зборник у спомен професора Мирослава Петровића, Правни факултет, Београд.
141. Поповић, Д., 2004. *Пореска реформа у Србији 2001-2003*, Економски институт, Београд.
142. Поповић, Д., 1999. *Порески систем*, Досије, Београд.
143. Поповић, С., Петровић, М., Марковић, Б., 2002. *Управно право*, Службени гласник, Београд.
144. Прокопијевић, М., 2002. *Без локалне демократије нема демократије*, у: *Локална демократија- стање и перспективе*, Магна агенда, Београд.
145. Прокопијевић, М., 2011. *Буџети општина и њихова грађанска контрола у: Грађани у локалном буџетском процесу*, Топлички центар за демократију и људска права, Прокупље.
146. Прокопијевић, М., 2013. *Грађанска контрола јавних финансија*, у: *Ка друштвено одговорном локалном буџетирању*, Топлички центар за демократију и људска права, Прокупље.
147. Прокопијевић, М., 2002. *Локална заједница и демократија, Локална демократија – стање и перспективе*, Магна агенда, Београд.

148. Прокопијевић, М., 2002. *Фискална независност локалних заједница, Иницијатива за фискалну децентрализацију – случај Југославије*, Магна агенда, Београд.
149. Prud' Homme, R., 1994. *On the Dangers of Decentralization*, Policy Research Working Paper 1252 (World Bank), Washington D.C.
150. Пусић, Е., 2002. *Наука о управи*, Школска књига, Загреб.
151. Пусић, Е., 1963. *Локална заједница*, Народне новине, Загреб.
152. Putnam, R.D. 1993. *What Makes Democracy Work?* National Civic Review.
153. Радичић, М., Раичевић Б., 2011. *Јавне финансије - теорија и пракса*, Дата Статус, Београд.
154. Раичевић, Б., 2008. *Јавне финансије*, Центар за издавачку делатност Економског факултета у Београду, Београд.
155. Раичевић, Б., 2005. *Јавне финансије*, Економски факултет у Београду, Београд.
156. Раичевић, Б., Павловић, Ђ., Гагић, Б., Пантић, Д., 1994. *Систем јавних прихода и јавних расхода у Републици Србији*, Службени гласник, Београд.
157. Раичевић, Б., 1992. *Нови порески систем Републике Србије*, Економика предузећа, бр. 1-2, Београд.
158. Раичевић, Б., 1977. *Особености развоја фискалног система у условима федеративног уређења Југославије*, Економски институт, Београд.
159. *Растимо заједно – најуспешнији пројекти које ЕУ финансира у Србији*, 2015. Стална конференција градова и општина, Београд.
160. Ристић, Ж., 1991. *Фискална економија, Фискални федерализам: компаративне консидерације*, друго измењено и допуњено издање, Савремена администрација, Београд.
161. Роговић Лугарић, Т., *Финансијски аспекти положаја великих градова*, Хрватска јавна управа, бр. 3/2010, Загреб.
162. Секуловић, М., 2014. *Геокономске опције Србије и економска политика*, у: *Економска политика Србије, Могућности привредног раста у условима реформи и фискалне консолидације*, Научно друштво економиста Србије, Економски факултет у Београду, Београд.
163. Симић, А. М., 2002. *Локална самоуправа у Србији, Принципи модерног управљања локалном заједницом*, Центар за либерално-демократске студије, Београд.

164. *Смернице за превенцију сукоба интереса*, ПЛАЦ пројекат, Београд, 2013.
165. Средојевић, С., 2010. *Јавно-приватно партнерство*, Архипелаг и Институт економских наука, Београд.
166. Staiculescu, R. A., *Special Status of Bucharest*, Хрватска и компаративна јавна управа, бр. 03/2012-1, Загреб.
167. Стојановић, С., 2002. *Заједница прихода у пореском систему Републике Србије*, Желнид, Београд.
168. Стојановић, Б., 2002. *Основни елементи процеса рационалног управљања локалном заједницом, Принципи модерног управљања локалном заједницом*, Центар за либерално-демократске студије, Београд.
169. Стојановић, С., 2005. *Фискални федерализам*, Институт за упоредно право и Центар за антиратну акцију, Београд.
170. Стојков, Б., 2007. *Статус града, децентрализација и полицентричност Србије*, у: *У сусрет новом статусу градова у Србији – реалност и потребе*, ПАЛГО центар, Београд.
171. Стрејб, Г., 1995. *Примена стратегијског одлучивања у јавној управи, Изазови модерној управи и управљању*, уредници: М. Дамјановић, С. Ђорђевић, Тимит, Београд.
172. *Студија о економским трошковима постојња државне својине над средствима која користе градови и општине у Републици Србији*, USAID/DAI, пројекат, 2005, Београд.
173. Суботић, Д., *Модели организовања и управљања у локалној заједници*, Политичка ревија, година (XX) VII, vol= 16, бр. 2/2008.
174. Tassa, E., *Administrative Decentralization versus Fiscal Federalism, Someremarks based on the Italian and European Countries' evidence*”, working paper, ISAE - Istituto di studie di Analisi Economica, Roma.
175. Temesi, I., 2012. *Special Status of Budapest*, Хрватска и компаративна јавна управа, бр. 03/2012-1, Загреб.
176. Tiebout, M. Ch., 1956. *A Pure Theory of Local Expenditures*, Journal of Public Economy, vol. 64, br. 4.
177. Томић, З., 2003. *Законодавна еволуција државне управе у Југославији после 1945.*, Зборник радова: *Упоредна искуства државних управа*, Магна агенда, Београд.

178. *The American Heritage Dictionary of the English Language*, Fourth edition, Houghton Mifflin, Boston, 2006.
179. *Унапређење управљања јавним финансијама на локалном нивоу*, Стална конференција градова и општина, Београд, 2015.
180. *Фискална кретања у 2014. години и основне препоруке за ребаланс буџета и средњорочно прилагођавање 2015-2017. године*, Фискални савет, Република Србија, Београд, 2014.
181. Фукујаме, Ф., 2007. *Грађење државе: управљање и светски поредак у двадесет првом веку*, Филип Вишњић, Београд.
182. Hansjorg, V., King, D., 2006. *Less than you thought: The fiscal autonomy of subcentral governments*. OECD Economic Studies, бр. 2.
183. Хејвуд, Е., 2004. *Политика*, Слио, Београд.
184. Хрустић, Х., 2002. *Фискални федерализам у свету и наша искуства*, Привредни преглед, Београд.
185. Цветковић, П., ет. ал., 2013. *Јавно-приватно партнерство*, Приручник за спровођење на нивоу локалне самоуправе, Стална конференција градова и општина, Београд.
186. Цвијановић, М., 2013. *Реформа јавне управе и локална самоуправа у Србији*, докторска дисертација, Факултет политичких наука Универзитета у Београду, Београд.
187. Чапкова С., 1999. *Питање локалне власти, у: Јавне финансије - теорија и пракса у централно-европским земљама у транзицији*, Магна агенда, Београд.
188. Шимовић, Ј., Рогич Лугарић, Т., 2006. *Финансирање јавних потреба у великим градовима: искуства Загреба*, Зборник Правног факултета, Загреб.
189. Шелдрејк, М., 2002. *Карактеристике и традиција локалне самоуправе у Великој Британији, Упоредна искуства локалних самоуправа*, Магна агенда, Београд.
190. Wheare, K. C., 1956. *Federal Government*, 3. ed, London.
191. Wolfgang, P., 2002, *Чему нас о будућности државе поучава њезина повијест*, Политичка мисао, Вол. XXXIX, бр. 2, Београд.

(б) *Закони и други правни акти*

1. *Устав Републике Србије*, Службени гласник Републике Србије, бр. 83/06.
2. *Закон о буџетском систему*, Службени гласник Републике Србије, бр. 54/09, 73/10, 101/10, 101/11, 93/12, 62/13, 63/13, 108/13, 142/14, 68/15. и 103/15.
3. *Закон о државној ревизорској институцији*, Службени гласник Републике Србије, бр.101/05, 54/07. и 36/10.
4. *Закон о државној управи*, Службени гласник Републике Србије, бр. 79/05, 101/07, 95/10. и 99/14.
5. *Закон о главном граду*, Службени гласник Републике Србије, бр. 129/07. и 83/14.
6. *Закон о јавним набавкама*, Службени гласник Републике Србије, бр. 124/12.
7. *Закон о јавној својини*, Службени гласник Републике Србије, бр. 72/11, 88/13. и 105/14.
8. *Закон о јавном дугу*, Службени гласник Републике Србије, бр. 61/05, 107/09. и 78/11.
9. *Закон о локалним изборима*, Службени гласник Републике Србије, бр. 129/07, 34/10. и 54/11.
10. *Закон о локалној самоуправи*, Службени гласник Републике Србије, бр. 129/07. и 83/14.
11. *Закон о регионалном развоју*, Службени гласник Републике Србије, бр. 51/09.
12. *Закон о територијалној организацији Републике Србије*, Службени гласник Републике Србије, бр. 129/07.
13. *Закон о утврђивању надлежности Аутономне покрајине Војводине*, Службени гласник Републике Србије, бр. 99/09. и 67/12.
14. *Закон о финансирању локалне самоуправе*, Службени гласник Републике Србије, бр. 62/06, 47/11, 93/12. и 95/15.
15. *Закон о јавним агенцијама*, Службени гласник Републике Србије, бр. 18/05. и 81/05.
16. *Закон о туризму*, Службени гласник Републике Србије, бр. 36/9, 88/10, 99/11. и 93/12.
17. *Закон о заштити животне средине*, Службени гласник Републике Србије, бр. 135/04, 36/09, 72/09, 43/11. и 14/16.

18. *Закон о планирању и изградњи*, Службени гласник Републике Србије, бр. 72/09, 81/09, 64/10, 24/11, 121/12, 42/13, 50/13, 98/13, 132/14. и 145/14.
19. *Закон о порезима на имовину*, Службени гласник Републике Србије, бр. 26/01, 45/02, 80/02, 135/04, 61/07, 5/09. и 101/10.
20. *Закон о порезу на додату вредност*, Службени гласник Републике Србије, бр. 84/04, 86/04, 61/05, 61/07, 93/12, 108/13, 68/14, 142/14. и 83/15.
21. *Закон о враћању одузете имовине и обештећењу*, Службени гласник Републике Србије, бр. 72/11, 108/13, 142/14. и 88/15.
22. *Закон о престанку важења закона о порезу на фонд зарада*, Службени гласник Републике Србије, бр. 33/04.
23. *Закон о државном премеру и катастру*, Службени гласник Републике Србије, бр. 72/09, 18/10, 65/13, 15/15. и 96/15.
24. *Закон о пријављивању и евиденцији одузете имовине*, Службени гласник Републике Србије, бр. 45/05. и 72/11.
25. *Статут Аутономне покрајине Војводине*, Службени лист АПВ, бр. 20/14.
26. *Одлука о давању претходне сагласности на Предлог статута АП Војводине*, Службени гласник Републике Србије, бр. 54/14.
27. *Покрајинска скупштинска одлука о спровођењу Статута АП Војводине*, Службени лист АП Војводине, бр. 20/14.
28. *Покрајинска скупштинска одлука о покрајинској управи*, Службени лист АП Војводине, бр. 37/14.
29. *Покрајинска скупштинска одлука о Скупштини АП Војводине*, Службени лист АП Војводине, бр. 28/14.
30. *Покрајинска скупштинска одлука о Покрајинској влади*, Службени лист АП Војводине, бр. 37/14.
31. *Покрајинска скупштинска одлука о употреби историјског знамења АП Војводине*, Службени лист АП Војводине, бр. 10/02. и 18/09.
32. *Покрајинска скупштинска одлука о застави АП Војводине*, Службени лист АП Војводине, бр. 2/04. и 18/09.
33. *Покрајинска скупштинска одлука о Покрајинском заштитнику грађана – омбудсману*, Службени лист АП војводине, бр. 37/14.
34. *Покрајинска скупштинска одлука о избору посланика у Скупштини АП Војводине*, Службени лист АП Војводине, бр. 23/14.

35. *Покрајинска скупштинска одлука о равноправности полова*, Службени лист АП Војводине, бр. 14/04. и 18/09.
36. *Одлука о примањима посланика у Скупштини АП Војводине*, Службени лист АП Војводине, бр. 54/14. и 4/15.
37. *Пословник о раду Скупштине АП Војводине*, Службени лист АП Војводине, бр. 37/14. и 54/14.
38. *Статут града Београда*, Службени лист града Београда, бр. 39/08, 6/10. и 23/13.
39. *Одлука о Градској управи града Београда*, Службени лист града Београда, бр. 8/13, 9/13, 61/13, 15/14, 34/14, 37/14, 44/14, 75/14, 89/14, 11/15, 43/114. и 74/15.
40. *Уредба о евиденцији непокретности у јавној својини*, Службени гласник Републике Србије, бр. 70/14, 19/15. и 83/15.
41. *Правилник о заједничким критеријумима и стандардима за успостављање, функционисање и извештавање о систему финансијског управљања и контроле у јавном сектору*, Службени гласник Републике Србије, бр. 99/11. и 106/13.
42. *Правилник о заједничким критеријумима за организовање и стандардима и методолошким упутствима за поступање и извештавање интерене ревизије у јавном сектору*, Службени гласник Републике Србије, бр. 99/11. и 106/13.

(в) *Веб-сајтови*

<http://www.ccre.org/>

<http://www.difu.de/institut>

<http://eur-lex.europa.eu/>

<http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/eurostat/home/>

<http://www.ijf.hr/>

<http://www.imf.org/external/index.htm>

<http://www.mfp.gov.rs/>

<http://narr.gov.rs/index.php>

<http://www.oecd.org/tax/federalism/oecd/fiscaldecentralisationdatabase.htm>

<http://www.skgo.org/>

<http://www.srbija.gov.rs/>

www.statserb.sr.gov.yu

<http://www.trezor.gov.rs/>

<http://www.worldbank.org/>

Биографија кандидата

Драгана М. Радичић рођена је 9. децембра 1977. године у Осијеку. Основну школу похађала је у Осијеку, а завршила у Београду. Потом уписује IX београдску гимназију „*Михаило Петровић Алас*“ и завршава са просечном оценом 5,0. У току школовања често бива награђивана као ученик генерације.

Дипломирала је на Економском факултету Универзитета у Београду, смер *Финансије, банкарство и осигурање*, 2002. године са просечном оценом 8,89. Након завршених основних студија, уписује последипломске студије, смер *Фискални и монетарни менаџмент и управљање друштвеним делатностима* положивши све, наставним планом и програмом, предвиђене испите са просечном оценом 9,89. Магистарску тезу под називом „*Финансирање функција локалне самоуправе у Републици Србији*“, одбранила је с одликом 2007. године.

Од 2003. године запослена је у Новосадској банци а.д. Нови Сад, односно од 2005. године у Ерсте банк а.д. Нови Сад (на пословима самосталног стручног сарадника у одељењу средстава и пласмана, потом кредитног саветника за послове са становништвом и напослетку на функцији директора филијале). Учесник је бројних семинара које је у циљу стручног усавршавања организовала Банка.

Течно говори, чита и пише енглески језик. Служи се немачким и италијанским језиком.

Објавила је пет радова у домаћим стручним и научним часописима.

Удата је и има две девојчице Милицу (4,5) и Анђелу (2).



Универзитет у Нишу
Економски факултет

ИЗЈАВА О АУТОРСТВУ

Изјављујем да је докторска дисертација, под насловом **ФИНАНСИРАЊЕ СУБЦЕНТРАЛНИХ НИВОА ВЛАСТИ У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ**, која је одбрањена на Економском факултету Универзитета у Нишу:

- резултат сопственог истраживачког рада;
- да ову дисертацију, ни у целини, нити у деловима, нисам пријављивао/ла на другим факултетима, нити универзитетима;
- да нисам повредио/ла ауторска права, нити злоупотребио/ла интелектуалну својину других лица.

Дозвољавам да се објаве моји лични подаци, који су у вези са ауторством и добијањем академског звања доктора наука, као што су име и презиме, година и место рођења и датум одбране рада, и то у каталогу Библиотеке, Дигиталном репозиторијуму Универзитета у Нишу, као и у публикацијама Универзитета у Нишу.

У Нишу, 06.05.2016. године

Аутор дисертације мр Драгана Радичић

Потпис аутора дисертације _____



Универзитет у Нишу
Економски факултет

**ИЗЈАВА О ИСТОВЕТНОСТИ ШТАМПАНОГ И ЕЛЕКТРОНСКОГ ОБЛИКА
ДОКТОРСКЕ ДИСЕРТАЦИЈЕ**

Име и презиме аутора: мр Драгана Радичић

Наслов дисертације: Финансирање субцентралних нивоа власти у Републици Србији

Ментор: проф.др Јадранка Ђуровић- Тодоровић

Изјављујем да је штампани облик моје докторске дисертације истоветан електронском облику, који сам предао/ла за уношење у Дигитални репозиторијум Универзитета у Нишу.

У Нишу, 06.05.2016. године

Потпис аутора дисертације _____



Универзитет у Нишу
Економски факултет

ИЗЈАВА О КОРИШЋЕЊУ

Овлашћујем Универзитетску библиотеку „Никола Тесла“ да, у Дигитални репозиторијум Универзитета у Нишу, унесе моју докторску дисертацију, под насловом: ФИНАНСИРАЊЕ СУБЦЕНТРАЛНИХ НИВОА ВЛАСТИ У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ.

Дисертацију са свим прилозима предао/ла сам у електронском облику, погодном за трајно архивирање.

Моју докторску дисертацију, унету у Дигитални репозиторијум Универзитета у Нишу, могу користити сви који поштују одредбе садржане у одабраном типу лиценце Креативне заједнице (Creative Commons), за коју сам се одлучио/ла.

1. Ауторство (CC BY)
2. Ауторство – некомерцијално (CC BY-NC)
3. Ауторство – некомерцијално – без прераде (CC BY-NC-ND)
4. Ауторство – некомерцијално – делити под истим условима (CC BY-NC-SA)
5. Ауторство – без прераде (CC BY-ND)
6. Ауторство – делити под истим условима (CC BY-SA)

(Молимо да подвучете само једну од шест понуђених лиценци; опис лиценци дат је у наставку текста).

У Нишу, 06.05.2016. године

Аутор дисертације мр Драгана Радичић

Потпис аутора дисертације _____