

Not to be quoted without the author' s permission

## Argumenti za veću ekonomsku efikasnost lokalne samouprave

Babić Vojislav, M.A.

E-mail: [vbabic@hungary.org](mailto:vbabic@hungary.org)

## SADRŽAJ

Uvod	
1. Pojam lokalne samouprave.....	1
2.1 Uticaj lokalne samouprave na ekonomsku efikasnost.....	4
2.2 Modeli za fiskalnu decentralizaciju i način finansiranja lokalnih samouprava.....	8
3. Zaključna razmatranja.....	18
Literatura.....	22

## *Uvod*

U ovom tekstu se analiziraju pozitivne i negativne ekonomske posledice koje nastaju uvođenjem suštinske samouprave u lokalne jedinice evropskih zemalja. Pitanje lokalne samouprave zaokuplja veliku pažnju mnogih analitičara u našoj i drugim tranzicionom zemljama Evrope. Osim toga, pronalaženje načina za povećanje ekonomske efikasnosti lokalnih samouprava predstavlja čestu temu za razgovore i na sednicama ministara za lokalnu samoupravu članica Saveta Evrope. Sa metodološkog aspekta, u radu su korišćeni uporedni metod, sekundarna analiza i statistički metod praćeni iznošenjem vlastitih zapažanja o pomenutoj oblasti. U 1. poglavlju biće definisani pojam i funkcije lokalne samouprave. U poglavlju 2.1 biće reči o efektima procesa decentralizacije vlasti u zemljama CIE. Takođe će se razmatrati potreba za ostvarivanjem fiskalne autonomije i finansijske nezavisnosti lokalnih jedinica. U nastavku će biti navedeni argumenti u korist decentralizovanih fiskalnih sistema. U poglavlju 2.2 biće reči o modelima za fiskalnu decentralizaciju i načinu finansiranja lokalnih samouprava u evropskim zemljama. U trećem poglavlju, pored ostalog, sagledaće se aktuelna situacija u sistemu lokalne samouprave u Srbiji.

## **1. Pojam lokalne samouprave**

Lokalna samouprava predstavlja jednu od osnovnih vrednosti demokratije i demokratske stabilnosti u savremenoj Evropi. Jedan od važnih ciljeva Saveta Evrope jeste očuvanje i unapređenje lokalne samouprave u državama članicama. Pod pokroviteljstvom Saveta Evrope održavaju se mnogobrojne konferencije ministara za lokalnu samoupravu država članica. Njihov cilj je usmeren ka iznalaženju načina za veću zaštitu manjinskih i regionalnih razlika, unapređenju odnosa centralnih i lokalnih vlasti i većoj participaciji građana i stranaca u lokalnom i javnom životu. Osim toga, na sednicama ministara za lokalnu samoupravu članica Saveta Evrope često se govori o metodama za unapređenje ekonomske efikasnosti lokalne samouprave i o pravima lokalnih i regionalnih vlasti na uspostavljanje preko-granične saradnje.

U literaturi se mogu naći različite definicije lokalne samouprave. Lokalna samouprava je uređen sistem putem kojeg građani u teritorijalno definisanim lokalnim zajednicama neposredno i preko svojih predstavnika upravljaju javnim poslovima od neposrednog značaja za lokalno stanovništvo raspolažući imovinom, sopstvenim izvorima javnih prihoda i postupajući po načelu ustavnosti i zakonitosti.

U članu 3. Evropske povelje o lokalnoj samoupravi nailazimo na sledeću definiciju: Lokalna samouprava predstavlja pravo i sposobnost lokalne vlasti da u okviru zakonskih ograničenja reguliše i upravlja bitnim delom javnih poslova pod svojom odgovornošću i u interesu lokalnog stanovništva. U ovoj povelji utvrđuju se okviri delovanja lokalnih samouprava i način njihove zaštite. U povelji se navodi da organi lokalnih samouprava treba da budu slobodni u obavljanju svojih funkcija. Nadzor nad

organima lokalnih samouprava vrši država i on jasno mora biti definisan Ustavom i zakonima. Organi lokalnih samouprava treba da obezbede i sopstvena finansijska sredstva ali je u povelji predviđena i zaštita ekonomski slabijih jedinica lokalne samouprave od strane centralnih vlasti.

Prema domaćoj teoretičarki Snežani Đorđević, lokalna samouprava predstavlja neotuđivo pravo građana da neposredno ili preko svojih slobodno izabраниh predstavnika suvereno odlučuju o najvažnijim pitanjima lokalne zajednice i upravljanju javnim poslovima u skladu sa Ustavom i zakonom. Lokalna vlast je nezavisna u odnosu na centralnu vlast i između ova dva nivoa vlasti uspostavljaju se odnosi partnerstva i saradnje. Ova definicija insistira na razvijanju svesti i upoznavanju sa izvornom nadležnošću lokalnih vlasti, sa neotuđivim pravima građana i lokalnih zajednica da o tim pitanjima suvereno odlučuju i da pri tom moraju voditi računa o opštem dobru u okviru Ustava i zakona.

Neki autori lokalnu samoupravu vide i kao zajednički naziv za različite organizovane načine na koje građani lokalne zajednice uz vlastitu odgovornost relativno samostalno uređuju određene javne poslove i upravljanje njima.

Lokalna samouprava se može posmatrati i kao kompleksni organizovani, dinamički i otvoren sistem. Suštinu ovog sistema sačinjavaju sledeće odrednice:

1. *Lokalna samouprava predstavlja izvestan vid realizacije političkih prava građana na učešće u upravljanju određenim javnim poslovima u lokalnim zajednicama.* Ova prava su obično definisana i garantovana Ustavom i zakonima. Upravljanje određenim javnim poslovima obezbeđuje zadovoljenje neposrednih potreba i interesa građana i lokalnih zajednica. Uspostavljanje statusa lokalne samouprave izdvaja lokalnu zajednicu od državnih organizacija koje predstavljaju samo oblike dekoncentracije centralne vlasti. Ustavom i zakonom garantovana politička prava građana na lokalnu samoupravu sprečavaju da se ona sužava i degradira usled političkog ili drugog vida samovolje.
2. *Teritorija lokalne samouprave.* Od izuzetnog značaja za postojanje lokalne samouprave je definisanje prostora u kojem se ona ostvaruje. Jedinice lokalne samouprave treba da obuhvataju područje koje prostorno precizira granice

- nadležnosti njihovih organa, krug lica na koje se nadležnosti odnose i ekonomski potencijal koji ih odlikuje.
3. *Postojanje predstavničkog tela građana.* Obrazovanje predstavničkog doma, izvršnih organa i pratećih službi predstavlja institucionalizovanje građanskih prava na lokalnu samoupravu. Postojanje predstavničkog tela podrazumeva sprovođenje demokratskog procesa koji se ogleda u učešću građana u njegovom formiranju putem neposrednih izbora. Lokalna samouprava najpribližnije predstavlja ostvarenje izvornog ideala demokratije. U okviru lokalne samouprave najlakše se može ostvariti neposredno učešće građana u upravljanu i obavljanju javnih poslova pomoću kojih se realizuju određeni interesi zajednice kojoj pripadaju.
  4. *Postojanje i obavljanje samostalnog delokruga javnih poslova.* To su tzv. izvorni poslovi za zadovoljenje potreba i interesa lokalnog stanovništva. Kad postoji lokalna samouprava, ovi poslovi se mogu uređivati samostalno van neposredne kontrole od strane viših nivoa vlasti. Ove poslove organi lokalne samoprave uređuju preko sopstvenih akata, a izvršavaju preko svojih organa i nadležnih službi. Za razliku od izvornih poslova postoje i preneseni poslovi koje diktira i kontroliše centralni nivo vlasti. Ukoliko je odgovarajućim zakonom dozvoljeno ove poslove mogu mestimično prilagođavati i uređivati organi lokalne samouprave.
  5. *Postojanje odgovarajućih svojinskih prava koja će obezbediti slobodno raspolaganje pokretnom i nepokretnom imovinom lokalne samouprave.* Posedovanje imovine predstavlja jedno od najbitnijih obeležja koja utiču na kvalitet lokalne samouprave. Nepostojanje ili ograničenje svojinskih prava nad imovinom lokalne samouprave umanjuje ekonomsku, političku i pravnu samostalnost lokalne samouprave. Bez adekvatno uređenih svojinskih prava na imovinu lokalna samouprava ne može efikasno da izvršava svoje ciljeve.
  6. *Pravo na sopstvene izvore prihoda.* Ozbiljna lokalna samouprava vrši finansiranje iz sopstvenih izvora. Bez adekvatnih prava na određeni vid sopstvene fiskalne politike nema ozbiljne lokalne samouprave. U nedostatku prava na samostalnu

fiskalnu politiku povećava se zavisnost od centralnog nivoa vlasti. Na taj način se umanjuju ekonomske i političke slobode određene lokalne samouprave. Status i prava lokalne samouprave na sopstvene prihode obično su definisani Ustavom i odgovarajućim zakonima. Osim toga, finansiranje lokalne samouprave je obično u direktnoj vezi sa centralnom ekonomskom i fiskalnom politikom što često može da predstavlja remetilački faktor. Zbog toga su u Evropskoj povelji o lokalnoj samoupravi definisani principi njenog finansiranja. Oni treba da predstavljaju ideju vodilju koja će se integrisati u odgovarajuće pravne akte o lokalnoj samoupravi evropskih zemalja. Na taj način bi trebalo da budu rešeni problemi oko finansiranja lokalnih samouprava, čime bi se dalje pozitivno uticalo na njihov progres.

## **2.1 Uticaj lokalne samouprave na ekonomsku efikasnost**

Devedesete godine 20. veka obeležene su preispitivanjem uloge države u društvu, ekonomiji i politici. Sputavanje i ograničavanje tržišta državnim inžinjerinom iz centra u zemljama CIE dovelo je do ugrožavanja ekonomskih i političkih sloboda građana, neefikasne alokacije resursa i vidljivog posustajanja privrede. U okviru procesa ekonomske i političke tranzicije u zemljama CIE pošlo se putem decentralizacije određenih odluka. Intencija je bila da se veliki broj ekonomskih inicijativa i odluka prepusti građanima i tržištu. Proces decentralizacije pruža uslove za razvijanje preduzetničkog duha i konkurencije građana što dalje vodi ka opštem napretku zajednice kojoj pripadaju. Kad je reč o ekonomskom i političkom značaju decentralizacije vlasti mogu se izdvojiti sledeće prednosti:

1. Približavanje izvornom idealu demokratije koji podrazumeva uspostavljanje neposredne vlasti građana.
2. Bliža veza birača i predstavnika vlasti
3. Bolja kontrola neposredno izabраних predstavnika lokalnih vlasti
4. Uspešnije rešavanje principal – agent problema na relaciji građani – predstavnici lokalnih vlasti
5. Postojanje zdravih konkurentnih odnosa
6. Efikasnije korišćenje resursa
7. Nastanak okruženja koje će obezbediti ekonomski razvoj lokalne zajednice u celini.

Decentralizacija predstavlja potreban ali ne i dovoljan uslov za realizaciju gore pomenutih prednosti. Potpuni rezultati se postižu kada se u društvo integrišu načela vladavine prava kao što su: podela vlasti, višestranački sistem, tržišna privreda, nezavisnost CB, individualna prava i slobode (sloboda mišljenja, štampe, manjinske i religiozne slobode) i dr. Najbolje okruženje za lokalne aranžmane predstavlja tržišna demokratija. Tržišna demokratija kao tip ekonomskog i političkog režima oslanjajući se na osnovne principe vladavine prava direktno utiče na razvoj lokalne samouprave. Pored ostalog, tržišna demokratija utiče na smanjenje transakcionih troškova što može da doprinese povećanju ekonomske efikasnosti privrede u celini i na lokalnim nivoima.

Proces decentralizacije vlasti potrebno je da prate procesi ostvarivanja fiskalne autonomije i finansijske nezavisnosti. Lokalna samouprava je politički i komunalno nezavisna kada u rešavanju političkih i komunalnih pitanja ne zavisi od viših oblika vlasti. Fiskalna autonomija predstavlja materijalni garant stepena nezavisnosti lokalne zajednice. Fiskalna autonomija je sistem diversifikacije u oporezivanju i javnim izdacima na različite nivoe vlade i upravljanja, od kvartova, preko opština, okruga do regiona i federalnih jedinica i na kraju do centralne vlasti. Drugim rečima, fiskalna nezavisnost lokalne samouprave podrazumeva mogućnost uvođenja i naplate poreza, taksi i ostalih nadoknada na zakonom definisanoj teritoriji. Fiskalna autonomija se može meriti stepenom učešća izdataka lokalnih vlada u ukupnim državnim izdacima u nekoj zemlji.



Kada lokalne vlasti učestvuju sa do 10% u ukupnim državnim izdacima, stepen fiskalne autonomije je mali. Ukoliko lokalne vlasti učestvuju u ukupnim državnim izdacima do 10%-25%, postoji umerena fiskalna autonomija, U slučaju kada lokalne vlasti učestvuju sa preko 25% u ukupnim državnim izdacima može se govoriti o visokoj fiskalnoj autonomiji. Kada je reč o finansijskoj nezavisnosti lokalnih samouprava, treba reći da ona podrazumeva samostalno finansiranje rashoda koji potiču iz delokruga poslova definisanih odgovarajućim zakonom. Bez adekvatnog stepena finansijske samostalnosti lokalne samouprave ne mogu kvalitetno da servisiraju brojne zahteve koji proističu iz delokruga poslova definisanih zakonom. To vremenom obično dovodi do inferiornog položaja u odnosu na centralnu vlast.

Postoje mnogobrojni argumenti u korist decentralizovanih fiskalnih sistema:

1. Savremena društva i privrede su previše kompleksni da bi se njima upravljalo iz jednog centra. Postoji veliki broj informacija kojima se ne može optimalno upravljati iz jednog centra.
2. Centralni nivo vlasti je često nefleksibilan i ne može pravovremeno i adekvatno da reaguje na impulse promena na lokalnim nivoima. Donošenje svih odluka iz jednog centra često je u kontrastu sa preferencijama stanovništva u lokalnim jedinicama. Decentralizacija fiskalnog sistema dovodi do disperzije moći na niže nivoe vlasti što dalje vodi ka usklađivanju politike oporezivanja i izdataka.
3. Uvođenje fiskalne autonomije dovodi do uspostavljanja fiskalne konkurencije između lokalnih jedinica. To dalje može da dovede do privlačenja investitora i smanjenja nezaposlenosti u lokalnoj jedinici sa manjim poreskim opterećenjima.
4. Fiskalna decentralizacija dovodi do poboljšanja kvaliteta javnih usluga na lokalnom nivou, jer lokalne vlasti mogu na efikasniji način da vrše analizu tražnje lokalnog stanovništva.
5. Uspostavljanje fiskalne autonomije utiče na optimizaciju potrošnje na nivou lokalne samouprave kao i na nivou cele države.
6. Lokalne vlasti imaju najveće komparativne prednosti kod poreza na imovinu, pogotovu kada je reč o utvrđivanju spiska poreskih obveznika i u slučaju same naplate poreza. Kad je reč o centralizovanim fiskalnim sistemima, potrebno je reći

da je porez na imovinu namenjen za lokalnu upotrebu. Međutim, centar nikad ne može biti motivisan kao lokalne vlasti da efektivno upravlja porezima budući da su i sredstva koja potiču iz poreza na imovinu takođe van domašaja prikupljanja prihoda za centralnu vlast.

7. Usled poreske decentralizacije, iz prostornih razloga lokalne vlasti postaju kanal za obrazovanje vlastitog budžeta koji obezbeđuje efikasno rešenje za ujednačavanje koristi i troškova.

Sa druge strane, mnogi zastupnici centralizma ističu prednosti centralizovanih sistema. Često se pominje momenat odgovornosti i u vezi sa njim tendencija da se što više oblasti u državi stavi pod određeni vid kontrole. Zagovornici centralizovanog modela vlasti govore o neophodnosti za vođenjem fiskalne politike iz jednog centra. Po njima fiskalni sistem predstavlja izuzetno važnu oblast za kompaktnost zemlje, te se ne sme podvrći procesima decentralizacije. Centralizovani sistemi postižu bolje rezultate kada je reč o postizanju makro-ekonomske stabilizacije. Makro-ekonomska stabilizacija treba da bude u nadležnosti centra, a ne lokalnih vlasti. Zbog veće tendencije lokalnih vlasti ka opštoj ekonomskoj otvorenosti obično ne postoji dovoljna efikasnost kada je reč o borbi protiv inflacije i nezaposlenosti, jer su tržišta tako povezana da može da dođe do preliivanja. Kada je poreski sistem centralizovan lakše se mogu izbeći različite fluktuacije koje potiču od unutrašnjih i spoljnih faktora kao i negativne eksternalije koje se mogu javiti u slučaju decentralizacije. Centralizovani fiskalni sistemi insistiraju na načelu horizontalne jednakosti i pravičnosti. Horizontalna jednakost omogućava da se postigne ravnopravno poresko opterećenje u različitim delovima iste države. Pored toga, na ovaj način se postiže da se spreče pojave migracije poreskih obveznika u političko-teritorijalne jedinice u kojima je npr. efektivno poresko opterećenje niže.

Zagovornici centralističkog modela vlasti ističu i da neka društvena dobra imaju opštenacionalni značaj, te se ne mogu dodeliti na upravljanje lokalnim vlastima. Takav je slučaj sa nacionalnom odbranom, određenim vidovima javne bezbednosti, nekim aspektima javnog zdravlja i nekim vidovima sudskog sistema. Svaki vid fiskalnog osamostaljivanja neke regije i lokalne zajednice vremenom može dovesti do izvesnih

političkih zahteva koji mogu da utiču na pojavu procesa dezintegracije i konflikata unutar zemlje. To se posebno može javiti u zemljama sa istorijskim i kulturno-etničkim specifičnostima.

Zbog toga je potrebno pronaći kompromisno rešenje koje će omogućiti postizanje maksimalnih efekata, a uz minimalne troškove funkcionisanja. Ne postoji jedan univerzalni model za fiskalnu decentralizaciju i finansiranje lokalne samouprave. Njegov odabir zavisi od mnogih ekonomskih, političkih, pravnih ali i istorijskih, geografskih i socioloških faktora. U nastavku teksta biće govora o mogućim izvorima finansiranja lokalnih vlasti.

## **2.2 Modeli za fiskalnu decentralizaciju i način finansiranja lokalnih samouprava**

Teorijski gledano postoji više modela za fiskalnu decentralizaciju. Ne postoji univerzalno primenljiv model za uvođenje fiskalne autonomije. Izbor modela zavisi od mnoštva faktora kao što su: tip političkog i izbornog sistema, geografski činioci, veličina i homogenost populacije, mogućnost odbrane i dr. Mi ćemo izdvojiti tri osnovna modela: devolucija, dekoncentracija i delegacija.

U slučaju devolucije lokalnim jedinicama se daje ovlašćenje da organizuju javne servise i da nameću poreze, takse i naknade za finansiranje tih službi. Međutim, u ovom slučaju insistira se na odgovornosti lokalnih vlasti. Lokalne vlasti moraju imati punu finansijsku odgovornost pred stanovništvom za svaki preduzeti korak. U modelu devolucije fiskalna politika na lokalnom nivou treba da predstavlja stav svih građana. Zbog toga ona sadrži elemente neposredne demokratije više nego sledeća dva modela.

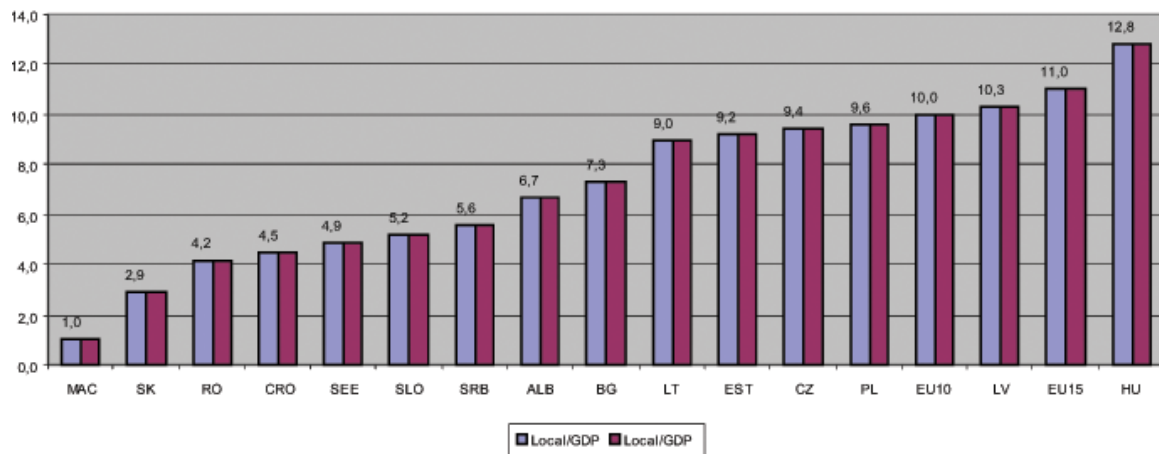
U slučaju modela dekoncentracije dolazi do obrazovanja regionalnih i mesnih filijala centralne poreske uprave. Njima se ne daje skoro nikakva mogućnost za donošenje odluka o poreskoj politici. Za sve ozbiljnije odluke mora se konsultovati centar.

Delegacija predstavlja jednu vrstu među-modela između devolucije i dekoncentracije. Lokalne vlasti imaju veću samostalnost u pogledu donošenja odluka u odnosu na model dekoncentracije. Odluke lokalne vlasti podležu superviziji centra koji u zavisnosti od slučaja može da odobri dodatne transfere novca. U praksi se mogu javiti različite mešavine i kompromisne varijante pomenutih modela. Najpoznatija kompromisna varijanta modela fiskalne decentralizacije je fiskalni federalizam. Specifični kompromis između centralnog i decentralizovanog fiskalnog sistema možemo naći u slučaju SAD-a. Svaka od američkih država funkcioniše na osnovu svog unitarnog uređenja koje je u suštini visoko decentralizovano. U evropskim zemljama, proces uvodjenja fiskalne autonomije treba da se oslanja na određena načela i uputstva sadržana u Evropskoj povelji za lokalnu samoupravu. Prilikom decentralizacije funkcija treba da se vodi računa o geografskim činiocima. Nadležnost i funkcije treba da budu dodeljene lokalnim zajednicama koje poseduju adekvatnu fiskalnu sposobnost da finansiraju javne službe i to iz sopstvenih izvora. Ona vlast koja može da obezbedi robu ili uslugu po najnižim cenama treba da pruža takve usluge. Finansijski resursi lokalnih vlasti treba da budu primereni odgovornostima tih vlasti koje proističu iz Ustava i zakona. Finansijski sistemi na kojima se temelje resursi raspoloživi lokalnim vlastima potrebno je da budu raznovrsni po prirodi kako bi mogli da održe korak sa stvarnim kretanjem troškova obavljanja sopstvenih aktivnosti. Poveljom o lokalnoj samoupravi takodje je predviđena mogućnost zaštite finansijski slabijih lokalnih jedinica. U cilju finansijskog ujednačavanja lokalnih jedinica, dozvoljava se mogućnost ispravljanja efekata

neravnomerne distribucije potencijalnih izvora finansiranja i finansijskog tereta u lokalnim samoupravama. Međutim, takve mere ne smeju da umanje pravo koje lokalne vlasti imaju u sferi sopstvene odgovornosti. Prilikom utvrđivanja obima odgovornosti lokalnih vlasti, treba imati u vidu da što se više usluga pruža na lokalnom nivou treba da bude veći procenat javnih prihoda koji moraju da se dodele lokalnim upravama. U poslednjih pet godina, zemlje CIE su dobile zvanične mandate za širok raspon pružanja usluga. To se odrazilo na procenat lokalne potrošnje u GDP-u (grafik1.)

**Grafik 1. Lokalna potrošnja u procentima GDP-a**

**Izvor: Levitas, Peteri, Palgo Centar:2004.**



Kad je reč o broju funkcija koje treba dodeliti lokalnim jedinicama, treba reći da to dosta zavisi od broja i veličine opština. U zemljama sa usitnjenijim opštinskim vladama obično regioni zadržavaju ulogu prenosnih mehanizama između nacionalnih vlada i opština. Regioni tada imaju nadzornu ulogu, a odgovorni su za raspodelu transfera nacionalne vlade lokalnim jedinicama. Postoje i zemlje u kojima su opštinski budžeti nezavisni od okruga ili regija kao npr. Madjarska. Međutim, tamo je moguće tzv. dobrovoljno prebacivanje vršenja usluga između različitih nivoa vlasti. Sistemi lokalnih samouprava u zemljama CIE su vremenom evoluirali, pa su se menjali i njihovi mehanizmi finansiranja između različitih nivoa vlasti.

Uopšteno gledano postoje dva osnovna tipa finansiranja lokalnih samouprava iz sopstvenih izvora: fiskalni i nefiskalni. U fiskalne prihode iz sopstvenih izvora ubrajamo poreze, različite takse, doprinose, naknade i druge fiskalitete i parafiskalitete koji su pod kontrolom lokalnih samouprava. U prvom redu tu je reč o lokalnim porezima na imovinu,

poljoprivredno zemljište, lokalnim stabilizacijskim porezima na porez na dohodak fizičkih lica, lokalnim porezima na poslovanje, na igre na sreću i dr. U nefiskalne prihode lokalnih vlasti ubrajamo takse za korišćenje javnih površina, naknade za mandatne kazne, razne dozvole, prihode od inspekcijских i administrativnih usluga (registracija vozila, naknade za gradj. dozvole) i dr. U zakonu o javnim prihodima i rashodima RS iz 2001. god. pominje se postojanje određenog broja nefiskalnih prihoda i za nivo lokalne samouprave. To su : 1. prihodi od kamata na sredstva opština, 2. prihodi od prodaje pokretnih stvari i prihod od davanja u zakup nepokretnosti u državnoj svojini koje koriste organi i organizacije opština, grada, odnosno grada Beograda u skladu sa posebnim zakonom, 3. prihodi od koncesione naknade za obavljanje komunalnih delatnosti, 4. novčana sredstva od prodaje državnog kapitala JP na lokalnu, 5. prihodi koje svojom delatnošću ostvare opštinski organi i 6. prihodi od donacija. U evropskim zemljama postoje raznovrsniji oblici nefiskalnih prihoda namenjenih lokalnim samoupravama. U prvom redu tu su razni vidovi pozajmica. Postoji tri opšta izvora opštinskog pozajmljivanja u zemljama Zapadne i Centralne Evrope: 1. zajmovi od komercijalnih banaka, 2. emitovanje obveznica i akcija i 3. hipoteka na opštinske nekretnine. Nefiskalni prihodi uključujući i prihod od prodaje i iznajmljivanja opštinske imovine ipak predstavljaju samo 7%-20% finansija lokalne uprave u zemljama OEBS-a. Kad je reč o ukupnoj strukturi finansiranja lokalnih vlasti u evropskim zemljama ona prema podacima iz 2002. god. izgleda ovako:

Tab.1. Struktura finansiranja lokalnih vlasti u evropskim zemljama 2002.g.

Zemlja	Isključivo lok. porezi	Nameti u vidu taksa	Transferi	Pozajmice	Ostalo
Albanija	2.50	3	94	0	0.50
Austrija	15	19	35	8	23
Belgija	32	5	40	13	10
Bugarska	1	10	78	2	9
Kipar	25	33	30	12	0
Češka Republika	16	12	45	11	16
Danska	51	22	24	2	1
Estonija	0.10	0.90	91	2	6
Finska	34	11	31	3	21
Francuska	36	2	26	10	26
Nemačka	19	16	45	9	11
Grčka	2	22	58	6	12
Mađarska	4	8	66	4	18
Island	12	16	53	5	14
Irska	18	10	57	2	13
Italija	18	11	38	9	24
Latvija	6	1	68	0	25
Luksemburg	31	29	37	3	0
Malta	0	0	98	0	2
Holandija	5	13	60	19	3
Norveška	42	16	33	7	2
Poljska	21	7	60	0	12
Portugalija	20	19	38	6	17
Rumunija	5	16	79	0	0
San Marino	0	0	31	69	0
Slovačka	10	9	39	5	37
Slovenija	5	9	67	1	18
Španija	31	16	37	10	6
Švedska	61	8	19	1	11
Svajcarska	46	24	18	3	9
Turska	7	1	56	0	36
Velika Britanija	11	6	77	0	6

Izvor: Izveštaj nadzornog komiteta za 24 lokalne i regionalne vlasti o lokalnom finansiranju u Evropi.

Stepen kontrole lokalne uprave nad fiskalnim i nefiskalnim prihodima u Evropi je često ograničen od centralne vlade. U Francuskoj lokalne vlasti imaju pravo da odrede stope poreza na imovinu i vrše vrednovanje ali centralna vlada vrši naplatu poreza. Centralne vlasti u evropskim zemljama često imaju pravo da definišu vidove nefiskalnih prihoda koje lokalne samouprave smeju da nametnu građanima. Centralne vlade često imaju veliki uticaj kad je reč i o nametanju lokalnih poreza, naknada, korisničkih naknada i raznih administrativnih usluga. Zbog toga je jako teško ostvariti uvid u sopstvene prihode lokalnih samouprava. Obično se koristi kriterijum po kojem se prihodi od poreza,

naknada ili korisničkih naknada lokalne uprave smatraju sopstvenim kada su lokalne vlasti politički odgovorne građanima za utvrđivanje poreza, naknada i такси. Povećanje sopstvenih prihoda lokalne samouprave utiče na uvećanje finansijske i političke autonomije lokalne jedinice u odnosu na centralnu vladu. Na taj način se produbljuje značenje lokalne demokratije kod lokalnog stanovništva. Kada lokalne uprave imaju visoke sopstvene prihode, one uspešno mogu da prilagode svoje poreske stope i na taj način privuku investitore. Na primeru 15 članica EU iz 2003. god. zapažamo razlike od zemlje do zemlje kad je reč o procentu prihoda koje lokalne samouprave dobijaju iz sopstvenih izvora (Tab. 2.)

**Tab. 2. Procentat prihoda koji potiču od poreza pod kontrolom lokalne samouprave**

**Izvor: Levitas & Peteri: 2004.**

<b>Zemlja</b>	<b>%</b>
Švedska	60
Francuska	54
Danska	49
Finska	43
Belgija	35
Luksemburg	32
Španija	30
Nemačka	20
Italija	20
Irska	16
UK	14
Holandija	8
Portugal	7
Austrija-opštinski	5
Grčka	0



Lokalne uprave koje dobijaju 40 i više procenata od sopstvenih prihoda iz sopstvenih poreza imaju veliku fiskalnu autonomiju, dok ostale u tom pogledu zavise u većoj meri od politike centralne vlasti. Najveći deo ovih prihoda uglavnom potiče iz lokalnog stabilizacijskog poreza na porez na dohodak fizičkih lica, poreza na imovinu, na poslovanje i njihovih varijeteta.

Zemlje u tranziciji u proseku dobijaju nešto manje od 20% svojih prihoda iz sopstvenih fiskalnih i nefiskalnih prihoda. Lokalne samouprave ovih zemalja imaju veliku finansijsku zavisnost od politika centralnih vlada (Tab. 3.)

<b>Zemlja</b>	<b>2000 - 2001. god.</b>
Mađarska	32%
Poljska	33%
Slovenija	34%
Srbija	20%
Češka	17%
Letonija	7%
Bugarska	5%
Litvanija	<5%
Makedonija	<5%

**Tab. 3. Prihodi iz sopstvenih izvora lokalnih samouprava zemalja u tranziciji kao procenat ukupnih prihoda**                      **Izvor: Levitas, Peteri, Palgo: 2004**

Razloge za to možemo naći i u činjenici da je većina ovih zemalja u tranzicionom periodu često nastojala da napusti socijalizam i utvrdi nacionalni suverenitet. Zbog toga rukovodstva ovih zemalja nisu žurila da lokalnim samoupravama daju fiskalna ovlašćenja. Osim toga odgovornost su snosile i lokalne vlasti. One nisu pokazivale

dovoljno inicijative za dobijanje većih poreskih ovlašćenja. Obično su političku odgovornost za nametanje i naplatu poreza prepuštale centralnim vlastima, a pri tom su zahtevale sve veći procenat iz državnog budžeta u vidu dotacija ili zajedničkih poreza. Vlasti u zemljama CIE su potrošile mnogo vremena pokušavajući da nađu mehanizme kojima će ustupiti poreze lokalnim upravama. Postoji nekoliko načina da se lokalnim vlastima ustupi neka poreska osnova i da im se dozvoli da odlučuju u kojoj meri se koristi. To može da podrazumeva ubiranje i administriranje poreza. Manje radikalna varijanta podrazumeva poveravanje neke poreske osnove i stope tako da ubiranje poreza obavlja centar (slučaj SAD-a). Postoji i srednja varijanta u kojoj poresku osnovu zajedno koriste država i lokalne vlasti. U Bugarskoj, Češkoj Republici, Mađarskoj, Litvaniji, Poljskoj i Slovačkoj koristi se tzv. varijanta podele prihoda. Podela prihoda podrazumeva da se lokalnim vlastima pruži pravo na deo prihoda od određenih nacionalnih poreza. Može da postoji i više takvih zajedničkih poreza sa tim što će različiti procenat prihoda od njih pripasti lokalnoj samoupravi. Evolutivni tok razvoja fiskalne autonomije lokalnih samouprava podrazumeva i da prihod lokalne vlade treba da obuhvati i neke vidove oporezivanja na koje lokalne vlasti imaju diskreciono pravo. To su oni porezi koji se plaćaju samo u datoj lokalnoj zajednici. Diskreciono pravo je značajno, jer se na taj način predstavnicima lokalnih vlasti daje sloboda izbora kad je reč o veličini lokalnih budžeta. Na taj način se vrši i efikasnija alokacija lokalnih sredstava i utiče se na povećanje odgovornosti lokalnih vlasti. U praksi, lokalne samouprave ne mogu mnogo da urade u pogledu poreske osnove. Lokalne vlasti više mogu da učine kad je reč o izmenama poreskih stopa. Međutim, često se događa da i kad lokalne vlasti imaju diskreciono pravo u pogledu utvrđivanja određenih poreskih stopa, centralne vlasti definišu limite na lokalni porez i određuju određen broj olakšica koje se moraju obezbediti. U tabelama 4a i 4b možemo videti situaciju u pogledu diskrecionog prava lokalnih vlasti na određivanje ekskluzivnih poreza :

Ekskluzivni lokalni porezi u Evropi

Zemlja	Porez na nekretnike	Porez na lič. prihod	Porez na promet	Porez na domač.	Porez na preduzeće
1	2	3	4	5	6
Albanija	●■		●■		●■
Austrija	●□		●□		●□
Belgija	○□	○□	○□	○□	○□
Bugarska	●■	●■			
Kipar	□	○	□		●□
Češka Republika	●				●
Danska	●□	●□	○□		
Estonija		○□			
Finska	●□	●□			●■
Francuska	●□			●□	●□
Nemačka	□		□		□
Grčka		■			
Mađarska	○□		○□	○□	○□
Island	●□				

Pitanja lokalne vlasti

409

1	2	3	4	5	6
Irska	●□				●□
Italija	●□		●□		
Latvanija	●□	●■			
Luksemburg			●□		
Holandija	○□(1)				
Norveška	●□(2)	●□			
Poljska	●□				
Portugalija				●□	
Rumunija		●□			
Slovačka	●■				
Španija	●□		●□		●□
Švedska		●□			
Svajcarska		○□(3)			
Turska	●■				
Velika Britanija	○□				

- Obavezni porez
  - Neobavezni porez
  - Opština je potpuno slobodna da odredi poresku stopu
  - Opština je slobodna da odredi preciznu stopu u okviru datog limita koji utvrđuje država
  - Poresku stopu određuje država
- (1) Porez na imovinu  
 (2) Porez na bogatstvo  
 (3) Po pravilu, opštine slobodno određuju poresku stopu, ali postoje izvesni izuzeci.
- Izvor: Izveštaj Nadzornog komiteta za lokalne i regionalne vlasti o lokalnom finansiranju u Evropi

Tabele 4a i 4b Izvor:Chapkova 2002.

Prilikom ustupanja nekih fiskalnih ovlašćenja lokalnim vlastima treba voditi računa o određenim kriterijumima. Lokalni porezi ne smeju biti u suprotnosti sa nacionalnim ciljevima na planu socijalne politike koja se odnosi na alokaciju resursa, raspodelu i stabilizaciju. Treba uvek imati u vidu načelo platežne sposobnosti pojedinaca. U vezi sa tim potrebno je analizirati u kojoj meri se poreski teret nameće onima koji mogu najlakše da ga snose ili onima čije društvene aktivnosti izazivaju troškove, koje će snositi drugi ekonomski subjekti. Isto tako pri dodeli nekih poreza lokalnim vlastima treba da se razmotri da li se ta poreska osnova može izbeći prelaskom u drugu lokalnu jedinicu. Pored toga, potrebno je ispoštovati i principe rentabilnosti u domenu informacija, tehničkim i administrativnim zahtevima. Prema tabelama 4a i 4b lokalni budžeti u navedenim evropskim zemljama se najviše oslanjaju na lokalne poreze na dohodak i na porez na imovinu. Dodatno lokalno oporezivanje se u pomenutim zemljama koristi uglavnom u slučaju poreza na dohodak. Prednost lokalnog dodatnog oporezivanja u slučaju poreza na dohodak je sledeća: postoji pristup potencijalno unosnoj osnovi i jasno se definišu poreski profili obveznika uz precizno navođenje mesta stanovanja. Osim toga, koristi se jedinstvena poreska administracija i za nacionalni i lokalni nivo. Tako se postiže veća efikasnost, a u isto vreme se čuva harmonija ukupnog poreskog sistema. Lokalni porezi na imovinu u domaćinstvu i poslovnu imovinu takođe mogu predstavljati pogodne poreze za lokalne jedinice. Za to postoje mnogi razlozi. Poreska osnova je nepokretna svojina koja se ne može izmestiti iz datog područja. Prihod od ovog poreza je relativno predvidljiv i stabilan, jer se ukupna nepokretna imovina menja postepeno. Ovaj porez je teško izbeći. Poreska stopa može da varira prateći smenu poreskih vlasti bez rizika da se kapital i stanovnici isele u područje sa nižim porezima.

Lokalni porezi na poslovne aktivnosti važni su u manjem broju evropskih zemalja kao što su Austrija, Nemačka, Francuska i Mađarska. Ovaj način lokalnog oporezivanja mnogo je kritikovan. Kritike se odnose na negativan uticaj različitih poreskih stopa ovog tipa na trgovinu, odsustvo veze sa neto prihodom korporacije i neujednačenu distribuciju poreske osnove tamo gde ima mnogo lokalnih jedinica..

Kao što smo videli, lokalne samouprave CIE karakteriše zavisnost od transfera i podele poreza sa centralnim vlastima kao i skoro potpuni nedostatak značajnih sopstvenih izvora prihoda. U mnogima od njih procenat udela sopstvenih prihoda u ukupnim prihodima ne prelazi 20%. Zato se lokalne samouprave ovih zemalja frekventno oslanjaju na doznake nacionalne vlade u vidu dotacija i zajedničkih poreza. U ovim zemljama nacionalne vlade sistem zajedničkih poreza i dotacija pravdaju ublažavanjem vertikalne i horizontalne neuravnoteženosti koja se javlja na lokalnim nivoima. Međutim primetna je i inertnost lokalnih vlada kad je reč o inicijativi preuzimanja političke odgovornosti za prikupljanje poreza. Upotreba sistema tzv. zajedničkih poreza koji se dele na osnovu porekla može da da rezultate kad je reč o smanjenju vertikalnih neuravnoteženosti u sistemima finansiranja između različitih nivoa vlasti. Međutim, zajednički porezi mogu da povećaju horizontalnu neuravnoteženost, jer visina prihoda koje dobija neka lokalna uprava iz zajedničkih poreza zavisi od relativnog bogatstva lokalne jedinice.

### **3. Zaključna razmatranja**

Lokalna samouprava je uređen sistem putem kojeg građani u teritorijalno definsanim lokalnim zajednicama neposredno i preko svojih predstavnika upravljaju javnim poslovima od neposrednog značaja za lokalno stanovništvo raspoložujući imovinom, sopstvenim izvorima javnih prihoda i postupajući po načelu ustavnosti i zakonitosti. Lokalne samouprave se mogu posmatrati kao organizovani, složeni sistemi koje

karakteriše: jasno definisana teritorija, postojanje predstavničkog tela građana, postojanje i obavljanje samostalnog delokruga javnih poslova, postojanje adekvatnih svojinskih prava nad imovinom i prava na prihode iz sopstvenih izvora. Ukoliko neka od ovih odrednica u praksi nije zastupljena ili je ograničena povećava se zavisnost od centralne vlasti. Na taj način se umanjuju ekonomske i političke slobode određene lokalne zajednice. U Evropskoj povelji o lokalnoj samoupravi definisani su principi njenog finansiranja. Oni treba da predstavljaju ideju vodilju koja će se integrisati u odgovarajuće pravne akte o lokalnoj samoupravi evropskih zemalja.

U procesima ekonomske i političke tranzicije u zemljama CIE pošlo se putem decentralizacije određenih odluka. Proces decentralizacije donosi mnoge prednosti. U decentralizovanim sistemima dolazi do približavanja izvornim idealima demokratije, uspostavlja se bliža veza birača i predstavnika vlasti, uspešnije se rešavaju principal-agent problemi na relaciji građani-predstavnici lokalne vlasti, uspostavlja se zdravi konkurentni odnosi, efikasnije se koriste lokalni resursi i nastaje okruženje koje će obezbediti progres lokalne zajednice u celini. Decentralizaciju vlasti treba da prate procesi ostvarivanja fiskalne autonomije i finansijske nezavisnosti. Lokalne samouprave su politički i ekonomski nezavisne kada u rešavanju političkih i komunalnih pitanja ne zavise od viših oblika vlasti, Najvažniji materijalni garant nezavisnosti lokalne zajednice predstavlja fiskalna autonomija. Fiskalna autonomija je sistem diversifikacije u oporezivanju i javnim izdacima na različite nivoe vlade i upravljanja, od kvartova, preko opština, okruga do regiona i federalnih jedinica i na kraju do centralne vlasti. Postoje mnogi razlozi za uvođenje decentralizovanih fiskalnih sistema kao što su: neefikasnost upravljanja informacijama iz jednog centra, nefleksibilno reagovanje centra na impulse promena na lokalnim nivoima, uspostavljanje fiskalne konkurencije između lokalnih jedinica, poboljšanje kvaliteta usluga u lokalnim jedinicama, optimizacija potrošnje na nivou lokalne samouprave i cele države, komparativne prednosti lokalnih vlasti kod poreza na imovinu i mogućnost obrazovanja vlastitog budžeta čime se efikasnije obezbeđuje ujednačavanje koristi i troškova.

Zagovornici centralizma sa druge strane ističu da je centralizovani fiskalni sistem izuzetno važan faktor za kompaktnost zemlje. On postiže bolje rezultate kad je reč o

uspostavljanju makro-ekonomske stabilizacije. Kada je fiskalni sistem centralizovan lakše se izbegavaju razne fluktuacije koje potiču od unutrašnjih i spoljnih faktora kao i negativne eksternalije koje se javljaju u slučaju decentralizacije. Pored toga, neka društvena dobra imaju opšte-nacionalni značaj, pa se ne moraju dodeliti na upravljanje lokalnim vlastima. Tu se prvenstveno misli na nacionalnu odbranu, neke vidove javne bezbednosti, određene vidove zdravstvenog i sudskog sistema. Zagovornici centralizma insistiraju i na postizanju vertikalne i horizontalne jednakosti koja se lakše ostvaruje kad postoji centralizovani poreski sistem. Osim toga, često se ističe da svaki vid fiskalnog osamostaljivanja neke regije ili lokalne jedinice može da dovede do pojave određenih političkih zahreva koji mogu da pospeše pojavu dezintegracije i konflikata unutar zemlje. Posebna opasnost za pojavu ovakvih zahteva postoji u zemljama sa istorijskim i etničko-kulturnim specifičnostima. Zato je potrebno naći kompromisno rešenje koje će obezbediti postizanje maksimalnih efekata uz minimalne troškove funkcionisanja. Ne postoji univerzalni model za fiskalnu decentralizaciju i finansiranje lokalne samouprave. Njegov odabir zavisi od mnogih ekonomskih, političkih, socioloških, geografskih i drugih faktora.

Postoji tri osnovna modela za fiskalnu decentralizaciju: devolucija (lokalnim jedinicama se daju velika ovlašćenja ali se očekuje i velika odgovornost), dekoncentracija (obrazuju se regionalne i mesne filijale centralne poreske uprave kojima se ne daje skoro nikakva mogućnost za samostalno donošenje odluka) i delegacija (predstavlja srednju varijantu). Proces uvođenja fiskalne autonomije u evropskim zemljama treba da se oslanja na određena načela i uputstva sadržana u Evropskoj povelji za lokalnu samoupravu. Nadležnost i funkcije treba da budu dodeljene lokalnim zajednicama koje poseduju adekvatnu fiskalnu sposobnost da finansiraju javne službe i to iz sopstvenih izvora. Postoje dva osnovna tipa finansiranja iz sopstvenih izvora: fiskalni (porezi, različite takse, doprinosi, naknade i drugi fiskaliteti i parafiskaliteti) i nefiskalni (takse za korišćenje javnih površina, naknade za mandatne kazne, razne dozvole, prihodi od inspeksijskih i administrativnih usluga i dr.). Nefiskalni prihodi obuhvataju 7%-20% finansija lokalne uprave u zemljama OEBS-a. Zemlje u tranziciji u Evropi dobijaju u proseku nešto manje od 20% prihoda iz sopstvenih fiskalnih i nefiskalnih prihoda.

Razloge za to nalazimo u činjenici da je većina ovih zemalja napuštajući socijalizam nastojala da utvrdi nacionalni identitet, pa tamošnja rukovodstva nisu žurila da lokalnim samoupravama daju veća ovlašćenja. Pored toga lokalne vlasti nisu pokazivale dovoljno inicijative za dobijanje većih poreskih ovlašćenja, jer nisu smele da preuzmu političku odgovornost. Evolutivni razvoj fiskalne autonomije lokalne samouprave podrazumeva i da prihod lokalne vlade treba da obuhvati i neke vidove oporezivanja na koje lokalne vlasti imaju diskreciono pravo. To su porezi koji se plaćaju samo u datoj lokalnoj zajednici. Uvidom u tabele 4a i 4b (poglavlje 2.2) može se primetiti da se lokalne samouprave evropskih zemalja uglavnom oslanjaju na lokalne poreze na dohodak i na porez na imovinu. Dodatno lokalno oporezivanje se uglavnom primenjuje u slučaju poreza na dohodak. Lokalni porezi na poslovne aktivnosti važni su u manjem broju zemalja. Ovaj način oporezivanja je često kritikovan, a kritike su se odnosile na negativan uticaj različitih poreskih stopa na trgovinu, odsustvo veze sa neto prihodom korporacije i neujednačenu distribuciju poreske osnove tamo gde ima mnogo lokalnih jedinica.

Davanje većih ovlašćenja lokalnim samoupravama u Srbiji u proteklih 15 godina teklo je sporo. Razlozi za to su uglavnom bili istorijske, političke i kulturno-etničke prirode. Faktor koji je posebno remetio ekonomsku efikasnost lokalnih samouprava je taj što je Srbija jedina zemlja u Evropi u kojoj lokalne samouprave nisu imale sopstvenu imovinu, već su za obavljanje funkcija koristile državnu svojinu. Prema proceni Ek. Instituta i Instituta G17+ u periodu 1995-2005. g. ukupni gubici za gradove i opštine po osnovu primene Zakona o sredstvima u svojini RS bez gubitaka od nerealizovanih investicija iznosili su 1,3 mlrd. eura i više hiljada radnih mesta. Svaka naredna godina primene ovog zakona donosi 103 mil. eura gubitaka. Da bi povećali ekonomsku efikasnost lokalnih samouprava eksperti Palgo centra su izradili nacrt zakona o imovini lokalne samouprave. U nacrtu se analizira pitanje usklađivanja devolucije i denacionalizacije tj. proces vraćanja imovine opštinama i nacionalizovane imovine pravim vlasnicima. Pored toga, analizira se i pitanje upravljanja prirodnim resursima i dobrima u opštoj upotrebi, status gradskog građevinskog zemljišta i dr. Model zakona je u toku 2005. god. dobio podršku većine predstavnika lokalnih zajednica na skupu Stalne konferencije gradova i opština. Nacrt zakona je u toku 2005.god. predstavljen



poslanicima Narodne skupštine RS, predsedniku Vlade RS i resornim ministrima. U predlogu novog Ustava RS članovima 87. i 190. u naznakama se otvara mogućnost za usvajanje pomenutog nacrtu i njegovo sprovođenje u praksi.

## Literatura

- Čapkova, S. : Pitanje lokalnih vlasti *u*: Nemeč & Wright: Javne finansije, Magna Agenda, Beograd:2002.
- Đorđević, S. : Lokalna samouprava, CLDS, Beograd: 2002.
- Grupa autora: Službeni glasnik RS 22/01, Beograd 2001.
- Grupa autora: Ustav RS, Kancelarija za saradnju sa medijima Vlade RS, Beograd: 2006.
- Grupa autora: Evropska povelja o lokalnoj samoupravi :  
<http://www.bh-hchr.org/Dokumenti/Evropska%20povelja%20o%20lokalnoj%20samoupravi.doc>
- Grupa autora: Studija o ekonomskim posledicama podržavljenja imovine l.s., G 17 Institut: 2005.
- Grupa autora: Nacrt zakona o imovini l.s. , Palgo centar: 2005.
- Krstić, S. : Izvorni prihodi u sistemu finansiranja lokalne samouprave u RS, Palgo centar, Beograd: 2006.
- Levitas, A. & Peteri, G. : Reforme finansiranja između različitih nivoa vlasti u CIE *u*: Reforma finansiranja lokalne samouprave, Čigoja štampa, Beograd: 2004.

- Lukeš-Petrović, M. : Vodič kroz hrvatski sastav lokalnih i regionalnih samouprava. Program UN-a za razvoj i Hrvatski institut za l.s.. Zagreb: 2005.
- Prokopijević. M. : Fiskalna nezavisnost lokalnih zajednica u: Damjanović, M. : Inicijativa za fiskalnu decentralizaciju, Palgo centar & Čigoja štampa, Beograd: 2002.
- Sullivan, R. : Fiskalna decentralizacija u CIE u: Mijatović, Ilić-Popov, Raičević: Inicijativa za fiskalnu decentralizaciju-prolozi za konferenciju, Palgo centar & Čigoga Štampa, Beograd:2002.