



**INICIJATIVA ZA  
FISKALNU DECENTRALIZACIJU  
Prilozi za konferenciju**

Direktor projekta:  
Prof. dr Mijat Damjanović,  
PALGO centar, Beograd

Priredili:  
Prof. dr Božidar Raičević  
Prof. dr Gordana Ilić-Popov

Prevodioci:  
Branka i Čarls Robertson  
Jasna Matić

Lektor i korektor:  
Irena Popović

Dizajn korica:  
Dušan Damjanović

Tehnički sekretar projekta:  
Jasna Matić

Priprema i štampa:

*Čigaja*  
S T A M P A

Tiraž:  
500

ISBN 86-83775-01-1

Copyright, 2002  
MAGNA AGENDA, Beograd

Sva prava su zaštićena. Nijedan deo ove knjige ne može biti korišćen bez dozvole autora, u pisanoj formi, izuzev kraćih citata (koji ne prelaze 1000 reči) za potrebe prikazivanja i profesionalnog rada.

THE FISCAL DECENTRALIZATION  
INITIATIVE  
Conference Proceedings

INICIJATIVA ZA  
FISKALNU DECENTRALIZACIJU  
Prilozi za konferenciju

Beograd  
9 – 10. novembar 2001. godine  
The Fiscal Decentralization Initiative  
for Central and Eastern Europe  
and  
PALGO centar

Pogledi izneti u ovom dokumentu predstavljaju individualne poglede autora a ne mišljenja i stanovišta The Fiscal Decentralization Initiative for Central and Eastern Europe, kao ni PALGO centra.

Preporučeno citiranje:

B. Raičević i G. Ilić-Popov, eds., Forum for Fiscal Decentralization in FR of Yugoslavia: Conference Proceedings (Washington, D.C.: The Fiscal Decentralization Initiative for Central and Eastern Europe, 2001).

## SADRŽAJ

Predgovor .....	9
Pozdravna reč:	
Ondrej Simek, menadžer projekta Ciljevi Konferencije .....	13
Pristupna reč:	
Francis O'Donell, predstavnik UNDP-a u Beogradu .....	15
Thomas Kerscher, UNDP, Beograd .....	17
Gabor Peteri, Institut za otvoreno društvo, Budimpešta .....	18
Juta Rothacker, KfW banka, Frankfurt .....	20
Prilozi:	
Rory O' Sullivan Specijalni predstavnik Svetske banke za jugoistočnu Evropu Fiskalna decentralizacija u centralnoj i istočnoj Evropi: pregled pitanja .....	21
Mijat Damjanović PALGO centar, Beograd Pravno-politički okvir decentralizacije .....	39
Miroslav Prokopijević Centar za slobodno tržište i Institut za evropske studije, Beograd Fiskalna nezavisnost lokalnih zajednica .....	45
Božidar Raičević Ekonomski institut i Pravni fakultet, Beograd Fiskalna struktura Republike Srbije .....	59
Gordana Ilić-Popov Pravni fakultet, Beograd Fiskalni odnosi u federativnoj državi – sa stanovišta javnih prihoda .....	81
Milenka Jezdimirović Pomoćnik ministra finansija i ekonomije u Vladi Republike Srbije Izrada i donošenje budžeta Republike Srbije .....	97

Vera Leko Ekonomski institut, Beograd Budžetska kontrola i revizija .....	103
Božidar Raičević Ekonomski institut i Pravni fakultet, Beograd Lokalni nefiskalni javni prihodi .....	111
Imre Kern Predsednik Izvršnog odbora SO Subotica Izrada i usvajanje budžeta opštine Subotica .....	119
Dejan Mali Potpredsednik Izvršnog odbora SO Čukarica Mogući pravci fiskalne decentralizacije u Srbiji .....	137
Mirosinka Dinkić Institut G17, Beograd Decentralizacija upravljanja javnim uslugama .....	143
Rezime .....	161
Summary .....	163
Prilozi:	
Prilog 1: Program rada .....	165
Prilog 2: Lista učesnika .....	169

---

## CONTENTS

Preface .....	11
Opening speeches:	
Ondrej Simek, FDI Project Manager Conference Goals .....	13
Francis O'Donell, UNDP representative in Belgrade .....	15
Thomas Kerscher, UNDP Belgrade .....	17
Gabor Peter, OSI, Budapest .....	18
Juta Rothacker, KfW bank .....	20
Conference Proceedings:	
Rory O'Sullivan, World Bank Fiscal Decentralization in Central and Eastern Europe: A Review Issues .....	21
Mijat Damjanovic PALGO center Legal and Political Framework of Decentralization .....	39
Miroslav Prokopijevic The Center for Free Market and the Institute of European Studies, Belgrade Fiscal Independence of Local Communities .....	45
Bozidar Raicevic Economic Institute and the Faculty of Law, Belgrade Fiscal Structure of the Republic of Serbia .....	59
Gordana Ilic-Popov The Faculty of Law, Belgrade Fiscal Relations in the Federal State – public revenues aspect .....	81
Milenka Jezdimirovic The Assistant to the Minister of Finances and Economy in the Government of the Republic of Serbia Making and Adoption of the Budget of the Republic of Serbia .....	97

Vera Leko The Economic Institute, Belgrade Budgetary Control and Revision .....	103
Bozidar Raicevic The Economic Institute and the Faculty of Law, Belgrade Local Non-fiscal Public Revenues .....	111
Imre Kern The President of the Executive Board of the Municipal Assembly of Subotica Making and Adoption of Municipal Budget of Subotica .....	119
Dejan Mali Vice-president of the Executive Board of the Municipal Assembly of Cukarica Possible Directions of Fiscal Decentralization in Serbia .....	137
Mirosinka Dinkic G17 Institute, Belgrade Decentralization in the Management of Public Services .....	143
Summary .....	163
Appendices:	
Appendix 1: Meeting Agenda .....	165
Appendix 2: List of Participants .....	169

## Predgovor

U Beogradu je 9-10. novembra 2001. godine, u organizaciji PALGO centra, G17 plus i Instituta G17, održana Konferencija o fiskalnoj decentralizaciji u SR Jugoslaviji. Pokrovitelj Konferencije je bio the Fiscal Decentralization Initiative for Central and Eastern Europe (FDI), na zajedničku inicijativu Saveta Evrope, OECD, Svetske banke, Instituta Svetske banke, USAID, Instituta za otvoreno društvo (OSI), Fonda za otvoreno društvo (FOS), UNDP, Ministarstva unutrašnjih poslova Danske, Ministarstva inostranih poslova Italije, Ministarstva inostranih poslova Republike Češke, Kanadske agencije za međunarodni razvoj (CIDA) i Inicijative za reformu lokalne uprave i javnih službi (LGI).

Osnovni ciljevi ovog skupa bili su usredsređeni na identifikaciju stanja fiskalne politike, fiskalnih odnosa i fiskalnih procesa u SR Jugoslaviji. Ovim pristupom bi se omogućilo formiranje strategije razvoja fiskalne decentralizacije u SRJ i njeno upoređivanje sa drugim državama (centralne i jugoistočne Evrope, Evropske unije i SAD), čija su iskustva relevantna za normativnu i empirijsku konsolidaciju i reformu ove važne oblasti. Učesnici Konferencije, iz različitih političkih, administrativnih, akademskih i nevladinih organizacija, kao i iz međunarodnih institucija, sa svojim različitim profesionalnim iskustvom, otvorili su brojna pitanja i ponudili odgovore na neke od ključnih dilema sa kojima će se suočiti protagonisti reformске struje u Srbiji i Crnoj Gori.

Program Konferencije je bio tako koncipiran da omogući pragmatičnu elaboraciju spomenutih opštih ciljeva. To je pretpostavilo ukrštanje teorijskih, normativnih i empirijskih dometa u različitim domenima decentralizacije. Osim političke, administrativne i tržišne, centralnu poziciju je, ipak, imala problematika fiskalne decentralizacije: prikaz odnosa javnih finansija između svih nivoa vlasti u SR Jugoslaviji (Federacija – republike – Pokrajina – gradovi – opštine); analiza sadržaja i smerova poreskih distribucija i redistribucija; promene u strukturi prihoda i rashoda na svim nivoima administrativne piramide, sa posebnim osvrtom na utvrđivanje trenutnog stanja fiskalnih odnosa između organa uprave u SRJ.

Publikacija koja je pred čitaocima sadrži priloge koje su unapred pripremili pojedini učesnici Konferencije, zatim pristupne govore predstavnika međunarodnih institucija, inicijatora održavanja Konferencije, kao i jedan broj diskusija.

Iskreno se nadamo da će ova knjiga dati skroman podsticaj otvaranju kapitalnih i životnih pitanja za kvalitetnije i pravičnije funkcionisanje političkog, pravnog, ekonomskog i društvenog sistema. Očekujemo da će posebno biti stimulativna za mlađe stručnjake koji imaju interesa da se obaveste o važnim pitanjima tehnologije javnog upravljanja.

U Beogradu, 10. januara 2002. godine

Prof. dr Mijat Damjanović

## Preface

The Conference of Fiscal Decentralization in the FRY was held in Belgrade from 9<sup>th</sup> to 10<sup>th</sup> of November 2001 organized by the PALGO center, G17 plus and the Institute G17. The Conference was sponsored by the Fiscal Decentralization Initiative for Central and Eastern Europe (FDI), following the joint initiative of the Council of Europe, the OECD, the World Bank, the World Banking Institute, USAID, the Open Society Institute (OSI), the Fund for an Open Society (FOS), the UNDP, the Ministry of Internal Affairs of Denmark, the Ministry of Foreign Affairs of Italy, the Ministry of Foreign Affairs of the Czech Republic, the Canadian International Development Agency (CIDA) and the Reform of Local Government and Public Services Initiative (LGI).

The basic aims of the conference were to identify the state of fiscal policy, fiscal relations and fiscal processes in Yugoslavia. This approach should allow the formation of a development strategy of fiscal decentralization in the FRY and its comparison with other states (Central and South-Eastern Europe, the European Union and the USA) whose experience is relevant for the normative and empirical consolidation and reform of this important sphere. The Conference participants, from different political, administrative, academic and non-governmental organizations, as well as from international institutions, with different professional backgrounds opened a number of questions and offered answers to some of the key dilemmas that the protagonists of reform currently under way in Serbia and Montenegro will encounter.

The program of the Conference was conceived in such a way as to allow pragmatic elaboration of the above mentioned general goals. This implied the intersection of theoretical, normative and empirical results in different domains of decentralization. Although political, administrative and market decentralization were also discussed, at the head of the agenda were the problems surrounding fiscal decentralization: a review of relations of public finances between all government levels in Yugoslavia (Federation – Republic – Province – towns – municipalities); the analysis of contents and directions of tax distribution and redistribution; changes in the structure of income and expenditure at all levels of the

administrative pyramid, with special attention to the establishment of the current state of affairs in fiscal relations between administrative organs in the FRY.

This publication contains papers prepared beforehand by some of the Conference participants, the opening speeches delivered by representatives of international institutions and the initiators of the Conference and a number of discussions.

We sincerely hope that this book will help, at least to some extent, to open capital and vital issues for the better and fairer functioning of the political, legal, economic and social system. We expect that it will be especially stimulating for young would-be-experts who are interested in learning about important issues of the technology of public administration.

In Belgrade, January 10<sup>th</sup>, 2002

Prof. dr Mijat Damjanović

*Ondrej Simek\**

## CILJEVI KONFERENCIJE

Želeo bih da vam se predstavim i da kažem nekoliko reči o Inicijativi za fiskalnu decentralizaciju. Moje ime je Ondrej Simek i radim kao menadžer projekta u Inicijativi za lokalnu samoupravu i reformu javnih usluga, koja predstavlja jedan od razvojnih program Instituta za otvoreno društvo iz Budimpešte. To je program koji funkcioniše u svim zemljama srednje i istočne Evrope, kao i u zemljama bivšeg Sovjetskog Saveza. Bavi se prvenstveno reformom lokalne samouprave i javnih usluga.

Istovremeno radim i kao vođa Inicijative za fiskalnu decentralizaciju, koja podržava ovaj forum. FDI je zajednički poduhvat velikog broja najznačajnijih organizacija i nekoliko nacionalnih vlada; to je zajednički poduhvat Instituta Svetske banke, UNDP, Saveta Evrope, OECD, USAID, Švajcarske agencije za razvoj, Ministarstva spoljnih poslova Češke, Ministarstva unutrašnjih poslova Danske i, konačno, Inicijative za lokalnu samoupravu i reformu javnih usluga Instituta za otvoreno društvo. Sekretarijat Inicijative za fiskalnu decentralizaciju nalazi se u Budimpešti, u okviru Inicijative za lokalnu samoupravu i reformu javnih usluga.

Ako bi trebalo ukratko da predstavim aktivnosti FDI, naveo bih samo da FDI nastoji da podrži razvoj javne uprave i njenu primenu u oblasti međuvladinih fiskalnih odnosa i fiskalne decentralizacije.

U okviru ove oblasti postoje brojne aktivnosti koje treba podržati, budući da je ovo prilično široka oblast. Jednu vrstu aktivnosti predstavljaju nacionalni ili regionalni forumi, na kojima pokušavamo da povežemo predstavnike svih zainteresovanih strana u okviru međuvladinih fiskalnih odnosa: predstavnike državnih vlasti, lokalnih vlasti, udruženja lokalnih vlasti, nezavisnih eksperata. Druga vrsta aktivnosti obuhvata osnivanje komisija i radnih grupa koje bi radile na una-

---

\* Ondrej Simek, menadžer projekta, Inicijativa za fiskalnu decentralizaciju (FDI), Inicijativa za reformu lokalne uprave i javnih službi (LGI), Institut za otvoreno društvo (OSI).

pređenju uprave. Radne grupe često rade zajedno sa organima državne uprave, na unapređenju uprave u oblastima koje vlade žele da unaprede.

Veoma je važno da unapređenje uprave bude sveobuhvatno, što znači da sve zainteresovane strane budu uključene u taj proces.

Rekao bih da su FDI forumi tradicionalno bili u centru FDI aktivnosti, budući da predstavljaju prvi korak za FDI u jednoj zemlji.

Uobičajeno je da FDI prvo organizuje forum, a potom dalje aktivnosti, kao što je osnivanje radnih grupa.

Imajući u vidu osnovni okvir, relativno je jednostavno definisati ciljeve današnje Konferencije.

Postoje dva osnovna cilja koja ćemo pokušati da ostvarimo. Jedan je da prikazemo trenutnu situaciju u oblasti međuvladinih fiskalnih odnosa u Jugoslaviji, da bismo videli sadašnje stanje, a druga je da pokušamo da ponudimo predloge za unapređenje oblasti, za koje vi kao zainteresovana strana smatrate da treba razvijati i unaprediti.

Rekao bih da je ovo i razlog zbog koga smo pokušali da pripremimo Konferenciju u obliku koji vidite u programima rada: da se posle plenarne sednice radi u manjim radionicama kako bi se stimulisala diskusija i potom došlo do rezultata koji bi se onda podneli plenarnom skupu u vidu izveštaja.

To je, takođe, razlog zbog koga smo uključili stavove ne samo eksperata iz zemlje, već i nekoliko stručnjaka iz inostranstva i međunarodnih organizacija da bismo omogućili da sagledate razlike između reformi koje se odvijaju u Jugoslaviji i reformi koje su se odigrale ili se još sprovode u drugim zemljama. Osim toga, zato smo doveli i predstavnike saveznih i republičkih vlada, lokalnih organa vlasti i nezavisnih ekspertskih organizacija.

Nadam se da će ova struktura Konferencije, kao i njen fokus, omogućiti da naš rad danas i sutra bude uspešan i da ćemo do završetka Konferencije uspeti da formulišemo zaključke i preporuke za dalje korake ka sprovođenju decentralizacije u SR Jugoslaviji. Takođe se nadam da će FDI biti u prilici da nastavi rad započet ovom Konferencijom i produži buduće aktivnosti u SR Jugoslaviji.

*Francis O'Donnell\**

Čuli smo veoma zanimljivu prezentaciju dr Prokopijevića. Posebno interesantni su bili otrežnjavajući komentari o razlici između retorike i stvarnosti, naročito sada kada je prošlo godinu dana od kako na saveznom i nivou Republike Srbije postoje reformističke vlade.

Naravno, teško je bilo šta učiniti preko noći, ali kada pogledamo deset godina unazad, ili možda čak nekoliko decenija unazad, jasno je da postoji žurba, pogotovo kada su očekivanja u javnosti i medijima tako velika.

Pitanje fiskalne decentralizacije i decentralizacije uopšte je od izuzetne važnosti za proces institucionalnih reformi.

Jedan od parametara koje treba uzeti u obzir kada se razmatraju troškovi i njihovo procentualno učešće u javnim državnim rashodima je, prema mom mišljenju, i veličina.

Kada se govori o ekonomiji SAD ili Nemačke, uslovi i problemi su drugačiji nego kada govorimo o daleko manjim državama, zbog toga što mnogi problemi vezani za ovu oblast pokazuju izraziti efekat ekonomije obima.

Što se tiče procenta ekonomije koji je pod kontrolom države, u mojoj domovini, Irskoj, donedavno je preko 40% privrede kontrolisala država, iako je Irska daleko od socijalističkog, a pogotovo komunističkog upravljanja privredom.

Tehnologija i način funkcionisanja tržišta se tokom vremena menjaju. Jedna od velikih prednosti koju danas pruža informaciona tehnologija je mogućnost donošenja odluka na lokalnom nivou u daleko većem obimu nego što je to ranije bilo moguće.

Drugim rečima, tehnološke promene, a posebno informaciona tehnologija, omogućavaju prenošenje većih ovlašćenja na lokalne organe. Kada govorimo o sprovođenju institucionalnih reformi neophodnih za realizaciju fiskalne decentralizacije, danas širom sveta imamo na raspolaganju sjajno „oruđe”, koje nam do pre deset godina nije bilo dostupno.

To „oruđe” olakšava ne samo upravljanje finansijama na lokalnom nivou na transparentan i koherentan način, već i komunikaciju sa većim brojem aktera,

---

\* Francis O'Donnell, predstavnik UNDP-a u Beogradu.

premošćavanje jaza između retorike i stvarnosti i približavanje lokalnih organa vlasti i zajednice kojoj pružaju usluge.

Želeo sam to da naglasim, jer smatram da treba imati na umu da tehnološke promene izazivaju promene na političkom planu, čak i na lokalnom nivou.

Trebalo bi razmotriti i efekat koji na lokalne prilike imaju finansijski uslovi na koje lokalni organi uprave ne mogu da utiču. Pitanja vezana za bankarsko poslovanje i raspoloživost kredita posebno su značajna za nove metode javne uprave, koje su u proteklih deset godina počele da se primenjuju u Holandiji, Velikoj Britaniji, čak i na Novom Zelandu.

Postoje veoma zanimljive studije o načinu uprave koji je nazvan „nova javna uprava” i vezi organa javne uprave, i lokalne i centralne, sa privatnim sektorom, pogotovo u oblasti sklapanja ugovora za pružanje različitih usluga: zdravstvenih, obrazovnih, snabdevanja vodom, uklanjanja i recikliranja otpada. Ove aspekte treba imati u vidu pri razmatranju pitanja reforme i restrukturisanja bankarskog sektora, koje je ovde danas aktuelno.

Pri sprovođenju efikasne fiskalne decentralizacije moraju se analizirati sposobnost opština i lokalnih organa uprave u pogledu organizacije i strukture, kao i osposobljenost i stručnost zaposlenih, i naći načini za njihovo unapređenje. Sposobnosti i evaluacije rezultata se danas ocenjuju veoma prefinjenim tehnikama. U toj oblasti informaciona tehnologija takođe ima veliku ulogu.

*Thomas Kerscher\**

Decentralizacija nije samo političko pitanje, već podrazumeva i tehničke aspekte i sisteme, a tehnički aspekti otvaraju put ostvarenju političkih opcija.

Ove godine sam bio uključen u problem eksterne revizije. Zajedno sa delegacijama iz Srbije, posetio sam veći broj računovodstvenih sudova u Evropi. Najvažnije što sam tom prilikom naučio je da revizija nije samo pitanje efikasnog i odgovarajućeg trošenja sredstava, već je i merilo političke kulture. Mislim da je to jedan od razloga zbog kojih je revizija jedan od glavnih kriterijuma za priključivanje Evropskoj uniji.

Istaknut je i nedostatak obuke. Čini mi se da je dobar primer revizorskih institucija, gde je problem obučenosti veoma izražen. Obučeni revizori i računovođe rade za privatni sektor, gde su plate daleko veće nego u javnom sektoru.

---

\* Thomas Kerscher, UNDP, Beograd.

*Gabor Peteri\**

Prethodni govornik je završio izlaganje rečima: „Imamo kompletan spisak raspoloživih poreza, ali pitanje za sve nas je koji od njih je najpogodniji za primenu na lokalnom nivou u Srbiji.” Mislim da je to veoma važno.

Želeo bih da iznesem neke argumente vezane za problem izbora poreza najpogodnijih za ubiranje i trošenje na lokalnom nivou. Verovatno će ovi kriterijumi delovati suviše generalno i neodređeno, ali oni dobijaju svoje značenje u detaljnijoj analizi problema.

Prvi zadatak i problem je među svim raspoloživim porezima naći poreze koji su na lokalnom nivou najznačajniji. One koji su dovoljno opšti da obuhvate potreban broj poreskih obveznika, ili predmeta oporezivanja, i one dovoljno bitne da prate promene u ekonomiji.

Drugi kriterijum je stabilnost. Budući da je reč o javnom sektoru, potrebno je da lokalni poreski prihodi budu stabilni. Zbog toga porez na dobit preduzeća, koji se menja iz godine u godinu, u zavisnosti od kretanja u privredi zemlje, nije najpogodniji izvor lokalnih poreskih prihoda.

Treći kriterijum je predvidljivost. Potrebno je da ministarstvo finansija, ili lokalna budžetska institucija, budu u mogućnosti da predvide visinu poreskih prihoda koji će se pod sličnim uslovima ostvariti u narednim godinama.

O jasnoj definiciji i podeli nadležnosti i odgovornosti nema potrebe ni govoriti.

Porez na dodatu vrednost nije pogodan za ubiranje na lokalnom nivou ni zbog mogućnosti da poresko opterećenje bude prebačeno sa lokalnih zajednica na druge entitete. To je još jedan važan kriterijum.

Konačno, smatram da je najvažniji kriterijum za svaku zemlju lokalno shvaćanje o tome šta je prihvatljivo kao lokalni porez. Primeri najčešćih vrsta lokalnih poreza su porez na imovinu i deo poreza na prihode.

Primer Evrope pokazuje značaj kulture i tradicije oporezivanja. U Evropi postoje različiti modeli oporezivanja: u nekim zemljama poreski sistemi se zasnivaju pretežno na porezu na prihode i dobit, dok se druge zemlje oslanjaju prevashodno na porez na imovinu, kao što je slučaj u anglosaksonskim zemljama.

---

\* Gabor Peteri, Institut za otvoreno društvo, Budimpešta.

Izuzetno je važno, u situaciji kada se počinje od početka i kada se tek razvija sistem poreza na dodatu vrednost, odrediti lokalne poreze na način koji će se uklopiti u ukupni sistem.

Više puta sam čuo da ovde još uvek postoji porez na plate, koji je ostao iz socijalističkog sistema. Slična je situacija i u Letoniji, i mnogim drugim zemljama iz bivšeg Sovjetskog Saveza, gde se smatra da je porez na plate pogodan za ubiranje i korišćenje na lokalnom nivou.

Da bi se napredovalo i da bi se poreski sistem unapredio, potrebno je poći od nečeg što već postoji. Potrebno je dogovoriti se šta je ono što se želi od lokalnih poreza: stabilnost, praćenje ekonomije, odgovornost. Neophodno je postići saglasnost oko ovih kriterijuma pre nego što se odrede izvori, odnosno vrste lokalnih poreza.

*Juta Rothacker\**

Želela bih da ukažem na jedno filozofsko pitanje, koje smatram veoma važnim i za političare i za pravnike.

U Nemačkoj je, na primer, prihvaćen stav da je opština osnova civilnog društva. To znači da nikada ne bismo raspravljali o dodeljivanju sredstava opštinama i prenošenju ovlašćenja na opštine. To je nešto što je, kao filozofsko pitanje, u Nemačkoj prihvaćeno pre 150 godina.

Situacija je ovde sada drugačija, kao što je bila drugačija i u delu Nemačke koji je bio Demokratska Republika Nemačka.

Kada se polazi sa stanovišta da je opština jezgro civilnog društva, to znači da je opština voljna da prenese neke nadležnosti na regionalni ili nacionalni nivo. I kada bi diskusija započela sa tog stanovišta, verovatno bi se rešili i neki od ovde pomenutih problema.

Ovim nisam pokušala da nametnem nemački sistem, jer i mi imamo iste rasprave, iste sukobe o raspodeli novca između nacionalne i lokalne uprave. Htela sam da istaknem da je to novac koji pripada meni, kao građaninu, i pripada gradu, koji taj novac prenosi nekom drugom. Naravno, odnos snaga i način razmišljanja su u Nemačkoj potpuno drugačiji.

Svesni smo da je u stvarnosti neophodno da se jedan deo sredstava od poreza na dodatu vrednost sa nacionalnog nivoa vrati na lokalni nivo, jer se od lokalnih poreza ne može obezbediti dovoljno sredstava. To je realnost, ali filozofsko stanovište pretpostavlja drugačiji odnos snaga. Zato smatram da bi i u vašoj zemlji otpočela rasprava ako biste pošli sa ovog stanovišta.

---

\* Juta Rothacker, KfW banka, Frankfurt.

Rory O' Sullivan\*

## FISKALNA DECENTRALIZACIJA U CENTRALNOJ I ISTOČNOJ EVROPI: PREGLED PITANJA

### 1. Uvod

Od 75 zemalja u razvoju i tranziciji sa stanovništvom većim od 5 miliona, njih 63 se izjasnilo da su se upustile u neki oblik prenosa fiskalne vlasti sa centralnih na niže (npr. na lokalne) vlasti (Dillinger). Taj proces se dešava čak i u tako „inherentno” centralizovanim zemljama kakve su kraljevine Jordan i Maroko, kao i u državama koje su bile u sferi sovjetskog uticaja.

Pitanja sa kojima se svaka zemlja koja se decentralizuje suočava su, u isto vreme, i veoma različita i umnogome slična. Razlike nastaju zbog raznolikosti nacionalnih ekonomskih i demografskih struktura, institucija, tradicija, geografije i pristupa novim tehnologijama. Na primer, u kreiranju lokalnog sistema poreza na imovinu, tvorci politike na Bliskom istoku često moraju da uzmu u obzir složenu kombinaciju nacionalnih kolonijalnih zakona i lokalnih plemenskih zakona; ali, pojam tržišta kao osnove za procenu zemljišta je relativno jasan. Nasuprot tome, u (nekim) zemljama u tranziciji prava svojine su dobro organizovana (o tome svedoči i brzina kojom su mnoge zemlje ustanovile neke oblike vraćanja imovine): međutim, pojam tržišta tek treba da bude prihvaćen na odgovarajući način, kako bi mogao da posluži kao vodič za široko prihvatanje *ad valorem* oporezivanja.

Dakle, razlike imaju značaja. Ali, imaju i sličnosti. Štaviše, pošto su sličnosti takve da imaju tendenciju da predstavljaju širok politički okvir, one omogućavaju komunikaciju između programskih izbora različitih zemalja na način koji dozvoljava državama širom sveta da uče na osnovu iskustva drugih.

---

\* Rory O'Sullivan, specijalni predstavnik Svetske banke za jugoistočnu Evropu.

Temelji otvorene ekonomije služe kao potpora sličnostima programa i politika. Otvorene jurisdikcije (niže od državnih) ne mogu da ograniče protok robe i usluga preko granica postavljanjem ekonomskih barijera, kao što su tarife, kvote ili uvozne dozvole, niti mogu efikasno da kontrolišu kretanje rada i kapitala preko granice. Ovakav visok nivo pokretljivosti proizvoda i činilaca proizvodnje uzrokuje izmenu karaktera fiskalne politike nižih vlasti, u odnosu na karakter strukturno slične državne politike (gde, u fiskalnom smislu, država približnije odgovara zatvorenom modelu).

Prema tome, fiskalna decentralizacija je širom sveta povezana sa pitanjima koja se kreću u rasponu od opsežne teme postizanja željenog stepena vertikalne i horizontalne ravnoteže do uže (ali ne manje značajne) brige o uticaju nefinansiranih naloga „viših” vlasti na rashode i do restrikcija, ekonomskih i političkih, u pogledu izbora lokalnih izvora finansiranja. Treba naglasiti da i zapadne zemlje, sa relativno dugom tradicijom fiskalne decentralizacije, mogu mnogo da dobiju od debate i istraživanja o fiskalnoj decentralizaciji u ekonomijama u tranziciji (Hegedus i Tosics, Peteri).

Postoje i političke sličnosti. Glavne među njima su: (a) reakcija „odozdo” na dugogodišnju opsežnu centralnu kontrolu i (b) fiskalna celishodnost pomoću koje centralne vlasti teže da ublaže pritisak na sopstvene napregnute finansije putem smanjivanja transfera i pomeranja nadležnosti „nadole”, često malo ili nimalo, vodeći računa o mogućnostima nižih organa vlasti da finansiraju svoje nove nadležnosti.

U ovom kontekstu, nameću se tri pitanja u pogledu politike između različitih nivoa vlasti kod ekonomija u tranziciji:

(1) Sistem odnosa između različitih nivoa vlasti koji dobro funkcioniše je ključ za postizanje većine širih reformskih ciljeva ekonomija u tranziciji.

(2) Novim, nižim vlastima mora biti dozvoljeno da svoje institucionalne mogućnosti izgrade na način koji ih čini odgovornim za svoje fiskalne odluke. Zbog toga, kao što dirigovane ekonomije moraju da izvrše tranziciju u pravcu tržišta i slobodnih tržišnih institucija (ekonomska decentralizacija), tako postoji i potreba da se izgradi novi javni sektor – i u pogledu (a) izgradnje i, zatim, osnaživanja autonomnih lokalnih vlasti, i u pogledu (b) racionalizacije međusobnih fiskalnih odnosa između centra i nižih jedinica vlasti (fiskalna decentralizacija).

(3) Mnoge potrebne reforme će zahtevati sveobuhvatne promene, što često čini reforme politički teškim procesom.

## 2. Modeli fiskalne decentralizacije

Decentralizacija je širok pojam, koji obuhvata nekoliko vrsta uređenja poslova između vlasti različitih nivoa. Postoje tri osnovne varijante:

(1) *Devolucija* je najkompletnija forma: nezavisno osnovanim nižim vlastima je dato ovlašćenje da obavljaju skup javnih službi, zajedno sa ovlašćenjem da nametnu poreze i takse za finansiranje tih službi.

Devoluirane vlasti imaju značajnu mogućnost izbora vrsta i nivoa službi koje će obezbediti za svoje građane. Određena finansijska podrška u formi transfera između različitih nivoa vlasti može biti obezbeđena iz centra.

Sušтина decentralizacije je da niže (npr. lokalne) vlasti moraju biti odgovorne svojim građanima za odluku da se potroši i jedna dodatna forinta (tolar, lita, eek, koruna, kruna itd.) i moraju biti u pravno i finansijski stabilnoj poziciji da mogu da donesu takvu odluku.

Politička posledica pune decentralizacije je da proces razrezivanja poreza i donošenja odluka o trošenju sredstava treba da bude strukturisan tako da predstavlja gledište svih građana. Zbog toga su pojmovi demokratije, fiskalne decentralizacije i efikasnosti javnog sektora blisko povezani.

(2) *Dekoncentracija* se odnosi na decentralizaciju ministarstava centralne vlasti. Dekoncentracija vlasti znači da su stvorene regionalne filijale centralnih kancelarija, sa određenom sposobnošću da donose nezavisne odluke. Do dekoncentracije bez vlasti dolazi kada su regionalne kancelarije stvorene tako da nemaju ovlašćenja nezavisna od centra. Sva odstupanja od normalne prakse moraju biti odobrena u centru.

(3) *Delegacija* predstavlja sredinu između devolucije i dekoncentracije. Nižim organima vlasti (a ne filijalama vlasti) dato je ovlašćenje za obavljanje određenih službi, ali one podležu superviziji centralnih vlasti (koje mogu da obezbede neki oblik finansiranja službi).

U praksi, svi sistemi vlasti uglavnom imaju neke elemente devolucije, dekoncentracije i delegacije. Centralizacija – decentralizacija je kontinuum, pre nego dihotomija.

Federalizam je poseban slučaj: to je sistem vlasti u kome se odluke u javnom sektoru mogu donositi na različitim nivoima vlasti, što znači kompromis između unitarne države i potpune decentralizacije.

U okviru *unitarnog* sistema, niže jedinice funkcionišu u velikoj meri kao administrativne jedinice centra. Jedan nivo vlasti dominira donošenjem fiskalnih odluka, što može da uključuje i odobravanje izvesne devolucije ili dekoncentracije vlasti. Tako se izvestan stepen lokalne autonomije može pojaviti čak i u unitarnim državama. Unitarni sistemi postoje u Meksiku, Japanu, Koreji i svakoj od

prvobitnih šest zemalja Inicijative za fiskalnu decentralizaciju (Češka Republika, Estonija, Mađarska, Letonija, Litvanija, Slovenija).

U *federalnom sistemu* odluke u javnom sektoru donose različite vlasti, koje su nezavisne jedne od drugih. Primere ovakvih federacija nalazimo u Nemačkoj, Belgiji, Australiji, Kanadi, Indiji i Brazilu.

U praksi, razlike između (a) unitarizma – federalizma i (b) centralizacije – decentralizacije su često zamagljene. Neke federalne države su visokocentralizovane (Malezija), dok neke unitarne države imaju visok stepen decentralizacije (Kina, Rusija). Kao država, Sjedinjene Američke Države su decentralizovana federacija. Međutim, svaka od 50 američkih država funkcioniše na osnovu svog unitarnog uređenja (ali, takođe, visokodecentralizovanog).

### 3. Zašto mnoge zemlje imaju centralizovan fiskalni sistem?

Argumenti u korist fiskalne centralizacije su jači u zemljama u razvoju, nego u zemljama u tranziciji i razvijenim zemljama. To su:

Dominacija stabilizacione politike. U zemljama koje su manje ekonomski diversifikovane, i zato više „izložene” međunarodnim fluktuacijama u internacionalnim robnim tokovima, prirodnim katastrofama, ratovima, troškovima koji opterećuju dugove i hroničnoj inflaciji, kontrola glavnih instrumenata oporezivanja i zaduživanja od centralne vlasti govori protiv široke decentralizacije (iako treba napomenuti da problem „izloženosti” može, takođe, biti i proizvod prekomerne centralizacije).

Veća sposobnost da se sprovedu aktivnosti u vezi sa oporezivanjem i rashodima. U mnogim zemljama, lokalne vlasti imaju veoma slabe upravljačke mogućnosti. Ponovo, međutim, treba napomenuti da ova slabost može biti rezultat same politike centralizacije.

### 4. Zašto vršiti decentralizaciju?

Veći deo sveta se podvrgao nekoj formi decentralizacije, što svedoči o njenom značaju. Postoje najmanje tri ekonomska objašnjenja za ovaj trend:

(1) *Povećanje ekonomske efikasnosti države*. Efikasno rešenje je rešenje koje u najvećoj mogućoj meri povećava društveno bogatstvo, na osnovu datih resursnih tokova u zemlji, radu i kapitalu. Pravilo za postizanje efikasne raspodele resursa je ponuditi uslugu (proizvesti izlaz itd.) do one tačke gde je granica – za svaku i poslednju „jedinicu” usluge koja se nudi – da je korist u donošenju blagostanja za društvo upravo odgovarajuća njenim troškovima. Opšte pravilo je da u privatnom sektoru sistem tržišnih cena postiže ovaj cilj automatski. U onim

okolnostima gde privatno tržište ne postiže ovaj cilj (čista javna dobra, spoljašnje okolnosti, monopoli), postoji prostor za državnu intervenciju – državno raspolažanje resursima, kako bi se obezbedila aktivnost. Kada javni sektor interveniše, logika efikasnosti govori u korist nekog oblika fiskalne decentralizacije. Opravdanje je u tome što, iz prostornih razloga, niže vlasti postaju kanal za uspostavljanje sistema budžeta, koji najbolje obezbeđuje efikasno rešenje ujednačavanja koristi i troškova. Ekonomskim žargonom rečeno, to je „model koristi” lokalnih finansija.

Drugim rečima, ona vlast koja je najbliža građanima može da prilagodi budžet (troškove) lokalnim prioritetima na način kojim se najuspešnije obezbeđuje skup javnih službi koji odgovara prioritetima zajednice. Niže vlasti postaju činoci koji obezbeđuju službe za primaocce koje je moguće identifikovati, do tačke gde je vrednost plasirana u poslednji (granični) iznos onih službi za koje su korisnici spremni da plate upravo jednaka koristi koju dobijaju<sup>1</sup> (Bird)<sup>2</sup>.

Ovo je više od teorijskog koncepta. Centralne vlasti u mnogim zemljama određuju i izvode kapitalne projekte na bazi „ključ u ruke”, a potom otkrivaju da lokalne vlasti često ne sprovode neophodne operacije i aktivnosti održavanja. Rezultat je preveliko ulaganje kapitala koji propada.

Kada je stanovništvo „različito”, bilo kulturološki ili u pogledu ekonomskog okruženja, kombinacija javnih dobara koji odredi centar verovatno neće odgovarati izboru koji bi lokalno stanovništvo načinilo.

Štaviše, empirijski rezultati sveobuhvatnijih analiza razvijenih zemalja i zemalja u razvoju su pokazali da: (a) istovremena decentralizacija državnih ovlašćenja u pogledu poreza i u pogledu trošenja negativno i značajno utiče na veličinu sveukupnog javnog sektora i (b) aranžmani o podeli prihoda, u kojima odluke o porezima donosi državna vlast, imaju tendenciju da eliminišu ograničavajući efekat decentralizovanih ovlašćenja u trošenju. Ova otkrića sugerišu da ekono-

---

<sup>1</sup> Shvatanje da će pomeranje pružanja usluge bliže ljudima poboljšati lokalno blagostanje je izvedeno iz teorije srednjeg glasača o određivanju javnih troškova. Ovi modeli su proizišli iz razvijenih zemalja i pod jakim su uticajem demokratskih procesa formiranja budžeta. Model predviđa, na primer, da je nivo odnosa poreskih opterećenja i troškova u lokalnoj oblasti odgovor na: (a) promene u odnosnim cenama javnih službi; (b) prihod zajednice i (c) lokalne prioritete. Štaviše, ne samo da će ljudi verovatno dobiti to što žele i za šta su spremni da plate, već će još verovatnije smatrati izabrane predstavnike odgovornim za kvalitet pruženih usluga. Istraživanja u SAD pokazuju da kada se povećaju troškovi usluga, lokalne vlasti nabavljaju manje. Ako se lokalni prihod poveća, zajednice troše više na lokalne službe; i, ako se promeni struktura populacije, menja se i vrsta ponuđenih javnih službi (Bahl).

<sup>2</sup> Model koristi javnih finansija se posebno sviđa ekonomistima. Međutim, on se suočava sa dva praktična problema: često je teško primeniti odgovarajuću politiku cena i, pošto zahteva prihvatnje „strogih budžetskih ograničenja”, može biti politički teško ostvariv (Bird).

mije u tranziciji treba da decentralizuju i donošenje odluka o porezima i donošenje odluka o trošenju, krećući se od dirigovanih ekonomija ka tržištu (Ehdaie).

(2) *Mobilizacija prihoda*. Dobro organizovane niže vlasti su u mogućnosti da obezbede pristup nekim poreskim osnovama mnogo lakše nego centralne vlasti (npr. određene naknade za korišćenje, osnovni porez na promet i porez na nepokretnu imovinu)<sup>3</sup>.

Lokalne vlasti imaju najveće komparativne prednosti kod poreza na imovinu, posebno u pogledu utvrđivanja spiska poreskih obveznika i u pogledu naplate poreza. Tamo gde centralne vlasti ubiraju porez na imovinu, on ima tendenciju da bude ne više od minornog izvora prihoda<sup>4</sup>.

Vraćamo se na argument efikasnosti i na model koristi, ali u kontekstu prihoda: porez na imovinu služi kao naknada za koristi dobijene od javnih službi i zbog toga on postaje vrednost za uklapanje oblasti korisnosti službe i finansiranja službe.

*Veličina jurisdikcije*. Budući da niže vlasti prikladnije određuju cenu za one službe koje su usmerene na njihove građane, to rezultira efikasnijim jedinicama vlasti (jurisdikcijama). Efikasno određivanje cene će, takođe, da pruži podstrek za eksperimentisanje u korist različitih formi saradnje u pružanju usluga između različitih organa vlasti (npr. međulokalna saradnja).

## 5. Tradicionalni okvir finansija na više nivoa

Tradicionalne analize javnih finansija ispituju fiskalne funkcije nižih i centralnih vlasti u pogledu njihovih posebnih (i u velikoj meri odvojenih) uloga i nadležnosti za dodeljivanje, stabilizaciju i distribuciju dohotka. Generalni zaključak je da je, iz razloga efikasnosti koji su izneti, funkcija dodeljivanja (alokacije) u velikoj meri odgovornost nižih vlasti. Tradicionalni pristup dalje ide za tim da stabilizacionu i distributivnu ulogu poveri centru. Dakle, tradicionalni model ističe:

Pitanje privatizacije u širem kontekstu odgovarajućeg razgraničavanja između aktivnosti javnog i privatnog sektora.

---

3 Porezi na druge vrste imovine (npr. porezi na „neopipljivu” imovinu ili na bogatstvo) ne odgovaraju sasvim jurisdikcijama sa otvorenim ekonomijama. Međutim, argumenti u korist nižih vlasti mogu se izneti za različite forme poreza na motorna vozila (Bird, Ebel Wallich; Bahl and Linn).

4 Postoji veoma praktičan razlog: i u najcentralizovanim režimima porez na imovinu je namenjen za lokalnu upotrebu. Kao rezultat toga, centar nije dovoljno motivisan da efikasno i efektivno upravlja porezima, pošto su i sredstva koja potiču iz poreza na imovinu takođe van domašaja prikupljanja prihoda za centralnu vlast.

Stabilizaciju kao nadležnost centra pre nego nižih vlasti. Zbog opšte ekonomske otvorenosti nižih vlasti, niže jedinice vlasti će biti neefikasne u borbi sa nezaposlenošću ili inflacijom, jer su tržišta tako povezana da će se dogoditi prelivanje.<sup>5</sup> Institucionalni rezultat ove ekonomske realnosti je da osnovno sredstvo stabilizacije – kontrola nad dotokom novca preko monetarnih vlasti – ostaje kod centralne banke.<sup>6</sup>

Obezbeđivanje jednakosti u ukupnoj distribuciji dohotka kao nadležnost centra u velikoj meri. Kao i argument za stabilizaciju, ovaj argument proizlazi iz prostorne realnosti državne i nižih jurisdikcija. Otvorena priroda ekonomija nižih jedinica vlasti – ljudi i poslovne firme su slobodne da se kreću sa jednog mesta na drugo – osujetiće svaki pojedinačni pokušaj niže jedinice vlasti da značajno promeni profil dohotka svojih stanovnika fiskalnom politikom.

Kao što je rečeno, to ostavlja argument efikasnosti, odnosno politiku dodeljivanja (alokacije) kao tradicionalni *raison d'être* za ulogu nižih vlasti. Ovo ne znači da efikasno obezbeđivanje javnih dobara zahteva jedino aktivnosti nižih vlasti. U stvari, to nije slučaj. Neka društvena dobra su takva da je njihova korist svedržavna (nacionalna odbrana, neki aspekti javnog zdravlja, neki sudski sistemi), dok su druga geografski ograničena (ulično osvetljenje, snabdevanje vodom, javna bezbednost, protivpožarna zaštita).

Priznavanje da je funkcija dodeljivanja (alokacije) nadležnost višeg nivoa vlasti odnosi se ne samo na celokupne funkcije službi, već postoji i u okviru funkcija.

Osnovno obrazovanje je dobar primer. Država kao celina ima snažan interes da populacija bude dobro obrazovana, kao što imaju i lokalne zajednice (posebno roditelji) tamo gde se usluga pruža. Ova činjenica, kombinovana sa prostornim ograničenjima osećanja koristi, pokazuje da nadležnost za obrazovanje može biti podeljena na nekoliko podfunkcija: npr. finansiranje (prevažodno lokalna nadležnost, posebno u pogledu kapitalnih izdataka); utvrđivanje nastavnog plana (osnova na nacionalnom nivou, dopunjen na lokalnom nivou); školska sprema nastavnika (centar može želeti da postavi minimalne standarde); zapošljavanje osoblja, otpuštanje, određivanje plata (lokalna nadležnost); odabir udžbenika (lokalna nadležnost).

---

5 Ovo, takođe, postaje slučaj i između država, pa zahteva međunarodnu koordinaciju makropolitika i programa.

6 Postoje dva potpuno različita pitanja stabilizacije: (a) da li ukupna fiskalna pozicija (porezi i rashodi) nižih sektora utiče na sveobuhvatnu ekonomiju države; (b) da li fiskalne promene u nižim jedinicama vlasti za vreme ekonomske recesije ili ekspanzije mogu da doprinesu (prociklične) ili da naškode makroekonomiji. Američke studije pokazuju da državna politika i lokalne politike imaju tendenciju da budu u suprotnim ciklusima. U ekonomskoj ekspanziji, niže vlasti imaju tendenciju da stvaraju rezerve, smanjujući na taj način efektivnu tražnju. U recesijama imaju tendenciju da troše iz rezervi, čime se u najvećoj mogućoj meri ublažava efekat smanjenja.

## 6. Ekonomije u tranziciji: potreba za širim modelom

Zbog nasleđa dirigovane ekonomije, slučaj zemalja u tranziciji zahteva širi model uloge centralnih i nižih organa vlasti u javnom sektoru. U gotovo svim zemljama u tranziciji, finansije nižih vlasti imaju presudan uticaj na sposobnost države da dostigne ciljeve ekonomske efikasnosti, privatizacije, makro stabilnosti i da obezbedi mrežu socijalne sigurnosti (distribuciju). Takođe, u zemljama sa ograničenom tradicijom samouprave, razvijanje efikasnih lokalnih i političkih institucija može biti ključ izgradnje države. Ovde dolazimo do ključne teme (paragraf 5): uspostavljanje sistema odnosa između različitih nivoa vlasti, koji dobro funkcionise ima presudan značaj za dostizanje većine reformskih ciljeva ekonomija u tranziciji. Efikasnost kao cilj je već razmatran. Da sumiramo druga četiri cilja:

(1) Privatizacija. Mnoge centralne vlasti su prenele vlasništvo velikog dela kompleksa državnih preduzeća (građevine, kao i komercijalne ustanove) na lokalne vlasti. Zato ove vlasti dobijaju ulogu stožera u promovisanju ili kočenju privatizacije.

(2) Makro stabilnost. Lokalne finansije kod ekonomija u tranziciji moraju biti posmatrane zajedno sa opštim ciljem makroekonomske politike. Sa budžetskim deficitom, koji u nekim zemljama dostiže raspon od 8 do 16 procenata bruto nacionalnog proizvoda, važno je da ukupan deficit javnog sektora bude smanjen, kako bi se postigao održiv, neinflatorni rast. Zbog toga je od suštinskog značaja da opštine ne budu korišćene kao sredstvo za sistem „mekih budžetskih ograničenja” pomoću koga centralne vlasti „smanjuju deficit” prenošenjem nadležnosti (često davanjem naloga) lokalnim vlastima, čiji se troškovi onda finansiraju pregovorima o visini centralno-lokalnog transfera.

(3) Mreža socijalne sigurnosti: Važni elementi mreže socijalne sigurnosti, kao što su porodični dodaci, socijalno staranje i, u nekim zemljama, penzije i zapošljavanje, takođe su delegirani nižim vlastima. Iako ovakvo delegiranje može da naruši kriterijume za efikasno obavljanje službe, ipak je tačno da od lokalnih vlasti ne može da se očekuje da obavljaju takve službe ako su, što je generalno tačno, lokalne vlasti hronično nedovoljno finansirane.

(4) Izgradnja države. Najzad, neke zemlje bukvalno „izgrađuju državu”, u smislu stvaranja sistema međusobnih odnosa različitih nivoa vlasti, koji će služiti kao fiskalni „lepak” za povezivanje spektra interesa u zemljama sa relativno heterogenim ekonomskim i demografskim interesima.

Kada se jednom suoče sa problemom nadležnosti nižih organa vlasti u privatizaciji i sa tendencijom za „mekim budžetskim ograničenjima” (kod zemalja u reformi, verovatno kratkoročan – srednjoročan problem), model ekonomske tranzicije počinje da se povinuje tradicionalnom pristupu. Međutim, nadležnost za

mrežu socijalne sigurnosti čija je priroda takva da se odnosi na više nivoa vlasti verovatno će dugo ostati fluidna. I, tamo gde je to značajno, izgradnja države će uvek imati takvu prirodu da se odnosi na više nivoa vlasti.

## 7. Pregled pitanja za istraživanje

Moguće je identifikovati pet glavnih tematskih oblasti koje može da pokrene Inicijativa za fiskalnu decentralizaciju (IFD). U ovim razmatranjima akcenat mora da bude stavljen na izraz „tematske oblasti”. Kako se IFD nastavlja, pojavljivaće se mnoge konkretne teme za istraživanje u okviru svake od ovih pet oblasti. To su: (a) dodeljivanje funkcija odlučivanja o rashodima; (b) jačanje finansija nižih organa (budžetskih sistema i dr.); (c) strukturisanje transfera između različitih nivoa vlasti; (d) zaduživanje i dugovi i (e) rukovođenje preduzećima u vlasništvu države. Da sumiramo:

### 7.1. Dodeljivanje funkcija

U dirigovanim ekonomijama, niže vlasti su imale mali broj ili nijednu nezavisnu nadležnost u trošenju. Budžete su odobravale centralne vlasti, a transferi centralnih prihoda su bili predmet pregovaranja. Počevši od 1990. godine (Poljska), parlamenti nekoliko tranzicionih vlasti usvojili su zakone o „lokalnoj samoupravi” i odgovarajuće zakone o lokalnom oporezivanju, o pravu na formiranje asocijacija i o izbornim reformama. Većina ovih zakona o lokalnoj samoupravi rađena je po uzoru na Evropsku povelju o lokalnoj samoupravi Saveta Evrope (Strazbur, 1985). Ključna karakteristika ovih zakona bilo je dodeljivanje različitih nadležnosti (kompetencija) za odlučivanje o rashodima raznim nivoima vlasti.

Ovakvi zakoni su deo suštinskog prvog koraka u fiskalnoj decentralizaciji socijalističkih država. Međutim, stepen u kome su ti zakoni primenjivani, kada su jednom bili doneti, razlikovao se od države do države. U nekim zemljama, retorika zakonodavne namere zamenjena je realnošću u kojoj su centralne vlasti prisvajale predložena ovlašćenja nižih vlasti. Drugi problem je u tome što, čak i u zemljama u kojima postoji ozbiljan pokušaj decentralizacije, većina nižih vlasti nije još uvek institucionalno spremna da preuzme svoje novododeljene nadležnosti.

Neki posmatrači su kritikovali ove zakone kao previše neodređene. Ove kritike treba primiti promišljeno. Proces fiskalne decentralizacije je proces tekućeg prilagođavanja i eksperimentisanja. Onako kako se ekonomija i demografija države menjaju, tako moraju da se menjaju i njene institucije – uključujući i one fiskalne. Zakonodavno i birokratsko regulisanje je često previše nezgrapno i ne-

precizan proces da bi izašao na kraj sa složenošću i suptilnošću promena u međusobnim odnosima vlasti.<sup>7</sup>

## 8. Kriterijumi za dodeljivanje

Najpre treba postaviti pitanje da li je dodeljena aktivnost funkcija za koju je vlast nadležna. Kako se menjaju tehnologija i odnosi snaga između grupa, aktivnosti koje su nekada bile smatrane javnim mogu se priključiti privatnom sektoru. Kao što smo nedavno videli u Češkoj Republici, čak su i glavni auto-putevi bili predmet pregovora za prelazak u nadležnost privatnog sektora (npr. ponuda centralnih vlasti iz 1994. godine za davanje franšize za naplatu putarine Prag-Plzen)<sup>8</sup>. Kada se utvrdi da je neka aktivnost javna, onda se mogu primeniti kriterijumi za dodeljivanje, među kojima se moraju utvrditi i odmeriti sledeći kompromisi:

(1) Funkcije treba da budu dodeljene onoj vlasti čija jurisdikcija najpribližnije odgovara *geografskoj oblasti koristi* ostvarene od te funkcije. Na primer, korist od službe za protivpožarnu zaštitu imaju samo stanovnici u neposrednom susedstvu ili zajednici, dok širi region ima koristi od prevencije zagađivanja vazduha ili vode.

(2) Javna dobra i usluge treba da obezbeđuje ona vlast koja najbolje može da sagleda *skalu ušteta u proizvodnji dobra ili u pružanju usluge*. Skala ušteta se odnosi na jedinične troškove proizvodnje. Povećanje proizvedene količine svake robe ili usluge može da rezultira povećanim, smanjenim ili konstantnim jediničnim troškovima. To, drugim rečima, znači da ona vlast koja može da obezbedi robu ili uslugu sa najnižim mogućim troškovima treba da pruža takvu uslugu. Skala ušteta generalno raste kada poduhvat koji zahteva veće angažovanje kapitala može da podeli visoke troškove kapitala na veliki broj korisnika. Na primer, izgradnja kanalizacionog postrojenja koje opslužuje široki region može biti efikasnija u pogledu troškova nego da svaka lokalna vlast gradi svoj sopstveni pogon za koji mora da izdvoji kapital.

(3) Funkcije treba da budu dodeljene onim jedinicama vlasti koje imaju *odgovarajuću fiskalnu sposobnost* da finansiraju javne službe i koje mogu da

<sup>7</sup> Postupci Parlamenta Mađarske u vezi sa Zakonom o glavnom gradu iz 1991. godine ilustruju problem. Da bi demonstrirao svoju posvećenost političkoj decentralizaciji, Parlament je stvorio 22 okružne vlasti u okviru granica grada Budimpešte (23. opština je stvorena 1995. godine). Istovremeno, proglasio je da će se u budućnosti baviti jedino onim pitanjima između grada i gradskih okruga za koja se može utvrditi očigledan nacionalni interes. Problem je, međutim, u tome što sistem okruga, iako sa dobrim namerama, u fiskalnom smislu guši grad i zato ugrožava dugoročnu fiskalnu stabilnost Budimpešte (Hegedus and Tosics; Ebel and Simon u BEW).

<sup>8</sup> Srodno pitanje, koje je adekvatno obrađeno na drugim mestima, odnosi se na razliku između privatnih mera i produkcije javnih aktivnosti (Fisher).

obezbede razuman stepen fiskalne jednakosti. Vlasti se razlikuju po svojim fiskalnim sposobnostima, zbog ekonomskih i demografskih faktora na koje se oslanjaju i koji utiču na njihove poreske osnove, na njihovu potrebu za službama i na njihovu cenu ulaznih elemenata. Ovo će rezultirati nejednakim poreskim opterećenjem među jedinicama vlasti koje pružaju isti stepen usluga, kao i nejednakim uslugama u jedinicama vlasti sa istim poreskim nametima.

(4) Funkcije treba da budu dodeljene vlastima do kojih njihovi građani imaju pristup i koje oni *mogu da kontrolišu* u obavljanju funkcije, vlastima koje pružaju mogućnost da se u najvećoj meri poveća participacija građana u pružanju usluge. Ovaj kriterijum obezbeđuje legitimnost i odgovornost vlasti u obavljanju određene funkcije.

(5) Funkcija treba da bude dodeljena onim vlastima koje mogu *uspešno da izvrše* funkciju. Konkretno, vlast treba: (a) da ima odgovarajuću pravnu vlast i upravljačke sposobnosti za izvršavanje funkcije, kao i da ima nadležnost za više raznih funkcija, da bi balansirala takmičarske interese za izvršavanje konkretne funkcije; (b) da obuhvata geografsku oblast srazmernu njenim funkcionalnim nadležnostima; (c) da bude voljna da sprovodi zajedničke programe i politiku za promovisanje saradnje među teritorijalnim jedinicama vlasti.

## 9. Primena

Kriterijumi koji su istaknuti imaju različite i ponekad sukobljene implikacije na dodeljivanje funkcija vlasti širim ili užim jedinicama vlasti. Neki kriterijumi su najbolje zadovoljeni dodeljivanjem funkcija centralnoj vlasti, drugi favorizuju decentralizovaniji oblik vlasti, dok neki mogu da favorizuju regionalni pristup obavljanju službi.

Kada se postigne sporazum o suštini fiskalne decentralizacije i kriterijuma za dodeljivanje funkcija za odlučivanje o rashodima, pojavljuju se tri pitanja strukture vlasti, koja su sa ovim povezana:

(1) Treba li da postoji opšti srednji nivo vlasti? U mnogim zemljama postoje tri nivoa ili sloja vlasti: centralni, srednji (npr. pokrajinski, republički /zemaljski/) i lokalni (opštine, sela i naselja). Nemačka, Kanada i SAD su primeri razvijenih zemalja, a među zemljama u razvoju ovakav sistem imaju Indija, Argentina i Brazil. Mnoge druge zemlje imaju dvoslojni sistem, sa samo centralnim i lokalnim nivoom. Azijske zemlje, kao što su Japan, Koreja, Tajland i Indonezija, spadaju u ovu kategoriju, kao i najveći broj zemalja u tranziciji (Wallich).<sup>9</sup>

---

<sup>9</sup> Poljska vojvodstva, bugarske oblasti i mađarski okruzi (magye) funkcionišu, u velikoj meri, kao administrativne jedinice centra. Bugarski zakon daje mogućnost nezavisno izabranih okružnih veća (okolii), ali su planovi za njegovu primenu otkazani.

(2) Da li su poželjne specijalne oblasti? Oblasti sa specijalnom funkcijom – odnosno vlasti ustanovljene sa ciljem da obezbede i finansiraju samo jednu vrstu službe – pružaju mogućnost da se obavljanje javnih službi racionalizuje kombinovanjem širokog kriterijuma efikasnosti u identifikovanju područja koristi od službe sa kriterijumom skale ušteda. Na primer, savezi opština mogu da finansiraju, regulišu i kontrolišu organe nadležne za snabdevanje vodom, zdravstvene centre i druge službe koje imaju regionalnu dimenziju. Uzimajući u obzir da u mnogim zemljama u tranziciji postoji širok otpor novom stvaranju opšteg srednjeg sloja vlasti, pošto se on povezuje sa mehanizmima za fiskalnu kontrolu u komunizmu, opcija specijalnih oblasti nudi istraživanje ekonomski efikasnog i politički životnog koncepta.

(3) Da li je od značaja veličina lokalne vlasti? U nekim zemljama u tranziciji, politički imperativ zalaganja za stvaranje lokalnih organa vlasti odveo je u fragmentaciju – stvaranje velikog broja malih i verovatno fiskalno nesposobnih lokalnih vlasti. Ako je to slučaj, mogu se razmotriti tri načina regulisanja: (a) stvaranje oblasti za nadomešćivanje nekih ili svih lokalnih funkcija malih lokalnih vlasti, (b) sporazumi između organa vlasti (npr. međulokalni) o podeli odgovornosti za vršenje službe (npr. savezi opština koji se nalaze u nordijskim zemljama i oni koji se razvijaju u Mađarskoj) i (c) parlamentarno revidiranje da li takve vlasti treba da budu konsolidovane.

## 10. Dalje o dodeljivanju nadležnosti: odgovornost

Ako fiskalna decentralizacija treba da postigne nameravane ciljeve efikasnosti, mora da bude praćena programima koji će osigurati diskrecionost lokalnog budžeta i fiskalnu odgovornost – eksplicitno povezivanje zakonskih odluka sa donosiocima odluka (Martinez-Vazquez u BEW). Što je više odgovornost za fiskalne odluke zamagljena skrivenim ili složenim institucionalnim aranžmanima, to je sistem obavljanja javnih službi manje podložan podnošenju računa.

Postoje bar četiri barijere za podložnost odgovornosti: (a) to što centar zapošljava kadar za obavljanje službi koje se lokalno obezbeđuju i rukovode (npr. centar zapošljava i određuje plate za lokalne nastavnike u školama); (b) nefinansirani nalozi lokalnim vlastima koje preuzimaju lokalne vlasti (npr. nalozi iz centra lokalnim vlastima da obavljaju službu za koju im nisu nadoknađeni troškovi)<sup>10</sup>; (c) nedostatak pouzdanosti kod lokalnih budžeta (npr. centar zadržava dogovorene transfere); (d) centar postavlja lokalne norme o rashodima (npr. nalozi

---

<sup>10</sup> Pitanje naloga može da bude varljivo. Na primer, nalog centra da se zaštite prava etničkih manjina i da se obezbede građanske slobode je suštinski različit od nefinansiranog fiskalnog naloga koji je ovde razmatran.

kojima centralne vlasti preciziraju specifikacije troškova i kapaciteta koji treba da se koriste u lokalnom obavljanju službi).<sup>11</sup>

## 11. Finansiranje nižih vlasti

Aktuelni sistem koji je nasleđen iz ere centralnog planiranja karakteriše sledeće: (a) zavisnost nižih vlasti od transfera i podele poreza sa centralnim vlastima i (b) skoro potpuni nedostatak snažnih (npr. široko zasnovanih, aktivnih) sopstvenih izvora prihoda. Sve dok preovlađuje ovakva situacija, lokalne vlasti svojim povećanim poreskim naporima neće moći da doprinesu fiskalnom zdravlju svojih država.

Pošto niže vlasti moraju da ostanu zavisne od podele centralnih poreskih prihoda, državna poreska politika će značajno uticati na prihodnu osnovu nižih vlasti. Državna poreska politika postaje poreska politika nižih vlasti. Proces odvajanja je, ipak, počeo u nekoliko zemalja. Ključna tačka diskusije se usredsređuje na to „koji porezi” treba da budu dodeljeni centralno, a koji lokalno:

(1) Naknade i takse za korišćenje. Opšte pravilo u javnim finansijama je da se naplaćuju usluge, kada god mogu da se utvrde direktni korisnici. Naknade i takse za korišćenje imaju posebno prikladnu ulogu kod finansiranja infrastrukture (nova izgradnja, kao i poboljšanje i održavanje).

(2) Opšti privredni porezi. Poslovni porezi su manje prikladni za niže organe vlasti. Da bi se u najvećoj mogućoj meri smanjile potencijalne distorzije u protoku činilaca proizvodnje i robe u okviru države, potreban je veliki stepen uniformnosti na nivou države za namete, kao što su porez na dobit i porez na dodatu vrednost (PDV). Štaviše, PDV ima određene institucionalne karakteristike koje ga čine neodgovarajućim lokalnim poreskim izvorom (ujednačavanje granica).

(3) Porez na dohodak građana (PDG). Najčešće porez na nivou države, PDG može takođe da se efikasno lokalno primeni, čak i u malim jedinicama vlasti. Ovaj porez se može najefikasnije i najbrže razviti prihvatanjem neke vrste „šlepovanja” ovog poreza, uz PDG koji definišu i nameću centralne vlasti. U ovom slučaju, lokalne vlasti prihvataju definiciju poreske osnove koju daje centralna vlast, a onda preuzimaju nadležnost za određivanje lokalne poreske stope (Davey & Peteri).

(4) Porez na nepokretnu imovinu. Uloga poreza na imovinu je glavno pitanje koje ostaje bez odgovora u mnogim ekonomijama u tranziciji. Kao što je već primećeno, ovi porezi su idealni da budu naknade za korist. U nekim zemljama je

<sup>11</sup> Diktat centra o minimalnim standardima službi može da se ostvari u sistemu davanja.

napravljen progres u preduzimanju prvog i neophodnog koraka u ustanovljavanju neophodnih institucionalnih mehanizama (npr. katastri, poreska rešenja i sistemi naplate). Inicijalna procena *ad valorem* poreske osnove je već razvijena za Mađarsku (Hegedus i dr., Metropolitan Research Institute).

(5) Porezi na promet. Akcize i jednofazni porezi na promet u maloprodaji treba da budu prvi kandidati za lokalnu primenu, posebno ukoliko je poreska oblast dovoljno velika da se izbegnu gubici prihoda ako kupci prelaze preko granice u region sa nižim porezima. Osnovna institucionalna barijera je, ipak, u tome što takvi porezi (posebno masovni maloprodajni porez) mogu biti nespojivi sa poreskim sistemom Evropske unije, kojoj mnoge zemlje u tranziciji imaju nameru da se u budućnosti pridruže. Zato su možda akcize (npr. porezi na motorna vozila) najbolje rešenje.

(6) Podela poreza. Poreski prihodi mogu i da se dele između centralne i nižih vlasti. U ovom slučaju, centralna vlast naplaćuje poreze i onda pristaje da određeni procenat deli sa nižim jedinicama vlasti. Prednost ovog sistema je u administrativnoj jednostavnosti i izvodljivosti, što je važno pitanje u mnogim zemljama u tranziciji, u kojima lokalne jedinice tek treba da razviju svoje sopstvene administrativne sposobnosti. Postoje, međutim, i neke važne mane: (a) on održava sistem fiskalne zavisnosti lokalnih jedinica koji je postojao u starom režimu, zbog čega potkopava i centralnu i lokalnu finansijsku podložnost kontroli; (b) nespojiv je sa efikasnim vršenjem lokalnih javnih službi, jer ono zahteva sistem transfera između nivoa vlasti koji je takav da je dovoljno čvrst da služi kao osnova za budžetsku izvesnost i dovoljno fleksibilan da bude kompatibilan sa strukturalnim reformama i do mere u kojoj je deljenje na „izvornoj” ili „izvedenoj” bazi, kao što ono gotovo uvek jeste, (c) može da pogorša lokalne fiskalne disparitete (potkopava atribute ujednačavanja, koje imaju formulisani transferi).

## 12. Transferi između različitih nivoa vlasti

Pošto nižim vlastima sposobnost da podignu prihode retko dozvoljava da zadovolje svoje potrebe u rashodima, potrebni su transferi da bi se premostio jaz. Često je ključ za obezbeđivanje „funkcionisanja” transfera centralnih vlasti lokalnima razvijanje objektivnih, na određenoj formuli zasnovanih sistema kojima se transferi uređuju, a odnos između troškova i koristi kod lokalnih odluka ostavlja se na lokalnom nivou. U ovom smislu, postoje brojna pitanja koja zahtevaju pažnju političkih analitičara. To su: (a) stepen do koga se davanja mogu koristiti za promovisanje vertikalne ravnoteže između različitih vlasti; (b) upotreba davanja za korekciju u pravcu pozitivnih preliivanja između različitih jedinica vlasti (davanja za određenu kategoriju ili konkretna davanja; delimična davanja koja se

uklapaju) i (c) potreba da se ublaži uticaj nejednakih fiskalnih izvora i potreba na lokalne jedinice vlasti i njihove stanovnike (Bird i Wallich u BEW).

### 13. Zaduživanje i dugovi

Zaduživanje je obično minorni izvor finansiranja lokalnih vlasti kod većine tržišnih ekonomija u razvoju (Wallich). To odražava opšti konzervativan položaj većine lokalnih vlasti i ograničene izvore finansiranja. U principu, nema razloga da lokalne vlasti ne pozajmljuju sredstva, ali pristup kreditima im mora biti ograničen da bi se sprečilo njihovo prezaduživanje, ili kada makroekonomske okolnosti zahtevaju ograničenja. Mnoge zemlje dozvoljavaju samo zaduživanja koja su ograničena na iznos i svrhu koji su unapred dogovoreni i definisani. Iznos do koga se svaki grad može zadužiti mora biti srazmeran njegovim potencijalima za otplatu. Otplata može biti zasnovana na prihodima od same investicije (npr. ako su na tržištu ustanovljene naknade za korišćenje) ili iz opštih poreza.

Izvori zaduživanja su: (a) finansiranje obveznicama (kada se uspostavi fiskalni integritet i razvije tržište kapitala), (b) komercijalni bankarski sistem, (c) zajmovni fond centralnih vlasti kojim se upravlja van ministarstava lokalne samouprave, (d) banka za razvoj opština, obično kapitalisana od centralnih vlasti. Koja je od ovih mogućnosti prikladna za datu zemlju, zavisi od mnogo faktora. U najvećem broju zemalja gde tržište kapitala još nije dovoljno razvijeno, koja god da je opcija izabrana, centralna vlast ili njene agencije utvrđuju limit ukupnog iznosa kredita koji je dostupan lokalnim vlastima, utvrđuju uslove kredita, definišu prihvatljive upotrebe kredita i kontrolišu tok zajmovnih fondova. Razlog za nametanje ovakve discipline je u tome što zaduživanja javnog sektora mogu da istisnu kreditne zahteve privatnog sektora. Sa makroekonomskog gledišta, uopšteno govoreći, poželjno je ograničiti sveukupno zaduživanje javnog sektora (Wallich; Ebel, Fox & Melhem).

### 14. Državna preduzeća

Očigledne su mogućnosti zloupotrebe državnih preduzeća koja su u vlasništvu lokalnih vlasti. Inicijalno se od masovnog transfera imovine očekivalo da predstavlja jednokratnu finansijsku injekciju koja bi obezbedila lokalnim vlastima izvor za pokretačke fondove, a u isto vreme bi im dala dve do tri godine da uspostave sistem sopstvenih izvora prihoda. Rezultat je, u najboljem slučaju, bio polovičan. U stvari, u nekim slučajevima, umesto da lokalnim vlastima obezbede prednost na početku, veliki kompleksi transferisanih državnih preduzeća koji su imali negativne neto vrednosti, kočili su razvoj finansijski živih nižih jedinica

vlasti. Pod ovakvim okolnostima, pitanje nije kako iskoristiti dobrobiti privatizacije, već, pre svega, kako upravljati imovinom sa ciljem da se: (a) izgrade javne institucije sposobne za život (npr. u slučaju monopola komunalnih usluga); (b) restrukturiraju preduzeća tako da mogu da budu privatizovana u budućnosti i/ili (c) preduzeća pripreme za zatvaranje.

### Zaključak

Današnje napomene pružaju tek pregled obima i prirode pitanja o fiskalnoj decentralizaciji u ekonomijama u tranziciji. Ono što jeste – ili treba da bude – odmah vidljivo, čak i u ovakvom kratkom pregledu je, međutim, kritična potreba za ekspertima u ovim zemljama, koji će obaviti istraživanja i izneti, na sistematičan i nepristrasan način, alternative za program reformi. Da li su ove analize meritorne, treba da bude procenjivano na osnovu njihovog doprinosa podizanju nivoa političke debate, na taj način što će kreatorima politike razjasniti prirodu njihovog izbora i moguće kompromise među konkurentskim reformskim ponudama. Ovo se odnosi i na zemlje (ili opštine itd.) koje zaostaju u reformskim procesima. Ono što je u ovakvim okolnostima važno jeste da li će, kada zemlja bude spremna da deluje politički, postojati odmah dostupna istraživanja, koja bi pružila okvir političkoj debati i iznela razloge pro i contra među konkurentskim programskim alternativama. Ako, kao rezultat svojih skromnih napora, Inicijativa za fiskalnu decentralizaciju pokrene formiranje zdravih programskih istraživanja, doprineće ostvarivanju svih reformskih ciljeva u zemljama – svojim klijentima.

### Literatura:

1. Roy W. Bahl, *Fiscal Decentralization: A Report Prepared for The Local Fiscal Management Study*, US Agency for International Development, Washington, D.C., August 1991 (35 str.).
2. Roy W. Bahl and Johannes F. Linn, *Urban Finance in Developing Countries*, Oxford: Oxford University Press, 1992, 552 str.
3. Richard M. Bird, *Financing Services: Patterns, Problems and Possibilities*, Toronto: Center for Urban and Community Studies, University of Toronto, 1995, 54 str.
4. Richard M. Bird, Robert D. Ebel, and Christine I. Wallich, eds., *Decentralization of the Socialist State*, Washington, D.C.: The World Bank, 1995. Navedeno kao BEW u tekstu priloga.
5. Council of Europe, *European Charter of Local Self Government*, Strasbourg, 1985.
6. William Dillinger, *Decentralization and its Implications for Urban Service Delivery*, Washington, D.C.: World Bank, 1994, 39 str.

7. Rober D. Ebel, William F. Fox, and Rita M. Melhem, *The Hashemite Kingdom of Jordan: Intergovernmental Fiscal Relations and Municipal Financial Management*, A World Bank Sector Study, May 1995, 64 str. i prilozi.
8. Kenneth Davey and Gabor Petery, *Local Tax Reform in Hungary*, A Report Prepared For the Hungarian Ministry of Finance, 1995, 52 str.
9. Jaber Ehdaie, *Fiscal Decentralization and the Size of Government*, Policy Research Working Paper 1387, Public Economics Division, World Bank, December 1994, 18 str.
10. Jozsef Hegedus and Ivan Tosics, *The Structure and Problems of Local Government Budgets in Budapest and the Agglomeration Settlements*, Metropolitan Research Institute, Budapest, 1993, 130 str.
11. *Organization for Economic Cooperation & Development*, Revenue Statistics of OECD Member Countries, Paris, 1994.
12. Christine Wallich, *Local Finance and Intergovernmental Fiscal Relations in Developing and Transition Economies*, A Report Prepared for the Economic Development Institute of the World Bank Urban Policy Seminar, Hanoi, Vietnam, 1992, 23 str.
13. Harold Wolman, *Decentralization: What Is It and Why Should We Care?* in Robert J. Bennett, ed., *Decentralization, Local Governments and Markets: Towards A Post-Welfare Agenda*, Oxford, Oxford University Press, 1990, 13 str.



*Mijat Damjanović\**

## PRAVNO-POLITIČKI OKVIR DECENTRALIZACIJE

Kao što odnos između politike i prava zahteva neprekidno međusobno preispitivanje i usklađivanje, tako i relacije između sila centralizacije i sila decentralizacije u njima pokazuju stalnu suprotstavljenost. Za ovu priliku zadržao bih vašu pažnju samo na generalnim korelacijama između sfera politike i prava i organizacijskih i menadžerijalnih modaliteta centralizacije i decentralizacije.

Još uvek su sveži tragovi i jak je miris autoritarne vlasti, despotske vladavine, populističkog režima i nedemokratskog poretka. I vlast, i biznis, i pravica su bili koncentrisani u malo, i to nepouzdanu ruku. Niti je u vremenu koje je iza nas bilo poštenih izbora, pravog parlamentarnog života i demokratskog političkog odlučivanja, niti realne ekonomije, ekonomskih kategorija i parametara. Naš rad, naši učinci i naši proizvodi su postali nemerljivi. Privikli smo se na policijsku umesto pravne države, na vladavinu bespravljiva, nepravde i nepravičnosti umesto vladavine prava, jednakosti ljudi i postupaka pred zakonom. To je bio izrazito nepovoljan ambijent za formiranje kvalitetnog političkog, pravnog, ekonomskog i društvenog sistema. To nasleđe je ostalo pretežak balast za novu, nekoherentnu i nehomogenu vlast, koja se na sudbonosnoj političkoj prekretnici jasno deklarirala da postepeno reformiše i modernizuje državu, privredu i društvo.

Iskušenja pred kojima se našla nova vlast, pošto je čuvaru balkanskog kazamata pomognuto da proguta ključ, upućuju na nekoliko teških opterećenja: prvo, mukotrпно se reaktiviraju institucionalne veze sa međunarodnom zajednicom; drugo, usporeno se obnavljaju veze sa bivšim jugoslovenskim republikama, prvim susedima; treće, opustošenost vitalnih resursa sistema je znatno veća nego što se moglo zdravorazumski pretpostaviti; četvrto, razorene su institucije i raz-

---

\* Prof. dr Mijat Damjanović, Fakultet političkih nauka, PALGO centar, Beograd.

građeni načela i principi na kojima one počivaju, što značajno usporava revitalizaciju postojećeg sistema, tačnije rečeno kvazisistema; peto, očigledan je nedostatak stručnog, specijalizovanog i kvalifikovanog kadra u gotovo svim institucijama i sektorima administracije i biznisa.

Sa nestajanjem straha i strepnji od akcije i reakcije osionog i nepredvidljivog cezara, podstaknute su latentne, ali i manifestne aspiracije za starim i novim rekonstrukcijama i preoblikovanjima državne građevine na svim njenim spratovima. S druge strane, duboka kriza savezne države, lavirinti Kosova, vojvođanske disonance i sandžacke rezonance sve uverljivije odvlače ograničenu energiju društvenog kapitala. Svi ti potresi i vibracije postaju intenzivniji zbog toga što nije postignuta saglasnost oko fundamentalnih i aktuelnih pitanja i odgovora o: karakteru novog shvatanja ustavnosti i zakonitosti, legitimnosti i legalnosti, lustrativnim koaliciranjima političkih partija, prepoznavanju i razumevanju politike udaljenih finansijskih centara moći, modeliranju različitih svojinskih oblika, pravcima i dinamici selektivne privatizacije itd.

Uz to, pretpostavljene sumnje o dubokoj korumpiranosti i visokoj kriminalizaciji jugoslovenskog/srpsko-crnogorskog društva pokazale su se opravdanim i tačnim. To je ambijent u kome će se, uz sva pomenuta teška ograničenja, odigrati susret dva, po mnogo čemu suprotstavljena i udaljena sveta. Susret demokratskog, razvijenog i bogatog sveta sa preddemokratskim, zaostalim, posustalim i siromašnim, izazvaće nesumnjivo ozbiljne potrebe, sa više epicentara. Naravno da nova vlast nije imala nužne i dovoljne kapacitete preko kojih bi, u ograničenom vremenskom periodu, mogla da zaustavi brojne, vremenom akumulirane, negativne tendencije i da istovremeno preusmeri društvene tokove ka onim prosperitetnim trendovima koji su učvrstili dominaciju najrazvijenijih država savremenog sveta.

Retke su situacije da postoje čisti modeli organizacije vlasti po principima centralizma, odnosno decentralizma. I kada smo saglasni u kategorijalnim shvatanjima pojmova, odnosa i procesa centralizacije (koncentracije vlasti u jednom centru, sa naglašenim hijerarhijskim odnosima i sa pravima ekskluzivne kontrole svih subordiniranih instanci) i decentralizacije (prenošenja, distribucije i disperzije vlasti i ovlašćenja sa viših na niže nivoe), ipak ostaju na snazi njihove veoma različite implikacije, u različitim sredinama i različitim vremenima. One se, po svojim osobenostima i efektivnostima, mogu prepoznati u svim ključnim socijalnim sistemima – političkom, pravnom, ekonomskom, društvenom, tehnološkom. Međutim, u svakom od tih sistema efekti centralizacije, odnosno decentralizacije, uzrokuju specifične implikacije, što znači da ne postoji jednosmerna podudarnost njihovih efekata. Jer, brojni su suprotni primeri koji pokazuju da u visokocentralizovanom političko-pravnom sistemu ekonomski sistem može funkcionisati po principima decentralizovanog modela. Ili, da u okviru istog sistema, na primer

tehnološkog, mogu simultano koegzistirati centralizovani i decentralizovani modeli. Prvi prepoznajemo kod organizacije sofisticiranih i skupih tehnologija, a drugi kod jednostavnih i nerestriktivnih tehnologija.

Postoje i druga odstupanja koja relativizuju potpunu i isključivu podvojenost centralizovanih i decentralizovanih sistema i njihovih generalizacija koje se odnose na celinu države, privrede i društva. Na primer, postoje izrazite razlike među savremenim sistemima u ekstenzivnoj i intenzivnoj decentralizaciji, po različitim teritorijalnim nivoima i institucionalnim krugovima. U nekima od njih, na primer u onima sa socijalističkom tradicijom, ovaj se proces zaustavljao na srednjem administrativnom nivou, a u drugima je dopirao do lokalne zajednice. To se naročito odnosi na one sredine u kojima je moderna organizacija prirodnim, evolutivnim putem izrasla iz tradicionalne organizacije lokalnog društva. Istine radi, valja napomenuti da je u dosadašnjoj istoriji civilizacije svet mnogo više vremena proveo u lokalnom i patrijarhalnom društvu, malim zajednicama. Ali je isto tako tačno da su veliki preokret i realni civilizacijski „bum” omogućili upravo veliki državni sistemi, sa velikom koncentracijom znanja i kapitala.

S druge strane, izbor konceptualnog ustrojstva organizacije vlasti (centralističkog ili decentralističkog tipa) nije dovoljan da objasni i faktičko, realno stanje njenih operativnih vrlina ili mana. Tek uvidom u njena procesna svojstva i skrupuloznom analizom njenih funkcionalnih efekata, razlikovanjem onog što ona jeste od onog što bi trebalo da bude, približavamo se pouzdanim procenama o tendencijama koje vladaju u konkretnom društvu, u konkretnom vremenu. Tako se jedan sistem, u pojedinom segmentu, može smatrati decentralizovanim, da bi u poređenju sa drugim sistemom i analognim segmentom, na primer u organizaciji policije, njegova organizacija mogla pre da se smatra centralizovanom, i obratno.

Tačno je to da decentralizacija po pretpostavci obezbeđuje veću transparentnost, prozračnost i kontrolisanost sistema, ali je isto tako tačno da se u istom sistemu zahteva i određena centralizacija, koja je uzrokovana potrebama veće efektivnosti i efikasnosti, ne samo političkog, već i ekonomskog sistema. Ipak, da bi se u jednom sistemu pouzdano mogla prepoznati dominacija karakteristika decentralizacije, potrebni su dokazi da je efektivna vlast spuštена sa državnog na regionalni, odnosno lokalni nivo, onih kompetencija koje se objektivno mogu realizovati na lokalnom nivou. Svi oni modeli koji su, iz veoma različitih razloga, stali negde na pola puta u realizaciji ovih procesa, ne bi mogli da budu svrstani u decentralizovane političke sisteme. U svakom slučaju, važno je razumeti sve dimenzije tog sistema spojenih sudova decentralizovane i centralizovane organizacije vlasti, odnosno njenih ključnih funkcija i delatnosti, državnih, paradržavnih i javnih ovlašćenja, imajući u vidu sve grane vlasti, sve važnije institucije u njima i sve administrativne nivoe organizacije vlasti.

Očigledno je da se verodostojniji zaključci o postojanju ili nepostojanju jednog ili drugog modela organizacije vlasti mogu doneti tek pošto se uzmu u obzir odgovori na neka preliminarna, ali izuzetno važna pitanja, kao što su: da li postoje ili ne postoje demokratski politički sistem, bezbedan pravni poredak, tržišno orijentisana privreda, razvijeno civilno i otvoreno društvo. Prema tome, ukoliko izostaju pozitivni odgovori na spomenuta sistemski obeležja, onda se ne može, primera radi, govoriti o postojanju decentralizovanog modela. Tada je reč ili o nepoznavanju takvog modela, ili o poznavanju političkog iluzionizma, koji produžava vek već istrošenom političkom voluntarizmu, odnosno prurušenom centralističkom modelu.

U nekoliko navrata, neposredno i posredno, spomenuta je konstatacija da je model decentralizacije uslovljen sa nekoliko nezaobilaznih pretpostavki, među kojima su posebno apostrofirane potrebe demokratizacije i dekoncentracije vlasti, debirokratizacije i profesionalizacije administracije i deregulacije pravnih okvira. Nesumnjivo je da su to pretpostavke koje nije jednostavno zadovoljiti. Teško je demokratizovati i po demokratskim kriterijumima usavršavati sistem kome nedostaju demokratska iskustva ili, još tačnije, koji nikada realno nije bio demokratski nastojen i ostvaren prema vrlinama demokratske zajednice. Istorija promašaja i neuspeha u razvoju demokratije nije samo naša istorija. Ukoliko se prihvatiti načelo da se uči na iskustvima neuspeha, onda smo mi na sigurnom, utabanim putu obnove. Ali, verovatno ima smisla i suprotan zaključak o uživanju plodova prosperitetnog i demokratskog ambijenta.

Teško je uspešno decentralizovati sistem u kome nema saglasnosti o kapitalnim pitanjima organizacije vlasti i principima supsidijarnosti, ne samo u odnosu na lokalni, nego i na centralni nivo vlasti. Konkretnije rečeno, nije reč samo o tome da ono što može da realizuje lokalna vlast ne treba zadržavati na centralnom nivou, već i tome da ono što može uspešnije da realizuje centralna vlast ne treba transferisati na niže nivoe vlasti. Sistemima u tranziciji upravo nedostaje simultana razvojna komplementarnost državne uprave i lokalne samouprave, izbalansirana strategija razvoja centra i periferije.

Kako se približiti tendencijama deregulacije unutrašnjeg sistema, kada nije dosegnuta njegova nužna i dovoljna regulacija? Koliko će godina proći dok se na dnevnom redu naših političkih tela ne nađu dileme o deregulaciji u odnosu na evropski nivo? Dovoljan je samo ilustrativan i ovlašni pogled na stanje normativne matrice današnjeg jugoslovenskog društva, pa da se jasno prepozna šta sve tu nedostaje, šta je nekvalitetno i šta treba iz temelja promeniti.

Za taj kompleksni i masivni preokret potrebno je kvalitetno vođstvo, nova politička elita, koja će biti osposobljena da stvori i prepozna dugoročne razvojne šanse i dovoljno obazriva da izbegne zamke lagodnih i brzih rešenja, sporednih

puteva i jalovih solucija. Moderni lideri, konačno i u nas, moraju biti svesni činjenice da je već prva radna generacija XXI veka suočena sa izazovima potpuno novog sveta, u gotovo svim važnim sferama čovekovog života i rada – sveta politike, ekonomije, tehnologije, kulture, morala.

Sve ovo govori u prilog sveobuhvatne, temeljne i dosledne promene panorame političkog života u Srbiji/Jugoslaviji. Neće biti jednostavno uspostaviti i razvijati demokratske institucije, vrednosti i praksu. Mnogo je primera koji pokazuju da je demokratija, sa svojim ključnim institutima, u gotovo svim kritičnim razvojnim fazama ustuknula pred autokratskim i diktatorskim pritiscima. Konačno, moramo uvažiti činjenicu da je stvaranje realne demokratije dug proces, koji je trajao nekoliko vekova, upravo u zemljama koje su danas sinonim demokratskog ustrojstva i demokratskog stila života. Zbog toga uverljivo zvuče upozorenja da nedemokratski režimi mogu u ogromnoj meri da variraju u odnosu na to da li u njima postoje ili se mogu podstaći značajne institucije koje su prethodile demokratiji: pismenost, obrazovanje, ljudska prava, pošteno i nezavisno sudstvo, sloboda udruživanja i pluralizam, pravična raspodela bogatstva i prihoda.

Zaključicu svoje izlaganje naznakama kojima se nisam bavio u ovom obraćanju, a koje mogu biti solidan okvir za određivanje i ograničavanje političko-pravnog ambijenta za različito dimenzioniranje fenomena decentralizacije: prisustvo i uticaj eksplozivnog nacionalizma „demokratije na ulici”; teško i gorko nasleđe socijalizma i nedoumice oko nove perspektive kapitalizma; imperativ dvostruke tranzicije politike (demokratizacija formalne demokratije) i ekonomije (slobodna tržišna privreda); iskušenja i preobražaj anahrone i moderne države; administrativne i menadžerijalne podvojenosti i sjedinjenosti; pitomo i divlje lice novog biznisa i preduzetništva; javno – privatna partnerstva, borba i saradnja.



*Miroslav Prokopijević\**

## FISKALNA NEZAVISNOST LOKALNIH ZAJEDNICA

### 1. Uvod

Ako nema demokratije na nivou koji je najbliži pojedincu, što Amerikanci ponekad zovu „grass-roots democracy”, malo je verovatno da demokratija u tom društvu može dobro funkcionisati na višim nivoima. Nedostatak demokratije na lokalnom nivou je bio ključni razlog za pomeranje naglasaka u pojmu i dizajnu demokratije, koje može da se uoči tokom vremena. Ako XIX vek i prva polovina XX veka mogu da se označe naporima da se uspostavi demokratija u nacionalnim državama, kraj XX i početak XXI veka nose pečat zahteva lokalne demokratije. Ovo je rezultat promene u ukusima pojedinaca širom sveta, koji su sada – kada je uspostavljena demokratija na nacionalnom nivou – pod mnogo snažnijim utiskom njihovih neposrednijih interesa i lokalnih pitanja nego „nacionalnog dobra” i „velikog društva”.

Lokalna vlada je oblik političke ustanove čija je nadležnost ograničena na deo neke države ili teritorije.<sup>1</sup> Ima mnogo akademskih definicija vlade uopšte ili lokalne vlade, ali će ovde ipak biti reči o jednoj operativnoj definiciji koja može da zadovolji i akademske standarde. Američka zvanična statistika (U.S. Census Bureau) vladu definiše na sledeći način: „Vlada je organizovano telo koje, pored toga što ima karakter vlade, ima i dovoljno diskrecije u upravljanju sopstvenim stvarima, što je razlikuje kao posebnu, u odnosu na bilu koju drugu jedinicu vlade”.<sup>2</sup> Naravno, niti su sve vlade lokalne, niti sve one imaju teritorijalni karakter.<sup>3</sup>

---

\* Dr Miroslav Prokopijević, Centar za slobodno tržište, Institut za evropske studije, Beograd.

<sup>1</sup> Za više detalja o lokalnoj vlasti i lokalnoj autonomiji, videti odgovarajuće članke u: Scruton (Ed.) 1996 i The Blackwell Encyclopedia of Political Institutions, 1987.

<sup>2</sup> Manual of the Census Bureau 1998, Gl. 3.1 (Internet).

Da bi se smatralo vladom, jedno telo, bilo u SAD ili Srbiji, moralo bi da ima, u najmanju ruku, tri svojstva: da postoji kao organizovano telo, da ima karakter vlade i da poseduje sadržinsku autonomiju.

Evidencija za „organizovano telo” se obezbeđuje prisustvom nekog oblika organizacije i posedovanjem nekih korporativnih moći, kao što su: postojanje u kontinuitetu, pravo da tuži i mogućnost da bude tužen, posedovanje imena, ovlašćenje za sklapanje ugovora, sticanje i raspolaganje vlasništvom, zakonito posedovanje pečata ili zaštitnog znaka. Ako je neka, ranije postojeća, vlada prestala da postoji, odnosno prestala da ima prihode, da obavlja bilo kakve aktivnosti i više nema angažovanih zvaničnika, jasno je da takva vlada ne može da se okarakteriše kao postojeća i aktivna.

„Karakter vlade” se može uočiti tamo gde su zvaničnici nekog tela izabrani na izborima ili imenovani od nekog višeg autoriteta (vlade), gde tela imaju moć da nameću porez na vlasništvo, moć da pokrivaju dugove ili odgovornost za obavljanje funkcija, koje se generalno smatraju vladinim. Nedostatak ovih svojstava ili evidencije o njima ne prejudicira da toj grupi jedinica ne može da se prizna karakter vlade, kao što to mogu neka druga, ranije pominjana svojstva. Tako, na primer, neka posebna vlada distrikta, koja nema moć oporezivanja, može da pruža neku drugu uslugu, kao što su javne usluge ili prenos električne energije, a koje se obično obezbeđuju od privatnih firmi.<sup>4</sup>

Zahtev „sadržajne autonomije” je ispunjen ukoliko neko telo ima određenu poresku i administrativnu nezavisnost. Podrazumevaju se zakonska ograničenja i nadzor viših nivoa države nad lokalnom vladom.

Lokalna autonomija i lokalna vlada mogu da postoje u skoro svim oblicima režima, ali njihovi oblici i odgovornosti mogu dramatično da se razlikuju. Kao pravilo, komunistički režimi i krute centralizovane države su veoma loše okruženje za lokalnu demokratiju, dok neki oblici zajednica (npr. privatne zajednice) uopšte ne mogu da postoje. Lokalne autonomije i lokalne vlade veoma loše mogu da funkcionišu u netržišnom i nedemokratskom okruženju. Za razvoj lokalne demokratije su podjednako važna ovlašćenja viših nivoa vlasti, koja nedemokratski i kruti demokratski režimi odbijaju da podnose (tolerišu), kao i lična sloboda pojedinca. To su razlozi zbog kojih je liberalna tržišna demokratija ili tržišna demo-

---

3 Pored jedne centralne vlade i 50 vlada federalnih jedinica, prema ovoj klasifikaciji postoji pet drugih tipova vlada: 1) vlade okruga (3.042), 2) vlade opština (19.200), 3) vlade delova gradova (township), njih 16.691, 4) vlade specijalnih distrikata (29.532) i 5) vlade školskih distrikata (14.721) – sve u svemu nekih 83.000 raznih nivoa i oblika vlada. (Taj broj se odnosi na 1987. godinu.) Skoro svih pet kategorija, uz izuzetak nekih vlada pod tačkom 4), mogu da se smatraju lokalnim vladama.

4 One mogu da se priznaju kao lokalne vlade, jer imaju administraciju i javnu delatnost.

kratija u okvirima vladavine prava superiornu rešenje za dobro oblikovanu i funkcionalnu demokratiju lokalnih zajednica.

## 2. Lokalna zajednica u tržišnoj demokratiji

Tržišna demokratija je relativno novi tip političkog i ekonomskog režima, koji je rođen uz pomoć zahteva za više ličnog suvereniteta, odnosno lične slobode, posebno počev od XVIII veka. Ključno svojstvo ovog režima u odnosu na ostale je da je on odgovoran ličnim preferencijama i da je efikasan, što ga čini superiornijim u odnosu na alternative.

Demokratija se odnosi na političku „vladavinu naroda”, što se u praksi svodi na vladavinu većine. Demokratija se teško može uspostaviti bez vladavine prava, jer ako nema prava, nema ni instance za razrešavanje sporova među akterima političke utakmice. Ni tržišna privreda ne može valjano da funkcioniše bez vladavine prava, jer nejasnoće oko vlasništva ili transakcionih pravila ometaju tržišne transakcije. Zato vladavina prava treba da specifikuje uslove dobrovoljne razmene dobara i usluga među pojedincima i firmama. Za bilo koju tržišnu demokratiju je bitno da je ograničena vladavinom prava. U suprotnom, demokratija će se degenerisati u „tiraniju većine”, a tržišta će biti teško oštećena i obespokojena. Demokratija, tržišna privreda i vladavina prava nisu samo dobri zbog svojih pozitivnih svojstava, nego i zato što predupređuju neke opasnosti. Demokratija predupređuje nastanak diktature, slobodno tržište podriva vlast komunista i drugih kolektivista, a vladavina prava podriva moć rasista, nacionalista, pa i svih onih koji teže za diskrecionim merama i postupcima.

Zbog toga što je osetljiva na preferencije pojedinaca, tržišna demokratija bolje odgovara zahtevima lokalne autonomije nego bilo koji drugi oblik režima. Ne samo da tok ličnih preferencija u tom režimu ima najmanje smetnji u kretanju ka najbližem nivou lokalne vlasti, već tržišna demokratija, u okvirima vladavine prava, snižava i transakcione troškove na minimum i time predstavlja bolje okruženje za lokalne aranžmane, ma šta oni mogli biti. Lokalne vlasti imaju političku ili komunalnu nezavisnost onoliko koliko ne zavise od viših oblika vlasti u donošenju političkih ili komunalno relevantnih odluka. Fiskalna autonomija je finansijski, materijalni ekvivalent stepena političke nezavisnosti neke zajednice. Fiskalna autonomija ili, kako Amerikanci kažu, fiskalni federalizam, jeste 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 vlade. Fiskalna autonomija se meri stepenom učešća izdataka lokalnih vlada u ukupnim državnim izdacima u nekoj zemlji. Na primer, tamo gde lokalne vlasti (one koje su ispod nivoa federalne jedinice) učestvuju samo sa 10%

i manje u ukupnim državnim izdacima, stepen fiskalne autonomije se može označiti kao zanemarljiv. Lokalni izdaci u rasponu 10 – 25% mogu se smatrati umerenim, dok se preko 25% smatraju značajnim.

Većina evropskih zemalja se nalazi u kategoriji „umerenih” izdataka na lokalnom nivou, mada bar petnaestak njih dolazi i u kategoriju „zanemarljiv”. Među zemljama sa najvišim izdacima na lokalnom nivou u Evropi su Švedska (oko 30%), Švajcarska (oko 22%), dok su Kipar, Grčka, Turska, Rumunija, Irska i neke manje zemlje ispod 5% ukupnih državnih izdataka (na svim nivoima).<sup>5</sup> U SAD je centralna vlada tokom čitavog perioda Hladnog rata (Cold war) trošila približno 2/3 svih državnih izdataka, dok je preostala trećina trošena na svim ostalim nivoima vlasti. Posle završetka Hladnog rata, niži nivoi vlasti su povećali učešće na oko 40%, dok centralna vlada troši oko 60%. Izdaci privatnih zajednica ne ulaze ni u prvopomenute ni u drugopomenute brojeve, mada u privatnim zajednicama danas živi više od 50 miliona Amerikanaca. Izdaci za privatne zajednice se ne odbijaju<sup>6</sup> od poreza i time se tretiraju kao i svaka druga privatna potrošnja. No, i pored toga, broj ljudi koji živi u ovim zajednicama neprestano raste, što znači da ljudi smatraju da su pogodnosti koje te zajednice nude veće od troškova koje stvaraju.

I u tržišnoj demokratiji ostaje otvoreno centralno pitanje raspodele odgovornosti i finansija među raznim nivoima vlasti. Šta treba rezervisati za centralni nivo vlasti, a šta treba prepustiti nižim nivoima? Šta je pravi nivo na kome treba da se obavi neki posao koji je deo odgovornosti vlasti, a ne tržišta ili privatnih aktera? Kao što će se videti u nastavku teksta, praktično ne postoji nijedan ozbiljan razlog protiv lokalne autonomije<sup>7</sup> i fiskalne nezavisnosti lokalnih zajednica, ali postoji više razloga njima u prilog. Naravno, otvoreno je pitanje u kojoj meri niži oblici vlasti treba da budu podvrgnuti višim, a u kojoj meri treba da budu

5 Up. Horvat, 1999, s. 90-92.

6 Privatne zajednice predstavljaju krajnji slučaj tržišno orijentisane institucionalne reforme lokalnih zajednica. Poslednjih decenija broj privatnih zajednica u SAD se naglo povećao: 37 miliona stanovnika SAD je živelo u privatnim zajednicama 1987. godine, u poređenju sa preko 50 miliona 1999. godine. Značajne prednosti privatnih zajednica su u njihovom boljem izlaženju u susret željama građana, lakšem sprečavanju rent-seekinga, naglašenoj fiskalnoj ekvivalenciji itd. Osnovni problem privatnih zajednica je što one podstiču prostornu segregaciju. Privatne zajednice se šire u SAD, bez obzira na to što se troškovi koje one stvaraju ne odbijaju od poreske osnovice. Druga otežavajuća okolnost je što stanovnici privatnih zajednica nisu oslobođeni dela poreza koji plaćaju državnim lokalnim zajednicama, na čijoj teritoriji se njihove privatne zajednice osnivaju.

7 Često se govori o argumentu protiv podele teritorije na mnoštvo malih jedinica i on se zasniva na „ekonomiji obima” (economy of scale). Argument „ekonomije obima” je, naravno, valjan, ali ovde nije valjano primenjen. Drugim rečima, mnogo više od onoga što se dobije na osnovu „ekonomije obima” gubi se usled monopolske neefikasnosti. Fiskalna konkurencija jedinica lokalne samouprave tera vlasti da budu kvalitetnije i jeftinije.

samostalni. Za rešavanje tog problema ima mnogo opcija, koje se nalaze na skali između rigidnog centralizma i gotovo anarhične decentralizacije.

Može se navesti nekoliko razloga u prilog fiskalne autonomije lokalne vlasti. To su:

(1) Čak i u tržišnoj demokratiji, u okvirima vladavine prava, postoji prirodna tendencija vlade ka što većoj centralizaciji moći i odgovornosti. Ponekad se takva centralizacija smatra prirodnim rešenjem za pitanje raspodele nadležnosti. Politički demagozi čak ističu da bilo kakva ozbiljna decentralizacija države nije ništa drugo do prvi korak ka njenoj dezintegraciji. Taj način razmišljanja je pogrešan. Za svaku državu bi bilo veoma loše ako bi se ona održavala na okupu samo po sili zakona. Moderna društva i ekonomije su suviše složeni da bi se njima upravljalo iz jednog centra. Postoji ogroman broj informacija, koje su pre dinamičke nego statičke, jer se menjaju tokom odvijanja političkih i drugih procesa, i nikakav centralni autoritet ne bi bio u stanju da ih efikasno prikupi, obradi i iskoristi. Usled toga je decentralizacija nužna da bi se dobila dobro uređena i funkcionalna država.

(2) Oni koji donose odluke u centralizovanim režimima to čine daleko od pojedinaca i njihovih preferencija, tako da usvojene politike slabo reflektuju interese većine pojedinaca. Ovo ima važnu posledicu za politiku oporezivanja i javnih izdataka, usled neravnoteže: ljudi se oporezuju lokalno, tamo gde žive i rade, a prihodi se skupljaju i o rashodima odlučuje veoma daleko od njih – u centralnoj vladi. Decentralizacija vlasti i disperzija moći na razne nivoe vlasti i lokalne zajednice dovodi u sklad politike oporezivanja i izdataka.

(3) Kao rezultat onoga što je prethodno rečeno, centralizovane politike su krute, rigidne, a ne fleksibilne i prilagodljive lokalnom okruženju i individualnim preferencijama. Ljudi teže da takve politike shvate kao nužno zlo, da ih ignorišu kad god to mogu i da ih nadomeštaju svojim rešenjima, što protivreči zvaničnim politikama i zakonodavstvu. Tamo gde formalne i neformalne ustanove nisu usklađene nema ni uspešne aktivnosti, svejedno da li je reč o kulturi, politici, privredi ili nečem drugom. Lokalna autonomija i fiskalna decentralizacija su više u stanju da reflektuju neformalna pravila, koja preovlađuju među pojedincima u tom kraju, pa time olakšavaju prihvatanje predloženih zvaničnih politika.

(4) Izrazito centralizovane države iziskuju gotovo savršenu poslušnost nižih u odnosu na više organe vlasti. U protivnom, odabrane politike ne mogu da se primene onako kako su zamišljene. Tamo gde se interesi radikalno razilaze, viši nivo poslušnosti nije lako postići, kao što svedoči teorija principal-agent, a kako potvrđuju iskustva iz izrazito centralizovanih država. U tom slučaju, decentralizacija poboljšava strukturu podsticaja za konstruktivno ponašanje, a nudi i bolje mehanizme nadgledanja i sprovođenja politika.

(5) Fiskalna autonomija za posledicu ima fiskalno takmičenje među lokalnim vlastima u nekoj zemlji. Političari i birokrate, po pravilu, ne vole poresku kon-

kurenciju i karakterišu je kao štetnu. Prema političarima, nije pošteno što zajednice i države sa nižim porezom privlače firme, zaposlene, kapital i bogatiji svet i odvlače ih iz zajednica sa višim porezima. Da bi se ovaj proces zaustavio, birokrati predlažu poresku harmonizaciju ili unifikaciju, koju bi trebalo nametnuti svim administrativnim jedinicama (zemljama). Lokalna zajednica, federalna jedinica ili država koja ne bi prihvatila takvu harmonizaciju bila bi podvrgnuta finansijskim i drugim sankcijama, dok ne promeni politiku. Mora se, međutim, istaći da je ovakav pristup sasvim pogrešan. Poreska konkurencija je snaga koja među zajednicama deluje oslobađajuće, pošto primorava vlade da budu fiskalno odgovornije ukoliko ne žele da ih napuste profitabilnije firme i pojedinci. I potrošači i firme profitiraju, a privreda je efikasnija tamo gde međusobno konkurišu razne benzinske stanice, radnje ili banke. Isto važi i za vlade (vlasti). Konkurencija unapređuje efikasnost i podstiče zakonodavce i političare da racionalizuju javne finansije, dok harmonizacija (unifikacija) vodi neograničenom širenju državne potrošnje i kartelizaciji raznih oblika vlasti.<sup>8</sup> Kažnjavanje lokalnih zajednica za usvajanje poreskih sistema koji su prijateljski prema tržišnim rešenjima suprotno je tržišnoj logici i dovodi do pada privrednih sloboda, a time obara i stope rasta. Poreska konkurencija ide „ruku pod ruku” sa prosperitetom, dok harmonizacija i kartelizacija (monopol) idu „ruku pod ruku” sa privrednom stagnacijom, pa čak i sa zaostalošću.

(6) Kao rezultat toga, fiskalna autonomija omogućuje fiskalnu podelu vlasti, a predupređuje kartelizaciju raznih nivoa vlasti koje postoje na nekoj teritoriji.

Međutim, neki autori, koji su pristalice što je moguće veće lične slobode, kao što su Dejvid Fridmen (David Friedman) i Marej Rodbart (Murray Rothbard), ne zalažu se samo protiv prekomerne centralizacije države, nego i protiv postojanja bilo kakve države. Ovaj pristup ću ovde ostaviti po strani. Država je potrebna, makar minimalna, sve dok postoje pozitivni transakcioni troškovi i pravila koja ne mogu sama sebe da stave na snagu dok neki resursi nisu marketibilni. Naravno, ostaje pitanje koji obim države je potreban. Teorija public choice<sup>9</sup> nudi jedno-

---

<sup>8</sup> Isto razmišljanje koje se primenjuje na lokalne zajednice je upotrebljivo i na globalnom planu. Zemlje OECD i Evropske unije su se tokom 2000. godine snažno založile za harmonizaciju poreskih sistema i politika u svim zemljama sveta. Da je ta ideja prihvaćena, bila bi otklonjena svaka prepreka daljem rastu državnih izdataka u svim zemljama sveta, pošto građani zemalja gde porezi i državni izdaci rastu ne bi mogli da se presele u neku drugu državu gde tog rasta nema. Nekih 200 protržišnih ekonomista, predvođenih dvojicom Nobelovaca (Milton Friedman, James M. Buchanan) potpisalo je i 31. maja 2001. godine poslalo pismo američkom predsedniku Bušu (George W. Bush), sa molbom da zaustavi inicijativu poreske harmonizacije. Sjedinjene Američke Države to mogu da izvedu zbog broja glasova u OECD-u i predsednik Buš je prihvatio razloge ekonomista.

<sup>9</sup> Up. M. Prokopijević, 2000.

stavna načela (čija upotreba ne mora biti tako jednostavna), kao orijentaciju u rešavanju ovog problema. Prvo načelo glasi: „Sve što može da se reši na nekom nižem nivou autonomije ili vlasti ne treba prenositi na viši nivo”. Znači, što može da se reši kao problem na nivou kvarta, ne treba prenositi na mesnu zajednicu, što može u opštini ne treba prenositi na region itd.<sup>10</sup> Prvo načelo treba izbalansirati sa drugim, koje glasi: „Ne treba stvari pomerati sa viših nivoa ka nižim ako su ti niži nivoi neodgovarajući za rešavanje tog problema”. Ako se naruši bilo koje od dva navedena načela, rezultati su slični. U prvom slučaju se javljaju neefikasnost i gubitak veze sa preferencijama pojedinaca. U drugom slučaju takođe dolazi do neefikasnosti i, možda, fragmentacije države ili teritorije (odnosno, do ponovnog narušavanja preferencija pojedinaca, koji bi želeli da žive u jednoj državi, a ne u više njih). Nacionalna odbrana, zaštita od oblika ekološkog zagađenja koje nije lokalno, unutrašnji poredak primeri su javnih dobara koja nema smisla nuditi na nivou koji je ispod nivoa centralne države. Naravno, deo ovih javnih dobara se može nuditi i na nivou iznad nacionalne države.

Stepen fiskalne autonomije lokalnih zajednica varira od države do države. Čak i nedemokratski režimi dopuštaju bar neku malu fiskalnu nezavisnost lokalnih zajednica. Na primer, Kina je izvela izvesnu fiskalnu decentralizaciju još u vreme Maove „revolucije” kasnih 60-ih, koja se pokazala kao korisno okruženje za ekonomsku liberalizaciju tokom 80-ih i kasnije. Za razliku od toga, podela bivšeg SSSR i Rusije na federalne jedinice, regione, oblasti i slično bila je više formalna, odnosno bez finansijskih konsekvenci. Fiskalna autonomija i u demokratiji ima različite oblike i od mnogo faktora zavisi kakva će ona biti. Među tim faktorima najčešći su: istorija i tradicija, tip političkog i izbornog sistema, geografska svojstva teritorije, veličina i homogenost populacije, susedi, mogućnosti odbrane itd.

### 3. Tržište umesto (prirodnog) monopola

Sledeći pravila za stvaranje zakonodavstva, o kojima je upravo bilo reči, centralno zakonodavno telo bilo bi odgovorno samo za pravila koja važe za celokupnu državu. Što se ostalih pravila tiče, za njih bi bila odgovorna zakonodavna tela nižih oblika zakonodavne vlasti. Suština lokalne autonomije se ogleda u dve stvari. Prvo, koliki i kakav je domen njene jurisdikcije. Drugo, broj i vrste poreza koje ima pravo da samostalno propisuje i sakuplja. Mehanizmi donošenja pravila (lokalna legislativa) različiti su i na njih, osim strukture samih procedura (postupaka), presudno utiče način razmišljanja (pristup, ideologija) koji dominira

<sup>10</sup> Ovo načelo se može smatrati sažetkom jedne od ideja Gordona Taloka (up. Tulock, 1992).

u nekoj zajednici ili među onima koji donose odluke. Pristalice komunizma, socijalizma ili krutog centralizma će predvidljivo biti za centralno planiranje, kao mehanizam i način donošenja odluka. Pristalice socijal-demokratije (laburizma) i konzervativci će prednost davati regulaciji i harmonizaciji, dok će liberali zagovarati tržišna rešenja. Naravno, moguće su i izvesne simbiotske kombinacije. Za lokalne zajednice je, dakle, važno ne samo u kakvom političkom i ekonomskom sistemu žive, koji je stepen autonomije, nego i koji se mehanizmi za alokaciju odluka pretežno koriste, pa čak i kakva logika pri donošenju odluka preovlađuje.

Radi uštede prostora, ovde se nećemo baviti notorno lošim metodama, kao što su planiranje i harmonizacija. Efekti planiranja se mogu videti u nekadašnjim socijalističkim zemljama. Za harmonizaciju je dovoljno reći da ona poništava razlike, a izvor profita nije u identičnosti ili sličnosti, nego upravo u razlikama. Pozabavićemo se samo dihotomijom regulacija – tržište, jer su za nju vezane najveće dileme današnjih donosilaca odluka.

Regulacija može poticati od države, a može dolaziti i „odozdo”, pritiskom birača ili interesnih grupa. Mnogi su skloni da kažu kako je ona današnji, diskretniji nadomestak za nekadašnje planiranje. Regulacija se manje koristi za sferu moralnih, građanskih ili političkih pravila, a više je svojstvena standardima za proizvodnju i ponudu robe i usluga.

Da bi se izbeglo rasipanje vremena na opštu raspravu o regulaciji, pokušaćemo da je ograničimo na jedan važan, paradigmatičan slučaj. Regulacija u mnogim oblastima tržišne aktivnosti je suvišna, bez obzira na to da li su akteri transakcija privatna lica, opštine ili organizacije, ali postoji jedno pitanje oko koga postoji verovanje o saglasnosti koja se tiče ograničenja tržišta. Nazovimo to verovanje „mitom o prirodnom monopolu”. Mit o prirodnom monopolu se smatra indikacijom nesumnjive „tržišne greške”, koju država mora da ispravi. Prirodni monopol se, u osnovi, sastoji od mreža koje firme koriste za transport ili isporuku njihovih usluga. Prirodni monopoli se najčešće pojavljuju kod proizvodnje i distribucije infrastrukturnih usluga (utilities), čime se kod nas delom bave komunalna i državna preduzeća, kao što su snabdevanje vodom, odvod otpadnih voda, telefonske usluge, transporti gasa i nafte cevovodima, transport električne energije, daljinsko grejanje itd. Mit o prirodnom monopolu kaže da je tržište nemoćno za valjane usluge iz ovih oblasti, zato što bi se, umesto državnih, pojavili privatni monopoli, koji bi onda mogli da ucenjuju potrošače i da im, u krajnjoj liniji, prodaju skuplje usluge lošijeg kvaliteta. Za razne oblike lokalne autonomije (kvartovi, mesne zajednice, opštine, regioni) od ključnog je značaja da li mit prirodnog monopola stoji na čvrstim nogama ili ne. Za razrešenje spora su zainteresovani i autori raznih gledišta: etatisti, da bi pokazali granice tržišnog pristupa, i tržišni ekonomisti, da bi eventualno pokazali da tržište može biti bolje i tamo gde se obično misli da mu nije mesto.

Očito je da bi najveći udarac etatizmu i regulaciji bio ako bi moglo da se pokaže da je tržište efikasnije od države i u sferi prirodnog monopola. Da bi se videlo kakvo je stvarno stanje, potrebna je stvarna analiza.

U analizi stvarnog stanja recimo, najpre, da se prirodni monopoli ne javljaju u sve tri faze pružanja neke usluge. Te tri faze su: proizvodnja, prenos i raspodela neke robe ili usluge. Struju, vodu, telefonske usluge mogu da proizvode i distribuiraju privatne firme. U SAD se većina struje odavno proizvodi u centralama raznih tipova, koje su većinom u privatnom vlasništvu. To važi i za telefonske usluge, pa i za niz drugih. Slične prakse su počele i u zemljama Evropske unije posle deregulacije ovih oblasti sredinom 90-ih. Jedina faza gde se potrošači suočavaju sa prirodnim monopolom je faza prenosa, odnosno korišćenje odgovarajućih mreža (za struju, vodu, naftu, gas, telefon, kanalizaciju). Za fazu prenosa imaju samo tri<sup>11</sup> moguća rešenja, i to:

- A. Država poseduje mreže i uređaje, bilo da je reč o državi na lokalnom, centralnom ili nekom drugom nivou.
- B. Uređaje i mreže poseduje država (kao vlasnik) i oni se izdržavaju od poreza, ali su mreže, recimo, izgradile privatne firme (koje je angažovala država) i država te mreže može ponovo da rentira (preko franšiza ili na drugi način) privatnim firmama. Kriterijum bi bila najniža cena.<sup>12</sup>
- C. Konačno, mreže i uređaje gradi i eksploatiše privatna firma.

Rešenje A je u ekonomiji poznato kao neefikasno, jer nema ekonomske teorije koja tvrdi da je država bolji (efikasniji) preduzetnik od privatnika. Ako se takvi dokazi eventualno pojave, treba ih naknadno razmotriti. Zbog toga ovo rešenje, za sada, ne treba razmatrati. Dva preostala rešenja (B i C), međutim, izgledaju kao jaki kandidati i oba imaju teorijske pristalice i solidnu evidenciju. Pa ipak, kao što ćemo upravo videti, izgleda da je rešenje C bolje od rešenja B. Za to postoje tri važna razloga.

Prvo, cena za potrošače će biti niža (pretpostavlja se: za isti kvalitet) u slučaju C, i to usled oštrije konkurencije u slučaju C u odnosu na slučaj B. Ova prednost će postojati, uprkos činjenici da je socijalna vrednost dolara ili dinara (ili druge monetarne jedinice) poreskog prihoda manja, od dolara ili dinara privatne potrošnje.<sup>13</sup>

Drugo, rešenje C smanjuje vremensku nekonzistentnost, koja se pojavljuje u rešenju B u trenutku kada se mreža (grid, network) vraća u vlasništvo zajednice

---

11 Mešovito vlasništvo može da se primeni na slučajeve o kojima je ovde reč.

12 Standard roba i usluga definiše država ili neka njena agencija, tako da svaki ponuđač mora da ima u vidu taj a ne neki drugi, niži standard.

13 Poreski prihodi su neophodni za rešenje B, dok su potrošački izdaci neophodni za rešenje C, pošto potrošači moraju firmi – isporučiocu direktno da plate za isporučene usluge.

ili države. Pri rešenju B onaj ko trenutno koristi mrežu ima podsticaj da manje investira u njeno održavanje i širenje, i to je sve izrazitije kako se bliži trenutak kada mreža treba da se vrati onome od koga je iznajmljena, što uništava mrežu i dobra koja su u pitanju.

Treće, trgovina akcijama privatne firme na berzi bi dopustila i tzv. neprijateljsko preuzimanje (hostile takeover), čime se predupređuje bilo kakav monopol koji bi mogao da se razvije nad eksploatacijom prenosnih mreža. Do te pojave ne dolazi tokom trajanja franšize iz prethodnog slučaja. Naravno, veoma je važno osigurati lak ulaz u biznis, jer bez toga potencijal „neprijateljskog preuzimanja” ne funkcioniše. Upravo rizik od „neprijateljskog preuzimanja” prisiljava firmu koja trenutno koristi mreže da ne može da ucenjuje potrošače (cenom, kvalitetom, isporukama itd.).

Tržišno rešenje je očito superiorno u odnosu na regulativno rešenje, i to ne samo kada su u pitanju standardna dobra i usluge, što niko i ne dovodi u pitanje, već i u onim slučajevima za koje su mnogi verovali da postoji „tržišna greška” koju država treba da popravi, kao što su komunalne usluge i, posebno, onaj njihov deo koji se zasniva na prirodnom monopolu. Na osnovu toga može spokojno da se zaključi o prednostima tržišnog rešenja<sup>14</sup> u odnosu na regulaciju, bar kada je u pitanju stanovište građana i potrošača.<sup>15</sup> Sa nekog drugog, recimo birokratskog stanovišta, regulacija može biti povoljnija zato što omogućava birokratsku diskreciju i bogaćenje birokrata korupcijom. Kad god postoji prekomerna regulacija, postoji i sumnja u korupciju. Birokrati se, naravno, neće dobrovoljno odreći sredstava koja stižu korupcijom, te je zato potrebno da ih birači, opozicija, mediji, NVO, građanske inicijative itd. na to prisile.

Lokalne zajednice, naravno, mogu ovlastiti pojedince sa raznim funkcijama za vođenje opštih poslova i tržišne transakcije, kao što su gradonačelnici, odabrani savet ili menadžer.<sup>16</sup> To je više stvar tehnike, nego suštine.

---

14 U mnogim sektorima, kao što su proizvodnja i isporuka električne energije, poštanske usluge, telekomunikacije, snabdevanje vodom itd. privatne firme uspešno rade u mnogim zemljama. To je i našim čitaocima poznato bar iz medija ili iz filmova. Najteži problem sa tržišnog stanovišta jeste privatizacija kanalizacije (osim tamo gde se to može rešiti privatnim septičkim jamama), pošto ne izgleda da otpadne vode mogu da nose profitni motiv. No, i tu postoji šansa za privatizaciju, recimo, tako što će se odvođenje otpadnih voda iznajmiti istoj firmi koja naselje snabdeva vodom. Voda će biti nešto skuplja, ali će zato problem biti rešen. Ovo nije savršeno tržišno rešenje, jer u tržišnoj privredi se vezano prodavanje roba i usluga smatra inferiornim rešenjem, ali je i to bolje od rešenja koje bi mogla da smisli i izvede država.

15 Sa stanovišta birokrata i političara, tržišna rešenja nisu bolja od regulacije, jer kada se neke stvari prepuste tržištu birokrati gube značaj, ali i priliku da se obogate korupcijom.

16 Angažovanje menadžera stvara probleme koji proističu iz odnosa principala – agent. Principala i agent imaju različite interese i zato principala (recimo, vlasnik u firmi ili građani u državi) ima dodatne troškove za nadgledanje delovanja agenta (menadžera, političara) koga je unajmio da u njegovo ime obavlja poslove.

#### 4. Srbija: predstoji dug put

Prethodna analiza pokazuje da je tržište uspješnije od države i tamo gde se često veruje da su stvari obrnute. U razvijenim zemljama Severne Amerike i Evrope te stvari više nisu predmet teorijskog spora, već postepeno prelaze u regulativu. U zemljama daleke periferije u odnosu na razvijeni svet, stvari stoje bitno drugačije, iako za to nema stvarnog razloga. U Srbiji su neki ekonomisti još krajem XIX veka predlagali da pošta, železnica i slično budu privatni, ali za te razumne razloge nije bilo sluha, kao što ga nema ni danas. I posle odlaska Miloševića, nove srpske vlasti ignorišu ekonomske razloge i nastavljaju sa politikom monopola (čak ih i šire na naftu, duvan, igre na sreću) i birokratskog arbitriranja čak i u privredi; prodor tržišnih shvatanja u zakon o lokalnoj autonomiji i u lokalnu administraciju će usled toga biti još mnogo teži. Obe te stvari, tretman tržišta i lokalne autonomije, šalju nepogrešiv signal da i nove srpske vlasti nastavljaju da neguju „stari sistem”, prema kome političari odlučuju o svemu, a birokratija ostaje svemoćna. Malo je verovatno da će vlada koja u svim oblastima sledi politike centralizacije i koncentracije vlasti voditi suprotne politike kada su u pitanju lokalna i regionalna autonomija i dopustiti veći stepen dekoncentracije vlasti i disperzije na različite nivoe. Rast državne aktivnosti i rast etatizma su već, sami po sebi, loši<sup>17</sup> i šalju loš signal o pravim interesima srpskih vlasti, o spremnosti da napuste ekonomski neproaktivne i politički loše i štetne politike. To stanje se pogoršava usled ogromnog broja dekreta srpske vlade, usled pritiska funkcionera na sudove (političari često izjavljuju da će biti skandal ako sud poništi neko njihovo rešenje ili odluku, mada je veći skandal to što političari na taj način utiču na rad suda), usled namernog narušavanja i „kreativnog” tumačenja zakona, koje su sami predložili i doneli. Vladavina prava se ne može uspostaviti preko noći, ali se može bar polako usmeriti u tom pravcu. Ograničenja vladavine prava će možda preduprediti da budu usvojene i neke dobre ideje ili politike, ali je to veoma niska cena da bismo se zaštitili od niza loših ideja i politika.

---

17 Da bi se opravdali javni izdaci i kontrola vlade, bilo bi potrebno da se pretpostavi: a) da postoji funkcija društvenog blagostanja, b) da je ona poznata političkim liderima i c) da se liderima može verovati da će je nesebično primeniti. Svaka od navedenih pretpostavki je neverovatna. Prvo, ljudi imaju veoma različite ukuse i, u skladu s tim, veoma različite funkcije koristi, koje ne mogu da se saberu u jedan agregat – zajedničku funkciju društvenog blagostanja. Drugo, pošto funkcija društvenog blagostanja ne postoji, nemoguće je da je iko zna, uključujući političare. Treće, političari se ne razlikuju od drugih ljudi u pogledu sklonosti ličnom interesu: njihov osnovni interes je (lični) interes da budu (re)izabrani, a kao i svako ko daje prednost svom interesu, oni mogu biti korumpirani, utoliko lakše što nema potrebnih rešenja koja to treba da svedu u najmanju moguću meru. Nema ni razloga da se veruje u nesebičnost političara, posebno ne kada nema dogovarajućih konstitucionalnih ograničenja njihove vlasti.

Nepostojanje vladavine prava i odsustvo želje da se ona etablira su loš kontekst, kako za tržišnu privredu, tako i za sadržajnije lokalnu autonomiju. U tom pogledu se stvari neće ni moći popraviti dok se nadležnosti centralne vlasti ne ograniče što je moguće više. Nema svrhe da se vlada angažuje tamo gde je tržište uspješnije, niti tamo gde tržište nije uspješno, ali je država još neuspješnija. Takođe, nema svrhe da centralna vlada obavlja sve poslove; znatno je racionalnije da ona prepusti vlastima na nižim nivoima one poslove koje te vlasti mogu efikasnije da obavljaju, a da se koncentriše na kvalitetno obavljanje nekoliko preostalih poslova, kao što su: nacionalna odbrana, unutrašnji poredak, sudski sistem, porezi, državni budžet, ekološka zaštita itd. Prenošenje nadležnosti na niže nivoe vlasti ne bi smelo biti signal za etabliranje etatizma na nižim nivoima: zamena centra u Beogradu centrom u Novom Sadu bi donela malo građanima Vojvodine a mnogo birokratama u Novom Sadu, kao što bi i etabliranje etatizma na lokalnom nivou pogodovalo samo lokalnim birokratama, ali ne i građanima.

Imajući u vidu kakva su rešenja lokalne autonomije u Srbiji trenutno na snazi i kakav način razmišljanja preovlađuje, predlozi koji se iznose u ovom tekstu izgledaju kao daleka fikcija. Odgovornost za to pretežno snose nove vlasti u Srbiji koje nastavljaju da reprodukuju „stari sistem”, umesto da počnu radikalno da ga menjaju u pravcu tržišne demokratije<sup>29</sup> u okvirima vladavine prava, odnosno da postupaju slično vlastima u zemljama sa ozbiljnim reformama. Situacija u Srbiji danas (decembar 2001. godine), više od godinu dana posle smene Miloševića, još uvek je daleko od onoga kako treba da izgleda prosečna tržišna demokratija. Jedna godina je kratak period za sveobuhvatne promene, posle 40 godina Titovog komunizma i 12 godina Miloševićevog nacional-socijalizma: ali, jedna godina je više nego dovoljno vremena da bi se pokazala posvećenost dubokim i ozbiljnim promenama, što je za sada, nažalost, izostalo. Te posvećenosti za sada nema i to dovodi u pitanje reformski karakter nove vlasti. Srbija u ovom času nije demokratija, niti ide ka vladavini prava. Privreda u Srbiji nije tržišna (samo trećina GDP se stvara u privatnom sektoru)<sup>30</sup>, zadržani su sudski sistem i sudije iz vremena Miloševića, nema znatnijih akcija na suzbijanju korupcije i sivog tržišta. Ključne odluke se donose izvan parlamentarnih ustanova (u predsedništvu DOS-a, u neformalnim centrima moći), a zemljom se vlada dekretima, kao da je reč o vanrednom stanju. Nepostojanje ozbiljnijih reformi čini DOS prelaznim rešenjem između Miloševićevog i budućeg demokratskog režima.

Ovakva opšta situacija nije dobar kontekst za funkcionisanje novog (predloga) zakona o lokalnoj autonomiji, bez obzira na to što taj zakon obećava znatno

18 Up. Prokopijević, 2001 b.

19 Privatni sektor raspolaze sa 9% kapitala, zapošljava oko 500.000 ljudi (od ukupno 1.7 miliona) i stvara nekih 42% GDP.

unapređenje u odnosu na ranija rešenja. Tim zakonom lokalne zajednice dobijaju sadržajnije autonomiju. U tom predlogu zakona nije dobro to što nije određeno koje će nadležnosti republika preneti na organe lokalne zajednice. U predlogu zakona se kaže da republika može preneti izvesna ovlašćenja, koja se tiču osnovnog obrazovanja, preventivne zdravstvene zaštite, lokalne bezbednosti (policija), nekih poslova vezanih za administraciju i poljoprivredu. Ono što „može” uglavnom nikada ne postane stvarno stanje, samo zato što odredba nije obavezujuća. Iskustvo pokazuje da se vlasti u Srbiji tokom proteklih decenija nisu oslobodile nijednog dela vlasti ako ih neko na to nije primorao – bilo da je to bila međunarodna zajednica, politički pokreti u drugim republikama bivše Jugoslavije, vlast u Crnoj Gori ili protesti povodom pokradenih izbora u Srbiji 1996-97. godine, a danas protesti u Vojvodini za dobijanje višeg nivoa autonomije. Otuda se može pretpostaviti da se i prenos dela vlasti na lokalne organe neće odvijati na normalan način, već pomoću pritisaka i sukoba.

Prenos odgovornosti znači i prenos odgovarajućih sredstava. Tako bi opštine trebalo da dobiju veći udeo u sredstvima koja troši država u Srbiji, u odnosu na današnjih 10% ukupnih državnih izdataka. Opštine će dobiti niz poreza u svoje ruke, a uloga centralne administracije će se svesti na nadgledanje, kontrolu i ispravku eventualnih nepravilnosti. Teško je reći kako će izgledati nova poreska arhitektura, jer prenos više nadležnosti na opštine iziskuje znatnu reviziju poreskog sistema. Osim poreskog sistema, malo je tako komplikovanih stvari kao što je raspodela administrativnih i poreskih nadležnosti. Tu važi slično pravilo kao i za izborne sisteme. Iako su bolji i praktičniji izborni sistemi odavno poznati, svaki pojedinac može da napravi svoj model izbornog sistema. Takođe, gotovo svaki pojedinac može da napravi model raspodele sredstava među raznim nivoima vlasti i model prikupljanja sredstava iz različitih poreza. Među izvorima sticanja prihoda opština u nacrtu zakona se pominju porez na prihode od poljoprivrede i šumarstva, porez na prihod od obavljanja samostalne delatnosti, porez na nekretnine, porez na dobitke od igara na sreću, porez na nasledstvo, porez na apsolutni prenos vlasničkih prava i deo poreza na promet.<sup>20</sup> Tome treba dodati i lokalne takse (parkiranje, isticanje firme na javnom mestu, turističke takse itd.). Kako će izgledati finansije lokalnih zajednica, mnogo će zavisiti i od specifikovanih procenata prihoda od pojedinih poreza koje bi lokalne zajednice dobijale.

Novi nacrt zakona bi, prema svemu sudeći, trebalo da znači povećanje nadležnosti opština, mada za sada nije jasno u kojoj meri će to biti slučaj. Osim tog nacrta zakona, potrebni su zakoni kojima bi se regulisala autonomija Vojvodine i

---

<sup>20</sup> Osmam procentnih poena od poreza na promet treba da ide opštinama u kojima se određena transakcija odvija, 10 procentnih poena gradovima i 15 procentnih poena glavnom gradu (Beogradu).

nekih regiona. Potrebne su i znatno brže i dublje promene ekonomske legislative da bi lokalne i druge autonomije mogle valjano da iskoriste mogućnosti koje novi zakoni pružaju ili koje treba da pruže. Duga istorija centralizma u Srbiji, u odnosu na koji politike ogromne većine stranaka koje čine DOS nisu nikakav izuzetak, nagoveštava da ove promene neće biti brze, lake i konzistentne. Osim toga, administrativne i teritorijalno-političke promene bi, bez ostalih sistemskih promena, uglavnom ostale „mrtvo slovo na papiru”. Te dileme ne mogu da razreše teorijske spekulacije, već samo vreme. O reformama je bilo mnogo reči, ali nedostaju dela.

### Literatura:

1. Buchanan, J. M. (2000), *The logical foundations of constitutional liberty*, Liberty Fund, Indianapolis.
2. Horvat, T. M. (1999), *Javne finansije u političkim sistemima*, u: Nemeč & Wright (Eds), str. 85-111.
3. Mueller, D. C. (1991), *Public choice II*, Cambridge UP, Cambridge, Mass.
4. Nemeč, J. & Wright, G. (Eds.) (1999), *Javne finansije*, Magna Agenda, Beograd.
5. North, D. C. (1990), *Institutions, institutional change and economic performance*, Cambridge UP, Cambridge, Mass.
6. Oates, W. E. (1972), *Fiscal federalism*, Harcourt, Brace & Jovanovich, N. York.
7. Pejovich, S. (1998), *Toward a theory of the effects of interaction of formal and informal institutions on social stability and economic development*, mimeo, str. 1-22.
8. Prokopijević, M. (1998), *Constitutional rules during transition*, Paper at the 6<sup>th</sup> European Public Choice Society conference, Göteborg, Sweden, mimeo, 1-16 pages.
9. Prokopijević, M. (2000), *Konstitucionalna ekonomija*, E press, Beograd.
10. Prokopijević, M. (2001a), *Bez lokalne demokratije nema demokratije*, u: Damjanović, M. (Ur.) (2001), *Lokalna demokratija*, Magna Agenda, Beograd, str. 23-38.
11. Prokopijević, M. (2001b), *Tržišna demokratija*, Građanske inicijative, Beograd.
12. Članak „Local government”, u: Scruton, R. (Ed.) (1996), *A dictionary of political thought*, Macmillan, London, str. 319-321.
13. Tullock, G. (1992), *Organizacija moderne federalne države*, IEN & Ekonomika, Beograd.

*Božidar Raičević\**

## FISKALNA STRUKTURA REPUBLIKE SRBIJE

### 1. Uvod

Savezna Republika Jugoslavija je jedna od retkih federalno uređenih zemalja koja na saveznom nivou nema uređen sistem i politiku javnih (fiskalnih i nefiskalnih) prihoda.

Na osnovu Ustava SR Jugoslavije, nadležnost savezne države u sferi javnih prihoda je veoma ograničena, ona uređuje samo sistem i politiku carina i ustanovljava određeni sistem saveznih administrativnih i saveznih sudskih taksi. Sistem i politika svih ostalih javnih prihoda su u nadležnosti republika.

Na nivou savezne države postoji Zakon o osnovama poreskog sistema<sup>1</sup>, čiji je cilj da ujednači i koordiniše sistem i politiku poreza, kao najvažniji segment sistema i politike javnih prihoda. Taj Zakon određuje listu poreza koji se primenjuju na teritoriji SR Jugoslavije i osnovne elemente svakoga od njih. No, Zakon je otišao korak dalje, pa je uveliko odredio i mnoge elemente poreske politike navedenih poreskih oblika. Zakon o osnovama poreskog sistema, međutim, nema ni neposrednu primenu niti kaznene odredbe.

Takođe, na nivou savezne države postoji i Zakon o posebnom saveznom porezu na promet za 2001. godinu.<sup>2</sup> Ovaj zakon ima cilj da obezbedi dopunska sredstva za finansiranje odbrane zemlje i direktan je namenski prihod saveznog budžeta.

Oba navedena zakona, kao i sve ostale savezne zakone u oblasti javnih prihoda, Republika Crna Gora ne primenjuje, niti priznaje.

---

\* Prof. dr Božidar Raičević, Ekonomski institut, Pravni fakultet, Beograd.

1 Službeni list SRJ, broj 30/96, 29/97, 12/98, 59/98, 44/99, 53/99 i 40/01.

2 Službeni list SRJ, broj 73/00 i 21/01.

## 2. Fiskalni prihodi u Srbiji

Zakonima koje je Narodna skupština Republike Srbije usvojila tokom marta i aprila 2001. godine, započela je, po drugi put u poslednjih deset godina, sveobuhvatna fiskalna reforma u ovoj republici. Fiskalni sistem u Srbiji počeo je da dobija obrise koji se već više godina sreću u ostalim zemljama u tranziciji.

Fiskalna reforma je zamišljena tako da bude ostvarena u nekoliko faza.

U prvoj fazi, koja obuhvata zakonodavnu aktivnost Narodne skupštine u martu i aprilu 2001. godine, pripremljen je i usvojen budžet Republike za 2001. godinu, čijim je stupanjem na snagu, 1. aprila, prestao da funkcioniše režim privremenog finansiranja. Prva faza fiskalne reforme je obuhvatila i sistem i politiku svih ostalih fiskalnih javnih prihoda.

Druga faza, čija se realizacija očekuje početkom 2002. godine, treba da obuhvati reformisanje budžetskog sistema, poreske administracije, oporezivanje igara na sreću, finansiranje lokalne samouprave i slično. Takođe, u ovoj fazi treba učiniti, ako je potrebno, i određene izmene i dopune rešenja usvojenih u prvoj fazi fiskalne reforme.

Konačno, treća faza, čiji vremenski okviri ne mogu do kraja da se odrede (verovatno sredinom ili krajem 2003. godine), obuhvatala bi i uvođenje u fiskalni sistem Republike Srbije, odnosno SR Jugoslavije, dva najvažnija poreska oblika savremenih poreskih sistema – sintetičkog poreza na dohodak građana i poreza na dodatu vrednost.

Sistem fiskalnih prihoda Republike Srbije je uređen Zakonom o javnim prihodima i javnim rashodima<sup>3</sup> i obuhvata poreze na dohodak, dobit, imovinu i promet, akcize, doprinose za obavezno socijalno osiguranje, republičke, pokrajinske i opštinske takse, naknade za korišćenje dobara od opšteg interesa, naknadu za korišćenje gradskog građevinskog zemljišta i naknadu za zaštitu i unapređenje životne sredine.

### 2.1. Porezi

U Srbiji su zastupljeni sledeći poreski oblici: (1) porez na dobit preduzeća, (2) porez na dohodak građana, (3) porez na fond zarada, (4) porez na imovinu, (5) porez na nasleđe i poklon, (6) porez na prenos apsolutnih prava, (7) porez na promet proizvoda i usluga, (8) akcize, (9) porez na upotrebu, držanje i nošenje stvari i (10) porez na finansijske transakcije.

---

3 Službeni glasnik RS, broj 76/91... 22/01 (ukupno deset izmena i dopuna).

(1) Porez na dobit preduzeća je regulisan<sup>4</sup> u Srbiji na način koji je u potpunosti svojstven tržišno orijentisanim privredama.

Obveznik ovoga poreza je preduzeće organizovano u jednom od sledećih oblika: akcionarsko društvo, društvo sa ograničenom odgovornošću, ortačko društvo, komanditno društvo, društveno preduzeće i javno preduzeće. Obveznik je i zadruga, ako ostvaruje prihode na tržištu, kao i svako drugo pravno lice koje nije organizovano kao preduzeće ili zadruga ukoliko ostvaruje prihode na tržištu. Obveznik je rezident Srbije za svetski dohodak, odnosno nerezident Srbije za dobit ostvarenu na teritoriji Srbije.

Poresku osnovicu čini oporeziva dobit, koja se utvrđuje u poreskom bilansu usklađivanjem (brojnim i složenim) prihoda i rashoda, koji su iskazani u bilansu uspeha na način propisan Zakonom. Kapitalni dobitak se uključuje u oporezivu dobit (povećava je), dok je dozvoljeno prebijanje kapitalnog gubitka, kao i poslovnih gubitaka, na račun budućih kapitalnih dobitaka, odnosno budućih obračunskih perioda, ali ne duže od pet godina.

Stopa poreza na dobit preduzeća iznosi 20%, koliko iznosi i poreska stopa na isplaćene dividende, udele u dobiti pravnog lica, autorske naknade i kamate.

Zakon je predvideo brojne poreske podsticaje. Oni se pružaju u vidu ubrzane amortizacije, poreskih oslobođenja i poreskog kredita.

Zakon sadrži i odredbe koje se tiču otklanjanja dvostrukog oporezivanja dobiti ostvarene u drugoj republici i drugim državama, grupnog oporezivanja (tzv. poresko konsolidovanje), transfernih cena i utanjene kapitalizacije.

Konačno, Zakon je, na isti način kao i Zakon o porezu na dohodak građana, utvrdio poreski postupak, odnosno poslove vezane za utvrđivanje i naplatu poreza na dobit preduzeća.

Porez na dobit preduzeća ima skroman bilansni značaj (ispod 2% prihoda budžeta Republike)<sup>5</sup>.

(2) Porez na dohodak građana u Srbiji nije do kraja reformisan<sup>6</sup>. Naime, u oporezivanju dohotka građana u Srbiji primenjuje se mešoviti sistem. Pojedini prihodi građana oporezuju se tokom godine serijom cedularnih poreza, po odbitku ili na osnovu rešenja poreskog organa, dok na kraju godine godišnji porez

---

4 Zakon o porezu na dobit preduzeća, Službeni glasnik RS, br. 25/01. U primeni je od 1. jula 2001. godine.

5 Bilansni efekti svih javnih prihoda u ovom prilogu odnose se na 2001. godinu i izračunati su na osnovu Opšteg bilansa javnih prihoda i javnih rashoda Republike Srbije za 2001. godinu, Službeni glasnik RS, br. 24/01.

6 Zakon o porezu na dohodak građana, Službeni glasnik RS, br. 24/01. U primeni je od 1. jula 2001. godine, osim odredaba koje se odnose na porez na zarade i druge prihode, koje se primenjuju od 1. juna 2001. godine.

plaćaju samo oni koji su ostvarili dohodak veći od 300.000 dinara (rezidenti), odnosno 1.400.000 (stranac – rezident, zaposlen kod rezidentnog lica ili u poslovnoj jedinici nerezidentnog lica).

Prihodi koji podležu oporezivanju sistemom poreza po odbitku su: zarade, prihodi od autorskih prava i prava industrijske svojine, prihodi od kapitala, prihodi od nepokretnosti, prihodi od davanja u zakup pokretne imovine, dobiti od igara na sreću, prihodi od osiguranja lica i ostali prihodi, ako isplatilac prihoda vodi poslovne knjige.

Prihodi koji podležu oporezivanju po osnovu rešenja nadležnog poreskog organa su: prihodi od poljoprivrede i šumarstva, prihodi od samostalne delatnosti, kapitalni dobiti i ostali prihodi na koje se porez ne plaća po odbitku.

Treba napomenuti da postoji duga lista prihoda koji se ne oporezuju. Tu spadaju: prihodi ostvareni po osnovu propisa o pravima ratnih invalida, dečji i materinski dodatak i novčana pomoć za opremu novorođene dece, naknada za tuđu pomoć i negu i naknada za telesno oštećenje, naknada za vreme nezaposlenosti, materijalnog obezbeđenja u skladu sa zakonom, naknada iz zdravstvenog osiguranja, osim naknada zarade, naknada iz osiguranja imovine, osim naknada za izmaklu korist, kao i naknada iz osiguranja licima kojima se nadoknađuje pretrpljena šteta, ako ona nije naknađena od štetnika, naknada materijalne i nematerijalne štete, izuzev naknada za izmaklu korist, i naknada zarade, odnosno naknada za izostalu zaradu, pomoć u slučaju smrti zaposlenog, člana njegove porodice ili penzionisanog radnika (do 20.000 dinara), pomoć zbog uništenja ili oštećenja imovine usled elementarnih nepogoda ili drugih vanrednih događaja, organizovana socijalna i humanitarna pomoć, stipendije i krediti učenika i studenata (mesečno do 3.000 dinara), naknada za ishranu – hranarina koju sportistima amaterima isplaćuju amaterski sportski klubovi, u skladu sa zakonom kojim se uređuje sport (mesečno do 3.000 dinara), naknada i nagrada za rad osuđenih lica i maloletnih učinilaca krivičnih dela u kazneno-popravnim ustanovama, naknada i nagrada za rad pacijenata u psihijatrijskim ustanovama, naknada za rad lica u organima za sprovođenje izbora ili za popis stanovništva, penzije i invalidnine i otpremnine prilikom odlaska u penziju i novčane naknade, odnosno otpremnine koje se isplaćuju zaposlenom za čijim je radom prestala potreba u skladu sa zakonom kojim se uređuje radni odnos (do iznosa koji je kao najniži utvrđen zakonom kojim se uređuje radni odnos).

Obveznik poreza je fizičko lice rezident Republike Srbije – za dohodak ostvaren na teritoriji Republike, u drugoj republici i u inostranstvu. Obveznik je i fizičko lice koje nije rezident Republike – za dohodak ostvaren na teritoriji Republike Srbije.

Elementi oporezivanja su različiti za pojedine vrste prihoda.

Poreska osnovica kod poreza na zaradu je bruto zarada definisana Zakonom o radnim odnosima, bilo da je isplaćena u novcu, bonovima, novčanim potvrđama, akcijama, robi, činjenjem ili pružanjem pogodnosti, opraštanjem duga, kao i pokrivanjem rashoda obveznika novčanom naknadom ili neposrednim plaćanjem. Ne plaća se porez na: (1) naknadu troškova prevoza u javnom saobraćaju – najviše do 800 dinara, (2) naknadu za ishranu na službenom putovanju – najviše do iznosa od 600 dinara, odnosno do propisanog iznosa za putovanja u inostranstvo, (3) naknadu troškova smeštaja – najviše do cene noćenja u hotelu A i B kategorije, (4) naknadu troškova prevoza na službenom putovanju, prema priloženim računima prevoznika u javnom saobraćaju, odnosno do 30% cene litra super benzina, a najviše do 1.500 dinara mesečno i (5) solidarnu pomoć u propisanim slučajevima – najviše do 10.000 dinara. Porez se ne plaća na zarade invalidnih lica, zaposlenih u preduzećima za osposobljavanje invalidnih lica, kao i na zarade zaposlenih u diplomatskim i konzularnim predstavništvima ili međunarodnim organizacijama, pod uslovom da nisu rezidenti Republike Srbije.

Poresku osnovicu kod poreza na prihode od poljoprivrede i šumarstva čini katastarski prihod, odnosno stvarni dohodak ako se obveznik opredelio da vodi poslovne knjige. Predviđena su brojna oslobođenja i olakšice.

Obveznik poreza na prihode od samostalne delatnosti je fizičko lice koje ostvaruje prihod obavljanjem privrednih delatnosti, pružanjem profesionalnih i drugih intelektualnih usluga, kao i prihod od drugih delatnosti, ako taj prihod nije oporezovan po drugom osnovu. Poresku osnovicu čini oporeziva dobit, koja se utvrđuje u poreskom bilansu, na isti način kao i oporeziva dobit preduzeća. Na isti način je uređena i materija poreskih podsticaja. Izuzetno, ako ova kategorija obveznika ne vodi poslovne knjige, u slučajevima koje je propisao zakon, oni imaju pravo da zatraže da plaćaju porez na paušalno određen prihod.

Obveznik poreza na prihode od autorskih prava i prava industrijske svojine je fizičko lice koje, kao autor, odnosno vlasnik prava industrijske svojine ostvaruje odgovarajuću naknadu. Poresku osnovicu čini oporezivi prihod kao razlika između bruto prihoda i troškova koje je imao obveznik pri ostvarivanju i očuvanju prihoda. Ovi troškovi mogu biti stvarni (na osnovu dokaza) ili normirani.

Fizičko lice koje ostvaruje prihode od kapitala (kamatu, dividendu ili druge prihode ostvarene učešćem u dobiti) jeste obveznik poreza na prihode od kapitala. Osnovicu čini isplaćena kamata, odnosno 50% isplaćene dividende ili drugog učešća u raspodeljenoj dobiti. Ovaj porez se ne plaća na kamatu: (1) na dinarska sredstva po viđenju, (2) po osnovu javnog zajma i (3) po osnovu devizne štednje pretvorene, bez pristanka ulagača, u oročeni depozit kod ovlašćene banke, koji predstavlja javni dug države.

Obveznik poreza na prihode od nepokretnosti je fizičko lice koje, izdavanjem u zakup ili podzakup nepokretnosti, ostvari prihode po tom osnovu. Poresku osnovicu čini oporezivi prihod, odnosno bruto prihod umanjen za normirane troškove u visini od 20%, odnosno za stvarne troškove, uz priložene dokaze.

Obveznik poreza na kapitalni dobitak je fizičko lice koje prodajom, odnosno drugim prenosom uz naknadu ostvari kapitalni dobitak. Obveznik koji pravo, udeo ili hartiju od vrednosti drži u portfelju od pre 24. januara 1994. godine ne ostvaruje kapitalni dobitak njihovom prodajom. Poresku osnovicu čini kapitalni dobitak kao razlika između prodajne cene prava, udela ili hartije od vrednosti i njihove nabavne cene, usklađene prema odredbama zakona.

Obveznik poreza na prihode od davanja u zakup opreme, transportnih sredstava i slično je fizičko lice koje te stvari daje u zakup. Osnovicu čini oporezivi prihod, kao razlika između bruto prihoda i troškova (stvarnih ili normiranih u iznosu od 20%).

Obveznik poreza na dobitke od igara na sreću je fizičko lice koje ostvari dobitak od tih igara, a poresku osnovicu čini svaki pojedinačni dobitak ako je veći od 10.000 dinara.

Obveznik poreza na prihode od osiguranja je fizičko lice koje ostvari naknadu iz osiguranja lica, a poresku osnovicu čini oporezivi prihod, u vidu isplaćene naknade iz osiguranja lica, osim ako nije izuzeta od oporezivanja, u skladu sa zakonom.

Obveznik poreza na druge prihode je fizičko lice koje ostvaruje druge prihode (a oni mogu biti brojni), a oporezivi prihod čini bruto prihod, umanjen za normirane troškove u iznosu od 20%. Na druge prihode koje ostvari član učeničke, studentske i omladinske zadruge, kao i fizičko lice po osnovu prikupljanja i prodaje sekundarnih sirovina, šumskih plodova i lekovitog bilja, obračunati porez se umanjuje za 40%.

Svi navedeni prihodi se oporezuju proporcionalnom stopom koja iznosi 20%, osim zarada koje se oporezuju po stopi od 14%.

Godišnji porez plaćaju fizička lica koja su u kalendarskoj godini ostvarila ukupni dohodak veći od 300.000 dinara (rezidenti), odnosno 1.400.000 dinara (stranci rezidenti zaposleni kod rezidentnih lica, odnosno u stalnoj poslovnoj jedinici nerezidentnog lica). Dohodak predstavlja zbir zarada i oporezivih prihoda (ne svih), umanjenih za plaćene poreze i doprinose za obavezno socijalno osiguranje (na zaradu zaposlenog). Dohodak za oporezivanje se dobija kao razlika između dohotka i neoporezovanog iznosa (300.000, odnosno 1.400.000 dinara). Poresku osnovicu čini oporezivi dohodak, kao razlika između dohotka za oporezivanje i ličnih odbitaka koji iznose: (1) za poreskog obveznika – 30.000 dinara i (2) za izdržavanog člana – 10.000 dinara po izdržavanom članu. Ukupan iznos

ličnih odbitaka ne može biti veći od 50% poreske osnovice. Poreske stope su progresivne i iznose 10%, 15% i 20% (tranše od 150.000 dinara).

Usklađivanje neoporezovanog iznosa, ličnih oslobođenja i tranši za procent rastu, odnosno smanjenja zarada, vrši se prema podacima organa statistike.

Bilansni značaj poreza na dohodak građana je izuzetan, budući da čini 23,7% ukupnih budžetskih prihoda. Najveći značaj ima porez na zarade – 21,1% ukupnih budžetskih prihoda.

(3) Porez na fond zarada predstavlja nov poreski oblik u Srbiji, ali ne i nov poreski teret, budući da je zamena za do sada postojeću komunalnu naknadu i doprinos za usmerenu stambenu izgradnju.

Obveznik ovoga poreza, koji je ustanovljen Zakonom o porezu na fond zarada<sup>7</sup>, jeste: (1) isplatilac zarade, (2) isplatilac prihoda od autorskih prava i prava industrijske svojine, (3) fizičko lice koje ostvaruje prihode od samostalne delatnosti i (4) fizičko lice koje ostvaruje prihode od poljoprivrede i šumarstva. Osnovicu poreza čini isplaćena zarada, odnosno odgovarajući oporezivi prihod. Poreska stopa ne može biti viša od 3,5% (samostalno je utvrđuju odlukom skupštine opština), s tim što se sredstva ostvarena po stopi od 0,3% do 1,0% usmeravaju za finansiranje solidarne stambene izgradnje, a ostalo je izvorni prihod budžeta opštine. Inače, prihod od ovoga poreza iznosi 8,3% ukupnih budžetskih prihoda koji se ostvare na teritoriji Republike.

(4) Zakon o porezima na imovinu<sup>8</sup> je u poreski sistem Srbije *via facti* ustanovio tri poreska oblika: porez na imovinu, porez na nasleđe i poklon i porez na prenos apsolutnih prava.

Porez na imovinu se plaća na stvarna prava na nepokretnostima (zemljište, stambene i poslovne zgrade, stanovi, poslovni prostori, garaže i drugi građevinski objekti), kao i na pravo svojine na akcijama na ime i na udelima u društvima sa ograničenom odgovornošću.

Osnovicu poreza na nepokretnostima, osim za poljoprivredno i šumsko zemljište, ako poreski obveznik ne vodi poslovne knjige, čini tržišna vrednost na dan 31. decembra godine koja prethodi godini za koju se plaća porez. Osnovica poreza za poljoprivredno zemljište za obveznika koji ne vodi knjige je petostruki katastarski prihod. Osnovica ovoga poreza za obveznike koji vode knjige je vrednost nepokretnosti, utvrđena u njegovim poslovnim knjigama. Osnovica poreza na akcije i na udele je, ako je obveznik pravno lice, vrednost u njegovim poslovnim knjigama, odnosno ako je obveznik fizičko lice, vrednost u poslovnim knjigama emitenta akcija ili udela.

7 Službeni glasnik RS, br. 27/01.

8 Službeni glasnik RS, br. 26/01.

Stopa poreza na imovinu iznosi 0,40% za obveznike koji vode poslovne knjige, a za akcije i udele 0,25%. Stope poreza na imovinu za obveznika koji ne vodi poslovne knjige su progresivne i iznose 0,40%, 0,80%, 1,50% i 2% (četiri tranše po 6.000.000 dinara).

Ovaj poreski oblik poznaje brojna poreska oslobođenja i značajne poreske kredite.

Bilansni značaj poreza na imovinu je relativno skroman – iznosi 1,7% ukupnih budžetskih prihoda koji se ostvare na teritoriji Republike.

Porez na nasleđe i poklon se plaća na pravo svojine i druga prava na nepokretnostima, na određenim pokretnim stvarima, na pravima intelektualne svojine, na hartijama od vrednosti, koje naslednici ili poklonoprимci nasleđuju, odnosno prime na poklon.

Obveznik ovoga poreza je rezident ili nerezident Republike koji nasledi ili primi na poklon predmet oporezivanja. Poresku osnovicu čini tržišna vrednost nasleđene ili na poklon primljene imovine, umanjena za iznos dugova i drugih tereta. Poreske stope su progresivne i iznose 3% i 5% (dve tranše od 200.000 dinara). Postoje brojna oslobođenja od ovoga poreza.

Bilansni značaj poreza na nasleđe i poklon je veoma skroman – 0,1% ukupnih budžetskih prihoda, koji se ostvare na teritoriji Republike.

Porez na prenos apsolutnih prava plaća se na prenos uz naknadu stvarnih prava na nepokretnostima, prava intelektualne svojine, udela u pravnom licu, hartija od vrednosti i drugih prava. Obveznik ovoga poreza je, po pravilu, prodavac, odnosno prenosilac prava. Poresku osnovicu čini ugovorena vrednost, ako nije niža od tržišne. Ako je niža od tržišne, poreski organ ima pravo da poresku osnovicu utvrdi u visini tržišne vrednosti. Poreske stope su proporcionalne i diferencirane: 0,3% na prenos udela u pravnom licu i hartija od vrednosti i 5% na sve ostale prenose. I ovaj poreski oblik poznaje brojna i diferencirana poreska oslobođenja.

Bilansni značaj poreza na prenos apsolutnih prava je 2,7% ukupnih budžetskih prihoda, koji se ostvare na teritoriji Republike.

(5) Zakon o porezu na promet<sup>9</sup> u Srbiji ustanovljava oporezivanje prometa proizvoda i prometa usluga.

Kada je reč o porezu na promet proizvoda, u Srbiji se primenjuje jednofazno oporezivanje krajnje potrošnje (maloprodaje), sa dva izuzetaka. Promet derivata nafte se oporezuje u fazi proizvodnje, odnosno uvoza, a promet duvanskih preradevina, alkoholnih pića i kafe u svakoj fazi prometa (svefazno neto oporezivanje).

Porez na promet proizvoda se plaća, osim na prodaju proizvoda i na: (1) uvoz proizvoda, (2) davanje proizvoda bez naknade, (3) razmenu proizvoda, (4)

<sup>9</sup> Službeni glasnik RS, br. 22/01.

iskazivanje manjka koji se ne može pravdati, (5) iskazivanje rashoda preko određenih količina i (6) korišćenje proizvoda sopstvene proizvodnje za krajnju potrošnju.

Ne smatra se prometom proizvoda i izuzima od oporezivanja: (1) prodaja proizvoda licu koje je registrovano za obavljanje proizvodnje, odnosno dalji promet i (2) prodaja i uvoz proizvoda koji imaju svojstvo reprodukcione materijala, uz određene uslove.

Poreski obveznik je pravno ili fizičko lice – uvoznik ili prodavac, osim u nekoliko specifičnih situacija kada je obveznik kupac, odnosno proizvođač ili uvoznik.

Poresku osnovicu čini: (1) prodajna cena, (2) vrednost uvezenog proizvoda po carinskim propisima, (3) vrednost iskazanog manjka ili rashoda i (4) cena koja bi se postigla prodajom pri korišćenju sopstvenih proizvoda, razmeni proizvoda ili davanja bez naknade.

Poreska stopa je proporcionalna i iznosi 17%.

Postoje brojna poreska oslobođenja (ukupno 17 stavki). Treba posebno navesti nekoliko sledećih oslobođenja od plaćanja poreza na promet proizvoda: (1) izvoz, (2) sve vrste hleba i mleka, (3) đubriva, sredstva za zaštitu bilja, seme za reprodukciju, sadni materijal i kompletne krmne smeše za ishranu stoke, (4) proizvodi koji se uvoze kao humanitarna pomoć, (5) oprema u skladu sa propisima o amortizaciji, osim nekoliko izuzetaka, (6) poljoprivredna mehanizacija i drugo.

Porez na promet usluga plaća se na usluge koje se obavljaju uz naknadu. Enumeracija usluga u Zakonu je brojna i uključuje sve usluge, u skladu sa klasifikacijom delatnosti.

Poreski obveznik je lice koje izvrši uslugu, a samo izuzetno je to primalac usluge. Poresku osnovicu čini iznos naknade za izvršenu uslugu, u koju nije uračunat porez na promet, odnosno: (1) ostvarena razlika u ceni, (2) provizija, odnosno naknada za usluge uvoza, zastupanja, posredovanja, komisiona i slično i (3) bruto premija osiguranja, umanjena za iznos tehničke premije i doprinosa za preventivu.

Poreska stopa je proporcionalna i iznosi 17%.<sup>10</sup>

Brojna su oslobođenja od plaćanja poreza na promet usluga. Među njima treba posebno navesti sledeće: (1) usluge izvoza proizvoda i usluge učinjene u inostranstvu, (2) usluge u oblasti zdravstva, nauke, kulture, obrazovanja, socijalne zaštite i sporta, (3) usluge koje izvrše državni organi, organi teritorijalne autonomije i lokalne samouprave u ostvarivanju javne funkcije, (4) usluge koje vrše verske organizacije, (5) kamate, osim kamata za date kredite i pozajmice, čija je visina veća od stope rasta cena na malo uvećane za 0,5% i drugo. Izuzetno, do kraja 2001. godine

<sup>10</sup> Uz to, u 2001. godini se plaća još i 3% saveznog poreza na promet proizvoda i usluga.

su oslobođene plaćanja poreza na promet i komunalne usluge, osim usluga javnih garaža i parkirališta i usluge izdavanja u zakup pijačnog prostora.

Bilansni efekti poreza na promet su značajni i procenjuju se na preko 14% ukupnih budžetskih prihoda koji se ostvare na teritoriji Republike.

(6) Akcize su ustanovljene Zakonom o akcizama<sup>11</sup>. Akcizama se oporezuju sledeći proizvodi: (1) derivati nafte, (2) duvanske prerađevine, (3) etil-alkohol, (4) alkoholna pića, (5) osvežavajuća bezalkoholna pića, (6) kafa, (7) so za ishranu i (8) luksuzni proizvodi. Obveznik akcize je proizvođač odnosno uvoznik, a osnovicu čini jedinica mere, osim za luksuzne proizvode, gde je to cena. Poreske stope su, saglasno tome, iskazane u nominalnim iznosima u dinarima po jedinici mere proizvoda (za luksuzne proizvode poreska stopa je u procentu). Indeksiranje iznosa akcize se vrši tromesečno. Obavezno je stavljanje akciznih markica na duvanske prerađevine i na alkoholna pića.

Bilansni efekti akciza su značajni i procenjuju se na preko 10% ukupnih budžetskih prihoda koji se ostvare na teritoriji Republike.

(7) Porez na upotrebu, držanje i nošenje stvari je nov poreski oblik, ali nije nov poreski teret, budući da se *via facti* ranije netransparentnim brojnim taksama i naknadama vršilo oporezivanje upotrebe i držanja pojedinih stvari. Zakon o porezima na upotrebu, držanje i nošenje stvari<sup>12</sup> uvodi porez na upotrebu: (1) motornih vozila, (2) mobilnog telefona, (3) čamaca, plovećih postrojenja i jahti, (4) vazduhoplova i letelica i (5) oružja. U zavisnosti od vrste predmeta oporezivanja, definisani su obveznik, osnovica, poreske stope i način utvrđivanja i plaćanja poreske obaveze.

Bilansni efekti ovoga poreza se procenjuju na ispod 0,8% ukupnih budžetskih prihoda koji se ostvare na teritoriji Republike.

(8) Porez na finansijske transakcije je svakako nov poreski oblik, iako je u prethodnoj deceniji nekoliko puta bio ustanovljavan. Zakon o porezu na finansijske transakcije<sup>13</sup> uvodi porez koji se plaća na sve virmanske isplate preko računa, na kliring, na kompenzaciju, kao i na svaku drugu isplatu sredstava sa računa, na indosament, cesiju i asignaciju. Obveznik ovoga poreza je preduzetnik ili pravno lice, a osnovicu čini iznos, odnosno vrednost sredstava naznačena u nalogu, ugovoru, odnosno drugom instrumentu na osnovu koga se izvršava svaki pojedinačni posao platnog prometa, odnosno svaka finansijska transakcija. Poreska stopa je skromna – 0,3%, a oslobođenja nisu brojna.

Bilansni efekti ovoga poreza se procenjuju na preko 4% ukupnih budžetskih prihoda koji se ostvare na teritoriji Republike.

11 Službeni glasnik RS, br. 22/01.

12 Službeni glasnik RS, br. 26/01.

13 Službeni glasnik RS, br. 26/01.

## 2.2. Doprinosi

U Srbiji se plaćaju doprinosi za sledeće vidove obaveznog socijalnog osiguranja: (1) za penzijsko i invalidsko osiguranje, (2) za zdravstveno osiguranje i (3) za osiguranje za slučaj nezaposlenosti<sup>14</sup>.

Obveznici doprinosa za sve ili pojedine vidove socijalnog osiguranja su, po pravilu, poslodavci i zaposleni, kao i preduzetnici i zemljoradnici. Brojni specifični slučajevi (ima ih preko dvadesetak) utvrđeni su odgovarajućim odredbama svakog od navedenih zakona iz oblasti tri vida socijalnog osiguranja.

Stope doprinosa su proporcionalne i različite za svaki vid socijalnog osiguranja i za pojedine slučajeve osiguranja (tih stopa ima, takođe, preko dvadesetak).

Stope doprinosa koje plaćaju dve najčešće grupe obveznika (poslodavci i zaposleni) iznose: 9,8% za penzijsko i invalidsko osiguranje, 5,95% za zdravstveno osiguranje i 0,55% za osiguranje za slučaj nezaposlenosti, što zbirno iznosi 16,3%. Navedenu zbirnu stopu, u istom iznosu, plaćaju i poslodavci i zaposleni.

Osnovicu na koju se plaćaju doprinosi za socijalno osiguranje čini (bruto) zarada, utvrđena u skladu sa Zakonom o radnim odnosima, i istovetna je osnovici na koju se plaća porez na zaradu. Međutim, osnovica doprinosa ne može biti niža od zakonom propisanih iznosa. Raspon osnovica se kreće od 3.033 dinara mesečno za poslove za koje se ne zahteva stručnost do 12.724 dinara mesečno za poslove za koje se zahteva stručnost koja se stiče doktoratom (ima ukupno osam raznih vrsta poslova, odnosno osnovica). Navedena osnovica ne može biti viša od petostrukog iznosa prosečne mesečne zarade po zaposlenom u Republici, prema poslednjem objavljenom podatku organa statistike. Navedene najniže osnovice se usklađuju tromesečno sa kretanjem zarada zaposlenih u Republici.

Bilansni značaj doprinosa za obavezno socijalno osiguranje je velik. U ukupnim javnim prihodima Srbije za 2001. godinu se očekuje da njihov udeo iznosi preko 38%. Doprinosi su, inače, destimirani javni prihod i pripadaju fondovima pojedinih vidova socijalnog osiguranja.

## 2.3. Takse

Zakon o javnim prihodima i javnim rashodima Srbije predvideo je postojanje sledećih vrsta taksa: (1) administrativne, (2) sudske, (3) komunalne, (4) registracione, (5) lokalne komunalne i (6) pokrajinske i opštinske administrativne

---

<sup>14</sup> Utvrđivanje i plaćanje doprinosa za navedene vidove obaveznog socijalnog osiguranja je regulisano na istovetan način u sledećim propisima: u Zakonu o invalidskom i penzijskom osiguranju, Zakonu o zdravstvenom osiguranju i Zakonu o zapošljavanju i ostvarivanju prava nezaposlenih lica.

takse. Sve takse su uvedene odgovarajućim republičkim zakonima,<sup>15</sup> odnosno odlukama lokalne samouprave<sup>16</sup>.

## 2.4. Naknade

Na teritoriji Republike Srbije se primenjuju tri vrste naknada, i to: (1) naknade za korišćenje dobara od opšteg interesa, (2) naknada za korišćenje gradskog građevinskog zemljišta i (3) naknada za zaštitu i unapređene životne sredine.

U primeni su sledeće naknade za korišćenje dobara od opšteg interesa: (1) za korišćenje voda, (2) za korišćenje šuma, (3) za korišćenje zemljišta, (4) za korišćenje puteva, (5) za korišćenje rudnog blaga i (6) za korišćenje prirodnog lekovitog faktora.<sup>17</sup>

Naknade za korišćenje dobara od opšteg interesa plaćaju se u vidu relativno brojnih specifikovanih pojedinačnih naknada za svako navedeno opšte dobro.

Bilansni efekti navedenih naknada su relativno značajni (teško ih je tačno utvrditi) i pripadaju kako budžetu Republike tako i opštinskim budžetima, odnosno prihod su odgovarajućih javnih preduzeća.

Naknada za korišćenje gradskog građevinskog zemljišta i naknada za zaštitu i unapređenje životne sredine su lokalni javni prihod relativno skromnog bilansnog značaja, osim za gradske opštine.

## 3. Nefiskalni prihodi u Srbiji

Sistem nefiskalnih javnih prihoda u Srbiji je takođe regulisan Zakonom o javnim приходima i javnim rashodima. On obuhvata sledeće vrste prihoda: (1) javni zajam, (2) domenske prihode, (3) koncesione prihode, (4) prihode od privatizacije, (5) prihode po osnovu donacija i (6) ostale nefiskalne javne prihode.

(1) Javni zajam je prihod nefiskalnog tipa koji je relativno često korišćen. Zapravo, reč je po pravilu o kratkoročnom (ređe srednjoročnom) zaduživanju Republike kod emisione banke i poslovnih banaka za premošćavanje budžetskih deficita koji, kao takvi, skoro da nikada zvanično nisu proglašavani. Takođe, zaduživanje je korišćeno i za pokrivanje debalansa u penzionim fondovima.

Po pravilu, Republika se može zaduživati izdavanjem obveznica ili na drugi način. Usled neravnomernog priticanja prihoda u toku godine, Republika može

---

<sup>15</sup> Osim republičkih taksa, na području Srbije se primenjuju i savezne administrativne i sudske takse, uvedene odgovarajućim saveznim zakonima. Treba napomenuti da se navedene takse ne primenjuju na teritoriji Crne Gore.

<sup>16</sup> U Srbiji, kao i u Crnoj Gori, nisu uvedene registracione takse, iako su predviđene.

<sup>17</sup> Naknade su uvedene brojnim republičkim zakonima, odnosno operacionalizovane su odgovarajućim podzakonskim aktima ili odlukama javnih preduzeća.

koristiti kratkoročnu pozajmicu, odnosno izdavati državne zapise. Konačno, Republika može davati garancije bankama po kreditima, pod uslovom da se ne dovede u pitanje finansiranje javnih rashoda.

(2) Domenski prihodi nisu posebno značajni, niti brojni. U praksi republika (i savezne države) svode se na prihode od prodaje i davanja u zakup, odnosno na korišćenje nepokretnosti i pokretnih stvari u državnoj svojini.

(3) Prihodi od koncesione naknade su relativno nov prihod, uveden tek tokom 1997. godine Zakonom o koncesijama.<sup>18</sup> Mogu da budu prihod Republike, ali i prihod lokalnih organa vlasti. Nije poznato da je do sada ostvaren prihod po osnovu koncesione naknade.

(4) Prihodi od privatizacije mogu *via facti* da budu višestruki. Reč je o prihodima koji se ostvaruju od prodaje društvenog kapitala preduzeća koje se transformišu i od prodaje akcija koje je preduzeće steklo bez naknade u drugom preduzeću, kao i od prodaje akcija stečenih svojinskom transformacijom. Takođe, prihodi se mogu ostvariti i od prodaje državnog kapitala preduzeća koja se transformišu. Ne raspolaže se podacima o do sada ostvarenim navedenim prihodima.

(5) Prihodi po osnovu donacija su relativno nov javni prihod u Srbiji (uvedene su 1998. godine). Do ove godine, ovaj prihod je bio zanemarljiv za sve budžete. Očekuje se da njegov značaj bude izražen u 2001. godini.

(6) Ostali nefiskalni prihodi obuhvataju relativno brojnu, ali bilansno zanemarljivu grupu javnih prihoda u Srbiji. Reč je o prihodima od naplaćenih novčanih kazni u odgovarajućim postupcima pred državnim organima, o oduzetoj imovinskoj koristi i sredstvima u odgovarajućim postupcima pred državnim organima, o prihodima koje svojom delatnošću ostvare državni organi i slično.

## 4. Pripadnost javnih prihoda u Srbiji

### 4.1. Prihodi koji pripadaju saveznom budžetu

Prihodi budžeta SR Jugoslavije su opredeljeni Zakonom o finansiranju SR Jugoslavije<sup>19</sup>. Ti prihodi su sledeći:

a) *Porezi*, i to:

1. porez na promet i
2. akcize<sup>20</sup>.

---

18 Službeni glasnik RS, br. 20/97 i 25/97. Uskoro se očekuju izmene i dopune tog Zakona.

19 Službeni list SRJ, br. 52/92.

20 Svake godine se Zakonom o saveznom budžetu određuje procenat poreza na promet i akciza koji pripada saveznom budžetu. Tako je saveznom budžetu 1994. godine usmereno 40%, 1995. i 1996. 35%, 1997. 30%, 1998. 35% i 1999. i 2000. godine 40%. Za 2001. godinu je

b) *Takse*, i to:

1. savezne administrativne takse i
2. savezne sudske takse.

c) *Carine i carinske dažbine*.d) *Ostali prihodi*, i to:

1. prihodi saveznih organa i organizacija,
2. prihodi od kamata na deponovana sredstva kod banaka,
3. prihodi od izdatih hartija od vrednosti,
4. višak prihoda Narodne banke Jugoslavije,
5. prihod Savezne uprave za kontrolu letenja i
6. prihodi od prodaje stvari, imovinskih prava i od zakupa nepokretnosti i pokretnih stvari.

## 4.2. Prihodi koji pripadaju budžetu Republike Srbije

Zakon o javnim приходима i javnim rashodima je opredelio pripadnost javnih prihoda. Tako budžetu Republike Srbije pripadaju sledeći javni prihodi:

a) *Porezi* u iznosu utvrđenom Zakonom o budžetu Republike, i to:<sup>21</sup>

- |  |                       |
|--|-----------------------|
| 1. porez na promet                                       | 82,5%, <sup>22</sup>  |
| 2. porez na dobit preduzeća                              | 98,3%,                |
| 3. porez na dohodak građana                              | 95,0%,                |
| 4. akcize  | 100,0%, <sup>23</sup> |
| 5. porez na upotrebu, držanje i nošenje određenih stvari | 100,0%,               |
| 6. porez na finansijske transakcije                      | 100,0%.               |

b) *Takse*, i to:

- |                                     |         |
|-------------------------------------|---------|
| 1. republičke administrativne takse | 100,0%, |
| 2. sudske takse                     | 100,0%, |
| 3. registracione takse              | 100,0%. |

Zakonom o saveznom budžetu određeno takođe 40% (čl. 3. Zakona, Službeni list SRJ, br. 73/00), ali je Vlada Republike Srbije svojom Uredbom o načinu raspodele prihoda od poreza na promet i akciza u 2001. godini (Službeni glasnik RS, br. 22/01) propisala „da do stupanja na snagu Zakona o izmeni Zakona o saveznom budžetu, SR Jugoslaviji pripada 23% svih naplaćenih prihoda od poreza na promet proizvoda i usluga i 6% svih naplaćenih prihoda od akciza”. Zakon o izmenama i dopunama Zakona o saveznom budžetu je usvojen septembra 2001. godine (Službeni list SRJ, br. 52/01), ali korekcija prihoda od poreza na promet i akciza koji pripadaju saveznom budžetu nije učinjena. *Via facti*, i dalje se primenjuje pomenuta Uredba Vlade Republike Srbije. Republika Crna Gora navedene prihode ne uplaćuje od 1998. godine.

<sup>21</sup> U tekstu koji sledi se daju iznosi koji su utvrđeni u budžetu Republike za 2001. godinu (Službeni glasnik RS, br. 21/01).

<sup>22</sup> Zakonom određeni deo poreza na promet pripada saveznom budžetu. Videti fusnotu 29.

<sup>23</sup> Zakonom određeni deo akciza pripada saveznom budžetu. Videti fusnotu 29.

c) *Ostali prihodi*, i to:

1. novčane kazne izrečene u krivičnom, prekršajnom i drugom postupku koji se vodi pred državnim organom,
2. oduzeta imovinska korist i sredstva dobijena prodajom oduzetih predmeta u krivičnom, prekršajnom i drugom postupku,
3. prihodi koje svojom delatnošću ostvaruju republički organi i organizacije,
4. prihodi od akcionarskog kapitala i hartija od vrednosti,
5. prihodi od prodaje nepokretnosti i pokretnih stvari u državnoj svojini, koje koriste državni organi i organizacije,
6. prihodi od kamata na plasmane novčanih sredstava i deponovanih sredstava Republike,
7. prihodi od koncesione naknade,
8. naknade za korišćenje dobara od opšteg interesa u skladu sa zakonom,
9. prihodi ostvareni od prodaje državnog kapitala,
10. prihodi od davanja u zakup, odnosno na korišćenje nepokretnosti u državnoj svojini, koje koriste državni organi i organizacije i
11. prihodi po osnovu donacija.

Ostali prihodi u potpunosti pripadaju budžetu Republike.

## 4.3. Prihodi koji pripadaju budžetu Autonomne Pokrajine Vojvodine

Zakon o javnim приходима i javnim rashodima je opredelio pripadnost javnih prihoda i budžetu Autonomne Pokrajine Vojvodine, i to:

a) *Porezi* u iznosu utvrđenom Zakonom o budžetu Republike, i to:

1. porez na dobit preduzeća 1,8%,
2. porez na dohodak građana 0,8%.

b) *Pokrajinske administrativne takse* 100,0%.c) *Ostali prihodi*, i to:

1. prihodi od kamata na sredstva autonomne pokrajine deponovana kod banaka,
2. prihodi od prodaje nepokretnosti i pokretnih stvari koje koriste organi Autonomne Pokrajine,
3. prihodi od davanja u zakup, odnosno na korišćenje nepokretnosti u državnoj svojini koje koriste organi Autonomne Pokrajine,
4. prihodi koje svojom delatnošću ostvare organi Autonomne Pokrajine,
5. prihodi po osnovu donacija i
6. prihodi od prodaje akcijskog kapitala Autonomne Pokrajine.

#### 4.4. Prihodi koji pripadaju budžetu opštine, grada, odnosno grada Beograda

Zakon o javnim приходима i javnim rashodima je opredelio pripadnost javnih prihoda i budžetu opštine, grada, odnosno grada Beograda, i to:

- a) *Porezi* u iznosu utvrđenom Zakonom o budžetu Republike, i to:
  1. porez na dohodak građana 4,3%,
  2. porez na imovinu 100,0%,
  3. porez na nasleđe i poklon 100,0%,
  4. porez na prenos apsolutnih prava 100,0%,
  5. porez na fond zarada 100,0%,<sup>24</sup>
  6. porez na promet 17,5%.
- b) *Takse*, i to:
  1. lokalne komunalne takse 100,0%,
  2. boravišna taksa 100,0%,
  3. opštinske administrativne takse 100,0%.
- c) *Ostali prihodi*, i to:
  1. naknade za korišćenje gradskog građevinskog zemljišta,
  2. naknade za izgradnju, održavanje i korišćenje lokalnih puteva i ulica i drugih objekata opštinskog značaja,
  3. naknada za korišćenje prirodnog lekovitog faktora,
  4. prihodi od kamata na sredstva opštine, odnosno grada deponovana kod banaka,
  5. prihodi od prodaje pokretnih stvari i prihodi od davanja u zakup, odnosno na korišćenje nepokretnosti u državnoj svojini koje koriste organi i organizacije opštine, grada, odnosno grada Beograda u skladu sa republičkim zakonom,
  6. prihodi od koncesione naknade za obavljanje komunalnih delatnosti,
  7. deo naknade za korišćenje rudnog blaga na teritoriji opštine,
  8. novčane kazne izrečene u prekršajnom postupku za prekršaje propisane aktom skupštine opštine, kao i oduzeta imovinska korist u tom postupku,
  9. samodoprinos uveden za teritoriju opštine,
  10. novčana sredstva ostvarena od prodaje državnog kapitala javnih preduzeća čiji je osnivač grad, odnosno opština,

<sup>24</sup> Tačno je da prihod od poreza na fond zarada u potpunosti pripada opštinama. Međutim, jedan deo toga poreza, diferencirano od opštine do opštine, mora da se upotrebi u okviru fonda za solidarnu stambenu izgradnju, a ostali deo čini prihod budžeta lokalne samouprave. Dosadašnje iskustvo u raspodeli navedenih prihoda pokazuje da se između jedne četvrtine i jedne trećine prihoda od poreza na fond zarada koristi za solidarnu stambenu izgradnju, a ostalo je prihod budžeta.

11. prihodi koje svojom delatnošću ostvare opštinski organi i organizacije,
12. prihodi po osnovu donacija i
13. naknada za zaštitu i unapređenje životne sredine.

#### 4.5. Prihodi koji pripadaju fondovima socijalnog osiguranja

Konačno, prihodi fondova za socijalno osiguranje su uređeni Zakonom o javnim приходima i javnim rashodima, a konkretizovani Opštim bilansom javnih prihoda i javnih rashoda Republike Srbije za 2001. godinu.<sup>25</sup>

Tako, prihode Republičkog fonda penzijskog i invalidskog osiguranja zaposlenih čine:

1. doprinosi za penzijsko i invalidsko osiguranje zaposlenih,
2. prihodi iz saveznog budžeta,
3. dotacije iz budžeta Republike i
4. prihodi od akcijskog kapitala.

Prihode Republičkog fonda penzijskog i invalidskog osiguranja zemljoradnika čine:

1. doprinos za penzijsko i invalidsko osiguranje zemljoradnika i
2. dotacije iz budžeta Republike.

Prihode Republičkog fonda penzijskog i invalidskog osiguranja samostalnih delatnosti čine:

1. doprinos za penzijsko i invalidsko osiguranje samostalnih delatnosti i
2. prihodi od penzijskog i invalidskog osiguranja zaposlenih.

Prihode Republičkog zavoda za zdravstvenu zaštitu čine:

1. doprinos za zdravstveno osiguranje,
2. prihodi po osnovu obezbeđenja donacija,
3. dotacije iz budžeta Republike i
4. prihodi po osnovu participacija.

Konačno, prihode Republičkog zavoda za tržište rada čine:

1. doprinos za nezaposlene,
2. dotacije iz budžeta Republike i
3. sredstva za strukturno prilagođavanje (fond za tranziciju).

## 5. Struktura javnih prihoda u Srbiji

Pošto je u prethodnim delovima ovoga rada dat detaljan prikaz javnih prihoda u Republici Srbiji, treba, konačno, tabelarno prikazati njihovu strukturu i dati

---

<sup>25</sup> Iako je bilo obavezno da se svake godine sačinjava Opšti bilans, to, *via facti*, nije rađeno sve do 2001. godine, odnosno rađeno je rudimentarno.

manje komentare. Struktura javnih prihoda Republike Srbije će biti prikazana dvojakom: (1) po vrstama javnih prihoda i (2) po njihovoj pripadnosti.

*Tabela 1: Struktura javnih prihoda Republike Srbije po vrstama*

	u milionima dinara	u procentima
I <i>Porezi</i>	114.963,4	45,4
1. porez na zarade	23.768,9	9,4
2. porez na prihode od samostalnih delatnosti	1.168,4	0,4
3. porez na prihode od autorskih prava, patenata i tehničkih unapređenja	381,0	0,0
4. porez na prihode od kapitala	279,4	0,0
5. porez na ostale prihode građana	1.211,0	0,4
6. porez na fond zarada	7.794,6	3,1
7. porez na dobit preduzeća	2.239,2	0,9
8. porez na promet	35.688,9	14,1
9. akcize	25.500,0	10,1
10. porez na imovinu	1.621,1	0,6
11. porez na nasleđe i poklon	120,7	0,0
12. porez na prenos apsolutnih prava	2.890,2	1,1
13. porez na finansijske transakcije	10.300,0	4,1
14. porez na upotrebu, držanje i nošenje određenih dobara	2.000,0	0,8
II <i>Takse</i>	1.161,0	0,4
1. republičke administrativne takse	1.058,6	0,4
2. republičke sudske takse	87,0	0,0
3. republičke komunalne takse	15,4	0,0
III <i>Doprinosi</i>	90.979,5	35,9
1. doprinosi za PIO zaposlenih	52.083,0	20,6
2. doprinosi za PIO zemljoradnika	1.114,6	0,4
3. doprinosi za PIO samostalnih delatnosti	1.355,9	0,5
4. doprinosi za zdravstveno osiguranje	34.108,8	13,5
5. doprinosi za nezaposlene	2.317,2	0,9
IV <i>Drugi javni prihodi budžeta Republike</i>	11.539,0	4,6
V <i>Ostali prihodi budžeta Autonomne Pokrajine Vojvodine</i>	98,0	0,0
VI <i>Lokalni prihodi</i>	8.222,2	3,2

VII *Ostali prihodi fondova*

1. Republički fond penzijskog i invalidskog osiguranja	16.925,0	6,6
1. prihodi saveznog budžeta	1.336,2	0,5
2. dotacije iz budžeta Republike	15.088,8	6,0
3. prihodi od akcijskog kapitala	500,0	0,1
2. Republički fond penzijskog i invalidskog osiguranja zemljoradnika		
1. dotacije iz budžeta Republike	1.175,7	0,4
3. Republički fond penzijskog i invalidskog osiguranja samostalnih delatnosti		
1. prihodi od penzijskog i invalidskog osiguranja zaposlenih	844,7	0,3
4. Republički zavod za zdravstveno osiguranje	4.404,4	1,7
1. prihodi po osnovu obezbeđenih donacija	1.400,0	0,5
2. dotacije iz budžeta Republike	2.004,4	0,8
3. prihodi od participacija	1.000,0	0,4
5. Republički zavod za tržište rada	3.040,3	
1. dotacije iz budžeta Republike	1.540,3	0,6
2. sredstva za strukturno prilagođavanje (fond za tranziciju)	1.500,0	0,6
<b>UKUPNI JAVNI PRIHODI</b>	<b>253.353,2</b>	<b>100,0</b>

Tabela je veoma ilustrativna. Ona pokazuje da u strukturi javnih prihoda Republike Srbije dominiraju porezi sa 45,4% i doprinosi sa 35,9% ukupnih javnih prihoda u 2001. godini. Drugi prihodi (takse, naknade i ostali prihodi) imaju mnogo skromnije učešće. Najznačajniji su doprinosi za penzijsko i invalidsko osiguranje zaposlenih (20,6%), porez na promet (14,1%), doprinos za zdravstveno osiguranje (13,5%), akcize (10,1%) i porez na zarade (9,4%). Sve ostale vrste prihoda osetno zaostaju. Letimičan uvid pokazuje da se glavnina javnih prihoda u Srbiji ostvaruje oporezivanjem zarada (doprinosi i porez na zaradu) i prometa proizvoda i usluga.

Sledeća tabela ima cilj da pruži drugačiji presek fiskalne strukture Republike Srbije. Naime, učinjeni obračun koji je u njoj prikazan pokazuje kako se javni prihodi u Republici Srbiji distribuiraju po finansijskim institucijama – budžetima i fondovima. Budući da nisu postojali odgovarajući i do kraja valjani podaci, u ovaj obračun nisu uključena sredstva koja pripadaju saveznom budžetu.

Tabela 2: Struktura javnih prihoda po pripadnosti

	u milionima dinara	u procentima
I Budžet Republike – ukupno	107.600,0	42,4
1. <i>Porezi</i>	94.900,0	37,4
1. porez na zarade	22.402,8	8,8
2. porez na prihode od samostalne delatnosti	1.168,4	0,4
3. porez na prihode od autorskih prava, patenata i tehničkih unapređenja	381,0	0,0
4. porez na prihode od kapitala	279,4	0,0
5. porez na ostale prihode građana	1.168,4	0,4
6. porez na dobit preduzeća	2.200,0	0,9
7. porez na promet	29.500,0	11,6
8. akcize	25.500,0	10,6
9. porez na finansijske transakcije	10.300,0	4,1
10. porez na upotrebu, držanje i nošenje određenih dobara	2.000,0	0,8
2. <i>Takse</i>	1.161,0	0,4
1. republičke administrativne takse	1.058,6	
2. republičke sudske takse	87,0	0,0
3. republičke komunalne takse	15,4	0,0
3. <i>Drugi javni prihodi</i>	11.539,0	4,6
II Budžet Autonomne Pokrajine Vojvodine – ukupno	395,0	0,2
1. <i>Porezi</i>	297,0	0,1
1. porez na dohodak građana	257,8	0,1
2. porez na dobit preduzeća	39,2	0,0
2. <i>Ostali prihodi</i>	98,0	0,0
III Budžeti opština i gradova – ukupno	27.988,6	11,1
1. <i>Porezi</i>		
1. porez na zarade	1.150,9	0,4
2. porez na prihod od poljoprivrede i šumarstva	42,6	0,0
3. porez na promet	6.188,9	2,4
4. porez na imovinu	1.621,1	0,6
5. porez na nasleđe i poklon	120,7	0,0
6. porez na prenos apsolutnih prava	2.890,2	1,1
7. porez na fond zarada	7.794,6	3,1
2. <i>Lokalni prihodi</i>	8.222,2	3,2

IV Republički fond penzijskog i invalidskog osiguranja zaposlenih – ukupno	69.008,0	27,2
1. doprinosi PIO zaposlenih	52.083,0	20,6
2. prihodi saveznog budžeta	1.336,2	0,5
3. dotacije iz budžeta Republike	15.088,8	6,0
4. prihodi od akcijskog kapitala	500,0	0,0
V Republički fond penzijskog i invalidskog osiguranja zemljoradnika – ukupno	2.290,3	0,9
1. doprinos PIO zemljoradnika	1.114,6	0,4
2. dotacija iz budžeta Republike	1.175,7	0,5
VI Republički fond penzijskog i invalidskog osiguranja samostalnih delatnosti – ukupno	2.200,6	0,9
1. doprinos za PIO samostalnih delatnosti	1.355,9	0,6
2. prihodi od PIO zaposlenih	844,7	0,3
VII Republički zavod za zdravstveno osiguranje – ukupno	38.513,2	15,2
1. doprinos za zdravstveno osiguranje	34.108,8	13,5
2. prihodi po osnovu obezbeđenih donacija	1.400,0	0,6
3. dotacije iz budžeta Republike	2.004,4	0,8
4. prihodi od participacija	1.000,0	0,3
VIII Republički zavod za tržište rada – ukupno	5.357,5	2,1
1. doprinos za nezaposlene	2.317,2	0,9
2. dotacije iz budžeta Republike	1.540,3	0,6
3. sredstva za strukturno prilagođavanje (fond za tranziciju)	1.500,0	0,6
<b>UKUPNI JAVNI PRIHODI</b>	<b>253.353,2</b>	<b>100,0</b>

Više od 42,4% ukupnih javnih prihoda Republike Srbije pripadaju republičkom budžetu, budžetima lokalnih zajednica pripada 11,1% ukupnih javnih prihoda, dok je udeo budžeta Autonomne Pokrajine Vojvodine veoma skroman, ispod 0,2% ukupnih javnih prihoda Republike. Pozicija fondova socijalnog osiguranja ukazuje na izraženu dominaciju Fonda penzijskog i invalidskog osiguranja zaposlenih (27,2% ukupnih sredstava), a zatim Zavoda za zdravstvenu zaštitu (15,2%). Pozicije svih ostalih korisnika javnih prihoda koji se prikupe na teritoriji Republike Srbije su veoma skromne.

## Korišćena literatura, dokumentacija i statistička građa:

1. J. Lovčević, *Institucije javnih finansija*, Službeni list SFRJ, 1991, str. 276.
2. B. Raičević, M. Radičić i grupa autora, *Finansije*, deo Javne finansije, Stylos, Novi Sad, 2001, str. 189 – 366.
3. D. Popović, *Nauka o porezima i poresko pravo*, Savremena administracija, Beograd, 1997, str. 826.
4. B. Raičević, *Novi poreski sistem Srbije*, Jugoslovenski pregled, br. 2/01, Beograd, 2001, str. 23-40.
5. Đ. Pavlović i M. Vlatković, *Sistem finansiranja lokalne samouprave u Republici Srbiji*, Zavod za unapređenje i rentabilnost poslovanja, Beograd, 2000, str. 270.
6. *Zakon o javnim prihodima i javnim rashodima*, Službeni glasnik RS, br. 76/91 do 22/01, ukupno deset izmena.
7. *Zakon o porezu na dohodak građana*, Službeni glasnik RS, br. 24/01.
8. *Zakon o porezu na dobit preduzeća*, Službeni glasnik RS, br. 25/01.
9. *Zakon o porezima na imovinu*, Službeni glasnik RS, br. 26/01.
10. *Zakon o porezima na upotrebu, držanje i nošenje dobara*, Službeni glasnik RS, br. 26/01.
11. *Zakon o porezu na finansijske transakcije*, Službeni glasnik RS, br. 26/01.
12. *Zakon o porezu na platni fond*, Službeni glasnik RS, br. 27/01.
13. *Zakon o akcizama*, Službeni glasnik RS, br. 22/01.
14. *Zakon o porezu na promet*, Službeni glasnik RS, br. 22/01.
15. *Zakon o budžetu Republike Srbije za 2001. godinu*, Službeni glasnik RS, br. 21/01.
16. *Zakon o obimu sredstava i učešću opština i gradova u porezu na promet*, Službeni glasnik RS, br. 22/01.
17. *Zakon o radnim odnosima*, Službeni glasnik RS, br. 55/96 i 28/01.
18. *Zakon o zapošljavanju i ostvarivanju prava nezaposlenih lica*, Službeni glasnik RS, br. 22/92 do 29/01, ukupno devet izmena i dopuna.
19. *Zakon o saveznom budžetu*, Službeni list SRJ, br. 73/00 i 53/01.
20. *Zakon o finansiranju Savezne Republike Jugoslavije*, Službeni list SRJ, br. 53/92.
21. *Zakon o posebnom saveznom porezu na promet*, Službeni list SRJ, br. 73/00 i 21/01.
22. *Zakon o osnovama poreskog sistema*, Službeni list SRJ, br. 30/96 do 40/01, ukupno sedam izmena.
23. *Nacrt Zakona o lokalnoj samoupravi*, Palgo centar, Beograd, maj 2001.
24. *Nacrt Zakona o budžetskom sistemu*, Ministarstvo finansija i ekonomije Vlade Republike Srbije, novembar 2001.
25. *Zakon o koncesijama*, Službeni glasnik RS, br. 20/97 i 25/97.
26. *Zakon o opštim uslovima za davanje koncesija stranim licima u Republici Srbiji*, Službeni glasnik RS, br. 6/90.
27. *Zakon o lokalnoj samoupravi*, Službeni glasnik RS, br. 49/99.
28. *Opšti bilans javnih prihoda i javnih rashoda Republike Srbije za 2001. godinu*, Službeni glasnik RS, br. 24/01.
29. *Opšti bilans javnih prihoda i javnih rashoda Republike Srbije za 1999. godinu*, Službeni glasnik RS, br. 44/98.

Gordana Ilić-Popov\*

## FISKALNI ODNOSI U FEDERATIVNOJ DRŽAVI – SA STANOVIŠTA JAVNIH PRIHODA –

### 1. Uvod

U poreskim sistemima federativno organizovanih država postavlja se pitanje na koji način rasporediti prihode od poreza i drugih fiskalnih dažbina na političko-teritorijalne jedinice kojima je povereno vršenje određenih javnih funkcija. Pravilna raspodela javnih prihoda u jednoj državi zavisi od načina na koji su raspodeljeni javni rashodi između različitih nivoa vlasti.<sup>1</sup>

Podela nadležnosti između političko-teritorijalnih jedinica uslovljena je nizom različitih faktora, među kojima bismo posebno izdvojili organizaciju države, veličinu državne teritorije, broj stanovnika, privrednu razvijenost, istorijske razloge i dr. Uz to, sasvim je očigledno da se problemi raspodele javnih funkcija i raspodele javnih prihoda između pojedinih javno-pravnih tela na drugačiji način rešavaju u unitarnim državama, nego u federacijama. Najzad, regulisanje finansijskih odnosa u jednoj državi, kako sa stanovišta javnih prihoda, tako i sa stanovišta javnih rashoda ne može se analizirati samo i isključivo kao fenomen finansijske prirode, već treba imati u vidu njegovu izuzetno naglašenu političku dimenziju. Raspodela javnih funkcija između različitih nivoa vlasti i neophodnih sredstava za njihovo finansiranje je posebno složeno i politički osetljivo pitanje u državama federativnog uređenja, u kojima mogu da postoje veće razlike u stepenu privredne razvijenosti između pojedinih federalnih jedinica (na primer, može se pojaviti problem „prelivanja” sredstava iz privredno razvijenih u manje razvijene federalne jedinice).

---

\* Prof. dr Gordana Ilić-Popov, Pravni fakultet, Beograd.

1 Vid.: Robert D. Ebel – Serdar Yilmaz, *Intergovernmental Relations: Issues in Public Policy*, Paper Presented at the Central European University Course in Intergovernmental Fiscal Relations and Local Financial Management, Budapest, July 1999, str. 18.

U finansijskoj literaturi se pravi razlika između fiskalnog federalizma i finansijskog federalizma.<sup>2</sup> Fiskalni federalizam podrazumeva odnose između širih i užih političko-teritorijalnih jedinica kod utvrđivanja izvora i vrsta javnih prihoda i određivanja njihove visine. S druge strane, finansijski federalizam označava odnose između širih i užih političko-teritorijalnih jedinica, koji se uspostavljaju prilikom utvrđivanja javnih potreba i raspodele javnih prihoda, koji služe za njihovo finansiranje. U ovom radu ćemo se baviti samo problemom vertikalne strukture javnih prihoda i njihovom raspodelom među različitim nivoima vlasti. Federalizam u fiskalnim i finansijskim odnosima pretpostavlja, po pravilu, tri stepena fiskalnog i finansijskog suvereniteta, i to: suverenitet federacije, suverenitet federalnih jedinica i suverenitet lokalnih kolektiviteta (opština).<sup>3</sup> U zavisnosti od toga, uspostavljaju se odnosi između različitih nivoa vlasti, sa većim ili manjim stepenom centralizacije, odnosno decentralizacije.<sup>4</sup>

## 2. Finansijsko izravnanje

Okolnost da u jednoj državi postoje dve ili više političko-teritorijalnih jedinica, koje su manje ili više samostalne, stvara potrebu da se među njima ostvari tzv. horizontalna jednakost. Ona se ogleda kako u zahtevu za ravnopravnom raspodelom poreskog tereta, tako i u zahtevu da se javne potrebe u različitim delovima iste države zadovoljavaju na što sličniji i ujednačeniji način. Zahtev za ravnomernim poreskim opterećenjem, koji pretpostavlja da lica čija je ekonomska snaga (odnosno dohodak, prihodi i imovina) ista ili slična budu na jednak način oporezovana, bez obzira na to u kojem delu države žive, ima za cilj ne samo da se obezbedi horizontalna pravičnost u oporezivanju, već i da se smanji poreska evazija (npr. moguće su pojave seljenja poreskih obveznika u one političko-teritorijalne jedinice gde je efektivno poresko opterećenje niže). S druge strane, zahtev za regionalnom i lokalnom horizontalnom jednakošću u iskorišćavanju javnog dobra može da se shvati samo u relativnom smislu, pošto na zadovoljavanje javnih potreba imaju uticaja mnogi razlozi, kao što su demografski, geografski, ekonomski i drugi. Primera radi, javni rashodi su, po prirodi stvari, veći u velikim gradovima nego u malim lokalnim zajednicama.

---

2 Vid., u tom smislu: Božidar Jelčić, *Nauka o financijama i finansijsko pravo*, Informator, Zagreb, 1983, str. 400.

3 Fiskalni suverenitet podrazumeva pravo države da uvodi i naplaćuje poreze i druge fiskalne dažbine.

4 Božidar Raičević, *Osobnost razvoja fiskalnog sistema u uslovima federativnog uređenja Jugoslavije*, Ekonomski institut, Beograd, 1977, str. 27. i dalje.

Zbog toga, finansijsko izravnanje predstavlja jednu od osnovnih institucija javnih finansija.<sup>5</sup> Ono označava raspodelu javnih funkcija između različitih nivoa vlasti i raspodelu javnih prihoda koji služe za njihovo finansiranje. U finansijskoj literaturi pojedini autori prave razliku između, s jedne strane, aktivnog finansijskog izravnanja (koje označava raspodelu poreskih, odnosno javnih prihoda) i, s druge strane, pasivnog finansijskog izravnanja (koje označava raspodelu javnih rashoda između različitih političko-teritorijalnih jedinica).<sup>6</sup> Neki autori, međutim, koriste termin fiskalno ujednačavanje, vezujući ga samo za preraspodelu javnih prihoda.<sup>7</sup> Ova institucija na najbolji način pokazuje koliki je stepen fiskalne centralizacije, odnosno decentralizacije u jednoj državi. U federacijama se finansijsko izravnanje uspostavlja između savezne države i federalnih jedinica, a unutar federalnih jedinica između njih i lokalnih vlasti. U unitarnim državama, pak, finansijsko izravnanje se uspostavlja između centralne i lokalnih vlasti.<sup>8</sup>

### 3. Razlozi za fiskalnu decentralizaciju

Činjenica da veliki broj država donosi odluku da sprovede neki oblik fiskalne decentralizacije ukazuje na njen značaj. Međutim, postojeći sistemi nasleđeni iz perioda centralno-planskog upravljanja privredom još uvek su obeleženi: (1) zavisnošću nižih nivoa vlasti od transfera i učešća u zajedničkim poreskim prihodima (koje, po određenoj proporciji, dele sa centralnom vlašću) i (2) nepostojanjem sopstvenih značajnijih (fiskalno izdašnjih) izvora javnih prihoda na nivoima lokalnih zajednica.

Postoji nekoliko ekonomskih razloga koji objašnjavaju potrebu da se izvrši fiskalna decentralizacija.<sup>9</sup> To su:

- (a) Promene u individualnim preferencijama potrošača prilikom izbora različitih javnih dobara. Alokativna funkcija nameće potrebu da se nižim nivoima vlasti dozvoli da vode takvu politiku javnih rashoda i javnih prihoda, koja će najbolje odgovarati interesima i potrebama njihovih re-

---

5 U institucije javnih finansija se, osim finansijskog izravnanja, ubrajaju i javni prihodi, javni rashodi i budžet.

6 Vid., npr.: Božidar Jelčić, *op. cit.*, str. 402-414.

7 Vid., u tom smislu: Dieter Brümmerhoff, *Javne financije*, MATE, Zagreb 2000, str. 507.

8 Vid.: Dejan Popović, *Nauka o porezima i poresko pravo*, COLPI, Budimpešta, i Savremena administracija, Beograd, 1997, str. 13.

9 Vid.: *The Role of Intermediate and Local Levels of Government. The Experience of Selected OECD Countries*, Seminar Paper, OECD, Paris, 1991, str. 8. Vid., takode: Robert D. Ebel, *Fiscal Decentralization and Intergovernmental Fiscal Relations*, The Central European University Summer Program, Budapest, August 1999, str. 5-8.

zidenata. Ukoliko veći stepen fiskalne decentralizacije poveća broj alternativnih poreskih jurisdikcija, svaki pokušaj da se povećaju poreske stope u jednoj jurisdikciji bi imao za posledicu seljenje rezidenata u druge jurisdikcije.<sup>10</sup>

- (b) Mobilnost javnih prihoda. Lokalne vlasti, u poređenju sa centralnom vlašću, imaju mnogo šire mogućnosti za utvrđivanje osnovice nekih poreza (npr. poreza na nepokretnosti, naknada za korišćenje dobara od opšteg interesa i dr.).
- (c) Koristi od brojnih javnih dobara su najčešće obeležene različitim ograničenjima, koje se najefikasnije mogu otkloniti na lokalnom nivou vlasti.
- (d) Obim jurisdikcije. U situaciji kada lokalni organi odrede odgovarajuću cenu za usluge koje pružaju svojim građanima, moglo bi se zaključiti da postoji efikasna jurisdikcija. Štaviše, efikasno određivanje cena javnih dobara pruža mogućnost za različite oblike međuregionalne (međulokalne) razmene u korišćenju javnih dobara. Iz navedenih razloga, proizlazi da svaka poreska jurisdikcija treba da pruža one javne usluge od kojih koristi imaju samo lica koja žive unutar njene teritorije, odnosno treba da koristi samo one izvore finansiranja koji će da budu u stanju da samostalno utvrde troškove pružanja takvih usluga.

Ukratko, decentralizovana vlast može da bude bolje i potpunije informisana o potrebama i zahtevima pojedinaca, što može da doprinese boljem kvalitetu zadovoljavanja javnih potreba. Osim toga, obezbeđivanje usluga na lokalnom nivou je manje skupo, jer su opšti troškovi i troškovi kontrole niži.<sup>11</sup>

Nasuprot argumentima koji govore u prilog fiskalne decentralizacije, postoje i određeni razlozi koji objašnjavaju pojavu da je veliki broj fiskalnih sistema, ipak, i dalje u velikoj meri ostao centralizovan.<sup>12</sup> To su: (1) pretežnost ciljeva stabilizacione politike, te se centralnoj vlasti daje primarna poreska jurisdikcija kako bi ovi ciljevi bili ostvareni na najefikasniji način i (2) veća mogućnost za administriranje porezima i odlučivanje o javnim rashodima. U velikom broju država lokalna vlast, po pravilu, ima veoma slabe i prilično ograničene administrativne kapacitete. Međutim, treba pri tome imati u vidu da takva slabost lokalne vlasti upravo može proizići iz visokocentralizovanog vođenja politike države.

Prema shvatanjima nekih autora, idealni poreski sistem federativne države bi trebalo da bude takav da se ostvare određene koristi od centralizacije fiskalne

10 Vid. o tome: Robert D. Ebel – Serdar Yilmaz, *op. cit.*, str. 9-10.

11 Vid. opširnije: Sonja Čapkova, *Pitanja lokalne vlasti*, u: *Javne finansije*, editori Juraj Nemeč – Glen Wright, Beograd, 1999, str. 398-399.

12 Vid., u tom smislu: Robert D. Ebel, *op. cit.*, str. 5.

vlasti, koje bi se pokazale u harmonizovanim rešenjima i nižim administrativnim troškovima, dok bi se u isto vreme prilagođavao potrebama i interesima lokalnih zajednica da vode sopstvene poreske politike i imaju vlastite poreze, a što sve, u krajnjoj konsekvenci, ne bi narušavalo ekonomsku celinu federacije.<sup>13</sup> Ali, pitanje je da li takav ideal uopšte može da se ostvari u praksi. Uspostavljanje određenog kompromisa između različitih nivoa vlasti unutar federacije je, svakako, stvar političkog dogovora.

#### 4. Modeli fiskalne decentralizacije

Razlikuju se tri osnovna modela fiskalne decentralizacije, i to:<sup>14</sup>

(1) Model prenošenja vlasti (eng. devolution) jeste najpotpuniji model decentralizacije, koji podrazumeva uspostavljanje potpuno nezavisne subcentralne vlasti<sup>15</sup>, kojoj su data samostalna prava u izvršavanju javnih potreba, kao i nezavisna jurisdikcija za uvođenje poreza i drugih dažbina potrebnih za finansiranje ovih funkcija. Reč je, zapravo, o punoj fiskalnoj decentralizaciji (odnosno prenošenju vlasti sa centralnog na lokalni nivo), koja je tesno povezana sa konceptom demokratskog društva i efikasnošću javnog sektora.

(2) Model dekoncentracije vlasti (eng. deconcentration) podrazumeva decentralizaciju državnih organa (npr. nadležnih ministarstava) na centralnom nivou vlasti, odnosno ograncima centralnih organa – koji se obrazuju na lokalnom nivou vlasti – daje se mogućnost da donose nezavisne odluke. Međutim, u praksi je moguć oblik tzv. dekoncentracije vlasti bez davanja ovlašćenja, kada regionalnim, odnosno lokalnim ograncima centralnih organa vlasti nije obezbeđena nikakva samostalnost, već za svaku svoju odluku moraju prethodno da traže odobrenje od centrale (centralnog organa vlasti). Ovde je, zapravo, reč samo o decentralizaciji javnih funkcija (odnosno javnih rashoda), a ne i javnih prihoda.

(3) Model poveravanja (delegiranja) vlasti (eng. delegation) jeste kompromisan model fiskalne decentralizacije, koji se kreće između prenošenja i dekoncentracije vlasti. Nižim nivoima vlasti (ali ne i ograncima državnih organa, kao što je to slučaj kod modela dekoncentracije vlasti) povereno je vršenje određenih javnih funkcija, ali su oni u isto vreme izloženi svojevrsnom nadzoru centralne

---

13 Upored.: Robin Boadway, *Federal-Provincial Transfers in Canada: A Critical Review of the Existing Arrangements*, u: *Fiscal Federalism*, ed. by Mark Krasnick, University of Toronto Press, 1986, str. 33.

14 Vid. više: Robert D. Ebel, *op. cit.*, str. 3-4. Takođe, upored.: *The Role of Intermediate and Local Levels of Government, The Experience of Selected OECD Countries*, str. 9-10.

15 Pod subcentralnom vlašću podrazumevamo sve nivoe vlasti koji se nalaze ispod centralne vlasti (uključujući lokalne zajednice).

vlasti (koja može da obezbedi određena finansijska sredstva za finansiranje usluga na lokalnom nivou). Moglo bi se zaključiti da ovaj oblik decentralizacije više predstavlja određeni oblik administrativne, odnosno političke decentralizacije aktivnosti centralne vlasti.

U praksi se danas mogu sresti elementi sva tri navedena modela.

## 5. Zahtevi koje treba da ispune lokalni porezi

Lokalni porezi se uvode na lokalnom nivou vlasti. Međutim, da bi oni bili ekonomski efikasni, neophodno je da ispune određene uslove.<sup>16</sup> U tom smislu, lokalni porezi moraju da ispune sledeće zahteve:

- Poreska osnovica kod lokalnih poreza ne sme da bude mobilna na međuregionalnom planu, jer bi se u protivnom poreski obveznici selili iz lokalnih zajednica u kojima su poreske stope više u zajednice u kojima su one niže.
- Lokalni porez treba da bude transparentan i lako uočljiv, pošto se njime finansiraju javni rashodi lokalnog karaktera, koje uvode lokalni organi vlasti.<sup>17</sup> Da bi evazija poreza bila manja, javne rashode treba da finansira upravo korisnik.
- Lokalni porez treba da obezbeđuje dovoljno prihoda da bi mogao da ispuni potrebe lokalne zajednice. Uz to, on treba da bude relativno stabilan izvor prihoda, koji neće biti izložen konjunktturnim kretanjima u privredi.
- Lokalni porez treba da bude što jednostavniji u poresko-administrativnom smislu, kako bi režijski troškovi bili što niži, a kontrola njegove naplate olakšana.
- Lokalni porezi ne bi trebalo da budu progresivni, jer bi to moglo da izazove odlazak imućnijih poreskih obveznika iz zajednica u kojima se oni naplaćuju.
- Lokalni porez ne treba da bude lako prenosiv na nerezidentna lica, pošto bi se na taj način slabila relacija između lokalnog poreza i koristi.

Glavni razlog koji objašnjava zbog čega porez na nepokretnosti predstavlja porez koji treba da pripadne lokalnim nivoima vlasti je okolnost da je osnovica ovog poreza nemobilna, pa ne postoji opasnost od njenog premeštanja u druge zajednice. Osim toga, prihod od poreza na imovinu je relativno predvidljiv i sta-

<sup>16</sup> Vid. o tome više: *The Role of Intermediate and Local Levels of Government. The Experience of Selected OECD Countries*, str. 30; Upored., takođe: Sonja Čapkova, *op. cit.*, str. 407.

<sup>17</sup> Vid.: *The Role of Intermediate and Local Levels of Government. The Experience of Selected OECD Countries*, str. 30.

bilan, dok se oporezivanje vrši prema mestu na kojem se nepokretnost nalazi. Najzad, zbog prirode predmeta oporezivanja (zemljište ili zgrade), ovi porezi su jasno uočljivi, što u isto vreme značajno olakšava kontrolu njihove naplate.

U određenoj meri, i porez na zarade ispunjava zahtev nemobilnosti poreske osnovice, pošto je kapital mnogo mobilniji činilac nego faktor rada. Nasuprot tome, jednofazni porez na promet koji se plaća u fazi maloprodaje je pogodniji da se uvodi na nivou federalnih jedinica, naročito ukoliko je teritorija države dovoljno velika a federalne jedinice međusobno prilično geografski udaljene jedne od drugih, pa se ne očekuje gubitak poreskih prihoda ukoliko bi se potrošači eventualno selili u drugi deo teritorije, sa namerom da tamo iskoriste prednost niže poreske stope. Akcize predstavljaju značajan izvor javnih prihoda, tako da viši nivoi vlasti (i centralna i nivoi federalnih jedinica) ne pristaju da u njima učestvuju i lokalne vlasti. Uz to, značajan je i način administriranja akcizama: pošto ih plaćaju uvoznici i proizvođači akciznih proizvoda (naftni derivati, alkoholna pića, duvanski proizvodi i dr.), osnovica za obračun akciza najčešće nije široko raspodeljena između različitih regiona.<sup>18</sup>

Porez na poslovne aktivnosti je, takođe, lokalni porez. Reč je, naime, o *Gewerbesteueru* u Nemačkoj i Austriji (koji za osnovicu uzima i poslovni kapital i profit i plaća se po stopi koja se – u zavisnosti od opština – kreće između 12% i 20%) ili *taxe professionnelle* u Francuskoj.<sup>19</sup>

Imajući u vidu navedene zahteve, lokalnim zajednicama pripadaju i neki dopunski porezi, čiji je fiskalni efekat veoma skroman (npr. porez na motorna vozila, porez na pse i dr.). Ilustracije radi, u Rusiji postoji čak 21 takav lokalni porez, ali njihov zbirni prihod jedva da dostiže 0,5% ukupnih poreskih prihoda.<sup>20</sup> Jedini lokalni porezi koji poslednjih godina pokazuju rastući fiskalni potencijal jesu porezi na motorna vozila, a njima se, uz to, mogu ostvariti i ekološki ciljevi.

Naknade za korišćenje komunalnih dobara i drugi parafiskalni prihodi često predstavljaju isključivi prihod lokalnih nivoa vlasti.

---

18 Upored., u tom smislu: Richard M. Bird – Robert D. Ebel – Christine I. Wallich, *Fiscal Decentralization: From Command to Market*, u: *Decentralization of the Socialist State: Intergovernmental Finance in Transition Economies*, ed. by Richard M. Bird – Robert D. Ebel – Christine I. Wallich, Washington D.C., 1995, str. 44.

19 Vid.: *The Role of Intermediate and Local Levels of Government. The Experience of Selected OECD Countries*, str. 50-51.

20 Vid.: Richard M. Bird – Robert D. Ebel – Christine I. Wallich, *op. cit.*, str. 45-46.

## 6. Vertikalna struktura (pripadnost) javnih prihoda

Jedno od veoma važnih pitanja tiče se, kao što smo to već konstatovali, utvrđivanja pripadnosti pojedinih poreza odgovarajućim nivoima vlasti (eng. tax assignment). Naime, određeni porezi, po svojim karakteristikama i ciljevima koji se njima realizuju, bolje odgovaraju nivou centralne vlasti, dok su drugi porezi, pak, podesniji za uvođenje na lokalnom nivou. Rešavanje ovog problema stoji u tesnoj vezi sa raspodelom javnih rashoda, zbog potrebe da se osigura da subcentralni nivoi vlasti imaju takođe odgovarajuće prihode kojima mogu da finansiraju javne rashode koji su im dodeljeni. U nameri da se izbegnu značajni troškovi za društvo, izraženi gubitkom efikasnosti i pravičnosti, u finansijskoj literaturi su postavljena određena pravila opšteg karaktera, koja opredeljuju pripadnost javnih prihoda različitim nivoima vlasti u jednoj složenoj državi:<sup>21</sup>

- Federalnim jedinicama i lokalnim zajednicama bi trebalo da pripadnu oni porezi čije su osnovice manje mobilne. Velika mobilnost poreske osnovice između različitih poreskih jurisdikcija značajno otežava oporezivanje na nižim nivoima vlasti i narušava efikasnu alokaciju resursa.
- Progresivni porez na dohodak treba da uvedu one poreske jurisdikcije u čijim okvirima globalna poreska osnovica može da bude implementirana na najefikasniji i najpotpuniji način. Uz to, oštra poreska progresija može da izazove posebne probleme prilikom oporezivanja dohotka poreskih obveznika na nižim nivoima vlasti. Zbog toga se predlaže da porezi koji pripadaju lokalnim zajednicama budu proporcionalni.
- Progresivni porezi kojima se ostvaruju redistributivni ciljevi fiskalne politike treba da budu centralizovani. Osnovni razlog koji objašnjava ovakvu pripadnost poreza na dohodak građana je činjenica da bi u uslovima decentralizovane fiskalne vlasti ovaj porez u velikoj meri bio izbegavan, pošto stvara podsticaj za migraciju ljudi između različitih političko-teritorijalnih jedinica, odnosno prelazak u one zajednice gde je efektivno poresko opterećenje niže.
- Porezi kojima se ostvaruju ciljevi stabilizacione politike (npr. porez na dohodak fizičkih lica, porez na dobit korporacija, opšti porez na promet) treba da pripadnu centralnoj vlasti u državi, jer se na taj način može obezbediti najefikasnije ostvarivanje takvih ciljeva.<sup>22</sup>

21 Vid. više: Richard A. Musgrave, *Who Should Tax, Where and What?*, u: *Tax Assignment in Federal Countries*, ed. by Charles E. McLure, The Australian National University, Canberra, 1983, str. 11. Vid., takođe: Robert D. Ebel – Serdar Yilmaz, *op. cit.*, str. 17-18; W. Oates, *A Survey of Recent Theoretical and Empirical Research*, u: *Fiscal Federalism in Economies in Transition*, Seminar Paper, OECD, Paris, 1991, str. 12-13.

22 Upored., npr.: P. D. Groenewegen, *Financing the States in the Australian Federation*, u: *Fiscal Federalism in Economies in Transition*, Seminar Paper, OECD, Paris, 1991, str. 6-7.

- Nejednaka raspodela poreske osnovice između različitih nivoa vlasti prinuđava rezidente jedne političko-teritorijalne jedinice da snose ekonomski teret poreza koji je uvela druga političko-teritorijalna jedinica. Ekonomski je efikasno da federalne jedinice oporezuju prirodne resurse (npr. izvor nafte ili prirodnog gasa), jer je to jedini način da se izbegnu distorzije na alokativnom planu, do kojih bi moglo da dođe usled oporezivanja prirodnih resursa na lokalnom nivou. Naime, moglo bi se dogoditi da jurisdikcije čije su teritorije bogate prirodnim resursima<sup>23</sup>, zbog toga što im pripadaju prihodi od njihovog oporezivanja, budu u mogućnosti da ostale poreze postave značajno ispod prosečnog poreskog opterećenja, što bi narušilo alokaciju resursa. Ukoliko su, međutim, takvi resursi neravnomerno raspoređeni između federalnih jedinica, postoji puno opravdanje da federacija oporezuje ekstradohodak, u nameri da se izbegnu suboptimalnosti u alokaciji proizvodnih činilaca.<sup>24</sup>

Imajući u vidu pomenute zahteve, različiti poreski oblici su, po pravilu, na sledeći način vertikalno strukturisani između različitih nivoa vlasti unutar jedne države:<sup>25</sup>

- Centralna vlast:
  - porez na dohodak građana;
  - porez na dodatu vrednost;
  - porez na dobit korporacija.
- Federalne jedinice:
  - jednofazni porez na promet u maloprodaji;
  - akcize;
  - porez na prirodne resurse.
- Lokalna vlast:
  - porez na imovinu (nepokretnosti);
  - porez na fond zarada;
  - naknade za korišćenje dobara od opšteg interesa.

## 7. Sistemi raspodele poreskih prihoda

Imajući u vidu fiskalni i finansijski suverenitet, čini nam se da lokalnim vlastima treba prepuštiti vršenje javnih funkcija samo onda kada se pokaže da su

---

23 Ilustracije radi, u Rusiji samo tri oblasti (na čijim teritorijama živi jedva oko 2% ukupne populacije) proizvode preko 80% prirodnog gasa i nafte.

24 Vid. u tom smislu: Richard A. Musgrave, *op. cit.*, str. 11-13. Upored., isto: Richard M. Bird – Robert D. Ebel – Christine I. Wallich, *op. cit.*, str. 45.

25 Vid., npr.: Richard A. Musgrave, *op. cit.*, str. 13. Vid., takođe: Richard M. Bird – Robert D. Ebel – Christine I. Wallich, *op. cit.* str. 41.

one dovoljno ekonomski sposobne da mogu same da ih izvršavaju. To, drugim rečima, znači da im treba prepustiti odgovarajuća finansijska sredstva, kako bi bile u stanju da podmire određene javne potrebe. Sa druge strane, činjenica je da kada javne funkcije vrše uže političko-teritorijalne jedinice, to omogućava veću javnu kontrolu trošenja prihoda i poboljšava kvalitet obavljanja javnih funkcija.

Fiskalni odnosi u federativnoj državi se u praksi uređuju na različite načine, što velikim delom zavisi od političke samostalnosti uži političko-teritorijalnih jedinica (uključujući i lokalne zajednice). Pravi se, pri tome, razlika između nekoliko sistema vertikalne raspodele poreskih prihoda između različitih nivoa vlasti.<sup>26</sup> Sistemi raspodele javnih prihoda se međusobno razlikuju u pogledu stepena fiskalne autonomije koju imaju pojedini nivoi vlasti, administrativne jednostavnosti, pravičnosti i alokativne neutralnosti. U tom smislu, posebna pažnja se obraća na sledeće karakteristike: (a) koji nivo vlasti utvrđuje poresku osnovicu, (b) koji nivo vlasti propisuje poresku stopu i (c) koji nivo vlasti preuzima administriranje određenim porezom.

(1) *Sistem vlastitih poreza*<sup>27</sup>. U tom slučaju centralna vlast, federalne jedinice, kao i lokalni kolektiviteti imaju pravo da uvode svoje sopstvene poreze. Ovaj sistem razlikuje dve svoje krajnje varijante, i to:

(a) *Sistem slobodnog oporezivanja*<sup>28</sup>, koji isključuje bilo koji vid ograničavanja poreskog suvereniteta, što, drugim rečima, znači da sve političko-teritorijalne jedinice u jednoj državi imaju potpunu poresku autonomiju, odnosno mogu istim porezom istovremeno da oporezuju isti poreski objekat i da tako prikupljenim sredstvima finansiraju rashode (funkcije) iz svoje nadležnosti. Takav modalitet oporezivanja moguć je samo u federacijama koje su potpuno fiskalno decentralizovane. Glavna prednost ovakvog načina finansiranja leži u okolnosti da se svaka političko-teritorijalna jedinica finansira samostalno, potpuno odvojeno i nezavisno od ostalih političko-teritorijalnih jedinica u državi. Međutim, ova politička prednost se u isto vreme može shvatiti i kao nedostatak sistema slobodnog (paralelnog) oporezivanja, s obzirom na to da u praksi može da se pojavi interno dvostruko oporezivanje.<sup>29</sup> Naime, mogu da se sukobe poreske jurisdikcije dveju federalnih jedinica unutar jedne složene države, odnosno između jedinica lokal-

---

26 Reč je, u stvari, o sistemima vertikalnog aktivnog finansijskog izravnjanja.

27 U finansijskoj literaturi se može sresti i naziv sistem separacije. Vid., npr.: Jovan Lovčević, *Institucije javnih finansija*, Službeni list SFRJ, Beograd, 1975, str. 83; Božidar Jelčić, *op. cit.*, str. 405.

28 Jelčić ovaj sistem naziva konkurentskim sistemom, odnosno sistemom slobodne separacije prihoda. Vid.: Božidar Jelčić, *op. cit.*, str. 406.

29 Upored.: Jovan Lovčević, *op. cit.*, str. 83.

ne vlasti u okviru bilo unitarne, bilo složene države.<sup>30</sup> Ilustracije radi, u Sjedinjenim Američkim Državama postoje porezi (npr. porez na dohodak) koje u isto vreme mogu da naplaćuju federacija, federalne jedinice i opštine. Osim toga, u ovom sistemu raspodele poreskih prihoda mogu da se pojave određene regionalne razlike u poreskom opterećenju poreskih obveznika, što je u suprotnosti sa zahtevom horizontalne jednakosti. Najzad, slobodnim oporezivanjem se može narušiti efikasna alokacija proizvodnih resursa.

(b) Sistem vezanog oporezivanja pretpostavlja utvrđivanje poreskih oblika koje može da uvodi svaka od političko-teritorijalnih jedinica u državi. Naime, i poresku osnovicu i poreske stope za poreze koji njima pripadaju utvrđuju lokalni organi vlasti.<sup>31</sup> Sopstveni porezi obezbeđuju neposrednu vezu između odluke o lokalnoj potrošnji i javnih prihoda na lokalnom nivou vlasti. Suština fiskalne decentralizacije je upravo u tome da lokalne zajednice imaju ovlašćenje i odgovornost da iz sopstvenih izvora finansiraju lokalne javne potrebe.<sup>32</sup> Ako, pak, lokalne vlasti nemaju vlastite prihode, za njih se tada ne bi ni moglo reći da imaju fiskalnu autonomiju, već da su zavisne od centralne vlasti.

Ilustracije radi, u Švajcarskoj savez ima isključivu nadležnost kada je reč o opštem porezu na promet, akcizama, carinama i drugim uvoznim dažbinama, dok i savez i kantoni imaju pravo da uvedu sve neposredne poreze (porez na dobit korporacija, porez na dohodak fizičkih lica).<sup>33</sup> Porez na motorna vozila je u isključivoj nadležnosti kantona, dok lokalne zajednice (komune) imaju pravo da uvedu samo neke, u fiskalnom smislu, manje značajne poreze (npr. porez na pse, porez na rasonodu i dr.). Kantoni i komune imaju takođe pravo da uvedu, kad god to prilike nalažu, naknade za korišćenje dobara od opšteg interesa. U Sjedinjenim Američkim Državama federacija ima isključivo pravo uvođenja akciza (koje se smatraju najizdašnjim poreskim oblikom), dok države mogu samostalno da uvedu opšti porez na promet. Što se tiče poreza na dohodak fizičkih lica i poreza na dobit korporacija, države mogu samostalno da utvrđuju osnovicu ovih poreza, iako ona najčešće odgovara osnovici ovih poreskih oblika na centralnom nivou.<sup>34</sup>

---

30 Vid.: Dejan Popović, *op. cit.*, str. 209.

31 Upored.: *The Role of Intermediate and Local Levels of Government. The Experience of Selected OECD Countries*, str. 13.

32 Vid.: Robert D. Ebel – Serdar Yilmaz, *op. cit.*, str. 17.

33 Vid. o tome: B. Dafflon, *Revenue Sharing in Switzerland*, u: *Fiscal Federalism in Economies in Transition*, Seminar Paper, OECD, Paris, 1991, str. 5-7. Upored.: U. Gygi, *The Experience of Switzerland*, u: *Fiscal Federalism in Economies in Transition*, Seminar Paper, OECD, Paris, 1991, str. 7.

34 Vid.: *The Role of Intermediate and Local Levels of Government. The Experience of Selected OECD Countries*, str. 47.

Istina, kod oporezivanja dobiti korporacija postoji izvesni okvir za koordinaciju između država – obrazovana je Međudržavna poreska komisija koja nastoji da usaglasi rešenja između saveznih država.<sup>35</sup> U Austriji federacija ima isključivo pravo da uvodi porez na dobit korporacija, porez na ukupnu neto imovinu, porez na kamate, saobraćajne poreze i akcize na duvanske proizvode, kao i carine, fiskalne monopole, uvozne i izvozne dažbine, savezne administrativne i sudske takse i dr.; federalnim jedinicama pripadaju porez na prihode od osiguranja za slučaj požara, porez na rasonodu i porez na lov i ribolov; među porezima koji su isključivo lokalnog karaktera u Austriji se posebno izdvajaju porez na nepokretnosti, akciza na sladoled i porez na fond zarada.<sup>36</sup> U Nemačkoj se sopstvenim porezima federacije smatraju fiskalni monopoli, carine, porezi na kapitalne i finansijske transakcije, akcize na duvanske proizvode, kafu, čaj, šećer, kuhinjsku so, penušava vina i mineralna ulja; porez na nasleđe, porez na prenos prava svojine na nepokretnosti, porez na motorna vozila, akciza na pivo i porez na lutrijske dobitke čine isključivi prihod federalne jedinice; među vlastite poreze opština ubrajaju se porez na nepokretnosti, porez na poslovnu aktivnost (Gewerbsteuer), porez na pse i dr.<sup>37</sup>

Uprkos zahtevu da jugoslovensko tržište funkcioniše kao jedinstveno i da razmere poreske evazije budu što manje, Republike Srbija i Crna Gora imaju svoj puni fiskalni suverenitet, koji se ogleda u njihovom pravu da mogu da uvedu svoje poreze (da samostalno određuju i poreske osnovice i poreske stope). U tom smislu, Republici Srbiji pripada određeni deo sredstava po osnovu poreza na promet, poreza na dobit preduzeća, poreza na dohodak građana, akciza, kao i porez na upotrebu, držanje i nošenje određenih dobara i porez na finansijske transakcije. O elementima zajednice prihoda biće docnije više govora. Budžetu Republike Srbije pripadaju, takođe, i prihodi od republičkih administrativnih taksa, sudskih taksa i registracionih taksa i drugi prihodi (npr. novčane kazne izrečene u krivičnom, prekršajnom i drugom postupku koji se vodi pred državnim organom, oduzeta imovinska korist i dr.).<sup>38</sup> Opštinama i gradovima u Srbiji pripadaju, kao nji-

---

35 Vid. o tome više: Charles E. McLure, *Assignment of Corporate Income Taxes in a Federal System*, u: *Tax Assignment in Federal Countries*, ed. by Charles E. McLure, The Australian National University, Canberra, 1983, str. 106.

36 U tom smislu, vid.: E. Thöni, *Designing Revenue-Sharing and Grant Mechanisms in Federal and Unitary Countries. The Experience of Austria*, u: *Fiscal Federalism in Economies in Transition*, Seminar Paper, OECD, Paris, 1991, str. 13.

37 Vid.: J. Fiedler, *Assigning Taxes in a Federal Context. The Experience of Germany*, u: *Fiscal Federalism in Economies in Transition*, Seminar Paper, OECD, Paris, 1991, str. 5.

38 Vid.: Videti član 23. *Zakona o javnim prihodima i javnim rashodima*, Službeni glasnik RS, br. 76/91, 41/92, 18/93, 22/93, 37/93, 67/93, 45/94, 42/98, 54/99 i 22/2001.

hovi vlastiti javni prihodi (odnosno lokalni javni prihodi), lokalne komunalne takse, boravišna taksa, opštinske administrativne takse, naknade za korišćenje gradskog građevinskog zemljišta, naknade za izgradnju, održavanje i korišćenje lokalnih puteva i drugih javnih objekata od opštinskog značaja, naknade za korišćenje prirodnog lekovitog faktora, naknada za zaštitu i unapređenje životne sredine, samodoprinos uveden za teritoriju opštine i neki drugi prihodi (npr. prihodi od koncesione naknade za obavljanje komunalnih delatnosti i dr.).<sup>39</sup>

(2) *Sistem zajedničkih prihoda* (eng. tax sharing) je, zbog rastućih potreba za prihodima na lokalnim nivoima, relativno čest modalitet finansiranja užih političko-teritorijalnih jedinica. Naime, pošto sopstveni porezi, kao što je već konstatovano, lokalnim zajednicama, po pravilu, donose male prihode, koji nisu dovoljni da obezbede finansiranje lokalnih javnih rashoda, lokalnim zajednicama se dopušta učešće u delu prihoda od pojedinih poreza, koji pripadaju višim nivoima vlasti. Iako ovaj sistem garantuje lokalnim vlastima određenu izvesnost u dobijanju prihoda, poseban problem nastaje u vezi sa raspodelom prihoda između centralne i lokalnih vlasti. Prilikom deobe prihoda trebalo bi imati u vidu sledeće kriterijume:<sup>40</sup> (a) ekonomski kriterijum, koji zahteva da porezi koji crpu prihode iz privredne delatnosti sa cele državne teritorije treba da pripadnu saveznom budžetu, dok porezi prikupljeni na područjima užih političko-teritorijalnih jedinica treba upravo njima i da pripadnu; (b) finansijski kriterijum ukazuje na to da saveznoj državi čije su funkcije značajne za funkcionisanje i opstanak države treba dodeliti izdašne i stabilne poreze, dok lokalnim zajednicama, čiji je delokrug nadležnosti znatno uži, treba da pripadnu manje izdašni porezi; (c) politički kriterijum je, takođe, veoma bitan prilikom odlučivanja o raspodeli poreskih prihoda, pošto ukazuje na obim i vrste nadležnosti političko-teritorijalnih jedinica i, u tom smislu, određuje iznos sredstava potrebnih za ostvarenje zadataka iz delokruga njihove nadležnosti.

Sistem zajednice prihoda podrazumeva, prema tome, da se na nivou centralne vlasti utvrđuju i poreska osnovica i poreske stope (kako za poreze koji njoj neposredno pripadaju, tako i za poreze užih političko-teritorijalnih jedinica), s tim što se poreski prihodi dele između centralne vlasti i užih političko-teritorijalnih jedinica po određenoj formuli, koja je predviđena u zakonu. Ovaj sistem finansiranja značajno ograničava fiskalnu autonomiju subcentralnih nivoa vlasti, pošto oni imaju slobodu samo u pogledu načina na koji će trošiti deo prihoda koji im je pripao, ali ne i autonomiju da utiču na veličinu svog učešća u zajedničkim prihodima. To, drugim rečima, znači da, s jedne strane, lokalne vlasti nemaju

39 Vid.: član 25. *Zakona o javnim prihodima i javnim rashodima*.

40 Upared.: Jovan Lovčević, *op. cit.*, str. 84.

moгуćnost da kontrolišu nivo ukupne javne potrošnje a, s druge strane, one nemaju ekonomski podsticaj da sredstva koja su im pripala troše na što efikasniji način (pošto ne određuju ni poresku osnovicu, ni poresku stopu).

Ilustracije radi, u Nemačkoj se prihodi od poreza na zarade dele između saveza, saveznih država i opština, u srazmeri 42,5%: 42,5%: 15%; prihodi od poreza na dobit korporacija se dele između federacije i federalnih jedinica u srazmeri 50%: 50%, dok se prihodi od poreza na dodatu vrednost – takođe samo između federacije i federalnih jedinica – dele u odnosu 56%: 44%.<sup>41</sup> U Austriji se između federacije i federalnih jedinica dele prihodi od poreza na dohodak građana, poreza na dodatu vrednost, poreza na nasleđe i poklon, poreza na prenos apsolutnih prava na zemljište, poreza na kapitalne dobitke i nekih akciza (akciza na alkoholna pića i naftne derivate).<sup>42</sup> Sistem zajedničkih prihoda se primenjuje i u mnogim zemljama u tranziciji (npr. Češka Republika, Mađarska, Letonija, Poljska, Slovačka i dr.).<sup>43</sup>

U SR Jugoslaviji se prihodi od opšteg poreza na promet i akciza dele između Federacije i republika, u srazmeri koja se svake godine utvrđuje Zakonom o saveznom budžetu. Tako je u 2001. godini za porez na promet proizvoda i usluga između Federacije i republika predviđena proporcija od 23%: 77%, a za akcize 6%: 94%.<sup>44</sup>

Sistem zajednice prihoda postoji ne samo na relaciji savezna država – federalne jedinice, već i unutar Srbije, na relaciji Republika – opština, odnosno grad. Opštinama i gradovima pripada deo poreza na promet proizvoda i usluga, osim poreza na promet ostvarenog pri uvozu (koji u celini pripada Republici).<sup>45</sup> Primera radi, u 2001. godini grad Beograd učestvuje u prihodima od poreza na promet u iznosu od 15,1%, Kragujevac 48,4%, Novi Sad 12,1%, Niš 18,4% itd.<sup>46</sup> Kriterijumi za određivanje udela prihoda od poreza na promet proizvoda i usluga u opštinama i gradovima su: veličina teritorije, broj stanovnika, stepen privredne razvijenosti, stopa prirodnog priraštaja, migraciona kretanja i geografski položaj.<sup>47</sup> Zajednica prihoda postoji i kod poreza na zarade, gde 5% prihoda od ovog

41 Vid.: Dieter Brümmerhoff, *op. cit.*, str. 506. Upored.: J. Fiedler, *op. cit.*, str. 5-6.

42 Vid.: E. Thöni, *op. cit.*, str. 13-14.

43 Upored.: Sonja Čapkova, *op. cit.*, str. 407.

44 Vid.: *Zakon o izmeni Zakona o saveznom budžetu za 2001. godinu*, Službeni list SRJ, br. 21/2001.

45 Vid.: član 48. stav 1. *Zakona o lokalnoj samoupravi*, Službeni glasnik RS, br. 49/99 i 27/2001.

46 Vid.: član 3. *Zakona o obimu sredstava i učešću opština i gradova u porezu na promet u 2001. godini*, Službeni glasnik RS, br. 22/2001.

47 Vid.: član 48. *Zakona o lokalnoj samoupravi*.

poreza pripada opštini ili gradu na čijoj teritoriji je on ostvaren. Osim toga, lokalnim zajednicama se u celini (odnosno svih 100%) ustupaju sredstva koja se po osnovu poreza na prihode od poljoprivrede i šumarstva, poreza na imovinu, poreza na nasleđe i poklon i poreza na prenos apsolutnih prava ostvare na njihovoj teritoriji, kao i porez na fond zarada koji se uplaćuje, po stopi koja ne može biti veća od 3,5%, opštini, odnosno gradu, prema prebivalištu zaposlenog, odnosno lica koje ostvaruje prihode od autorskih prava i prava industrijske svojine, prihode od samostalne delatnosti i prihode od poljoprivrede i šumarstva.<sup>48</sup>

Političko opredeljenje u Republici Srbiji za uspostavljanjem veće fiskalne decentralizacije pokazuje se, takođe, i kao učešće Autonomne Pokrajine Vojvodine u delu prihoda od određenih poreza, i to: 5% od iznosa prihoda od poreza na zarade ostvarenog na teritoriji Vojvodine i 10% od iznosa prihoda od poreza na dobit preduzeća ostvarenog na području ove Pokrajine.<sup>49</sup>

(3) *Sistem poreskog preklapanja* (eng. tax overlapping) označava da centralna vlast utvrđuje poresku osnovicu, kako za porez koji njoj pripada, tako i za porez koji pripada nižim nivoima vlasti. Međutim, uže političko-teritorijalne jedinice imaju pravo da sâme odrede koju će poresku stopu da primene na tako utvrđenu poresku osnovicu.<sup>50</sup> Među unitarnim državama, ovaj sistem finansiranja se primenjuje u Belgiji, Švedskoj, Danskoj i Norveškoj. Kada je reč o federacijama, primenjuje ga samo Kanada.<sup>51</sup> Glavni razlog za primenu ovog sistema su harmonizacija poreskih vlasti, niži administrativni troškovi, transparentnost, efikasnija poreska kontrola i dr.<sup>52</sup>

## Zaključak

Problem fiskalne saradnje između različitih nivoa vlasti u federativno organizovanim državama je izuzetno složeno i politički osetljivo pitanje. Sa postepenim jačanjem političke i finansijske samostalnosti lokalnih zajednica, sve je izraženiji konflikt između zahteva za centralizovanom vlašću, s jedne strane, i zahteva fiskalne decentralizacije, s druge strane. Glavni argument protiv potpune centralizacije fiskalnog i finansijskog suvereniteta je političke prirode, dok ekonom-

---

48 Vid.: član 4. i 6. *Zakona o porezu na fond zarada*, Službeni glasnik RS, br. 27/2001.

49 Vid.: član 2. *Zakona o budžetu Republike Srbije za 2001. godinu*, Službeni glasnik RS, br. 21/2001.

50 Upored.: Sonja Čapkova, *op. cit.*, str. 406.

51 Vid. opširnije: M. Sabia, *Assigning Taxes in a Federal Context*, u: *Fiscal Federalism in Economies in Transition*, Seminar Paper, OECD, Paris 1991, str. 15.

52 Vid.: *ibid.*, str. 11. i 20-21.

ski i pravno-administrativni razlozi (npr. režijski troškovi i dr.) govore protiv potpune fiskalne decentralizacije. Naime, i potpuna centralizacija i potpuna decentralizacija imaju svoje nedostatke sa ekonomskog i političkog stanovišta, tako da je najbolje naći neko srednje, kompromisno rešenje, koje je sa stanovišta svih nivoa vlasti u jednoj državi optimalno. Takvo optimalno rešenje može se postići kada su prednosti (koristi) dodatne decentralizacije, odnosno centralizacije makar jednake nedostacima (troškovima) koji su sa njima povezani. Kompromisno rešenje se sastoji, zapravo, u svojevrsnoj koordinaciji fiskalnih prava između centralne vlasti, federalnih jedinica i lokalnih zajednica (opština). Njegov glavni cilj je da se u federativno uređenim državama postigne finansijska i politička ravnoteža u odnosima između fiskalnih organa centralne i subcentralnih vlasti, kako bi se obezbedilo optimalno vršenje funkcija koje su im Ustavom i zakonima povereni, što pretpostavlja odgovarajuću raspodelu sredstava neophodnih za njihovo finansiranje.

*Milenka Jezdimirović\**

## IZRADA I DONOŠENJE BUDŽETA REPUBLIKE SRBIJE

### 1. Uvod

Uvođenjem bruto sistema budžeta, počev od 1. januara 2001. godine, u Republici Srbiji su nastupile značajne promene u budžetskom postupku i uopšte u budžetskoj javnoj potrošnji. Zbog toga je neophodno ukratko ukazati na neke od osnovnih obeležja budžetskog sistema u Republici Srbiji, koji je primenjivan do 31. decembra 2000. godine.

Na osnovu ustavnih postavki da Republika Srbija ima jedan budžet, u kojem se iskazuju svi njeni prihodi i rashodi, krajem 1990. godine donet je sistemski Zakon o javnim приходima i javnim rashodima, koji je na jedinstven način uredio bitna pitanja vezana za budžetski sistem, kao što su: vrste javnih prihoda (poreske i neporeske), ko može da uvodi određene javne prihode, zatim koje vrste prihoda pripadaju kom nivou vlasti (Republika, pokrajina, opština), za koje se funkcije Republike mogu koristiti sredstva prikupljena po tako utvrđenim oblicima prihoda i raspoređenim u pogledu pripadnosti svakom budžetu (Republika, pokrajina, opština).

Zakonom je, takođe, bio uređen i postupak pripreme, donošenja, izmena i izvršavanja budžeta u toku godine, kao i postupak pripreme i usvajanja završnog računa budžeta. Deo odredaba ovog zakona odnosi se i na postupak budžetske kontrole.

U toku primene ovog zakona počela su brojna odstupanja od sistema, koja su se ogledala uglavnom u sledećem:

– Jedinstven bruto sistem javnih prihoda razbijen je donošenjem pojedinačnih zakona kojima su izuzetno usvajane zakonske odredbe o ustupanju dela ili ukupnih

---

\* Milenka Jezdimirović, pomoćnik ministra finansija i ekonomije u Vladi Republike Srbije.

određenih javnih prihoda koji su tim zakonima uvedeni pojedinim republičkim organima i organizacijama. Na primer, 90% sudskih taksa je ostajalo sudovima i Ministarstvu pravde, a 10% je uplaćivano u budžet ili 10% prihoda je ustupano Republičkoj upravi javnih prihoda, u slučaju otkrivanja neprijavljenih prihoda, odnosno 1% od kamata na nepravovremeno plaćene poreze. Ovi ustupljeni prihodi nisu ulazili u budžet, ni evidentno, već su se direktno, mimo budžeta, saglasno tim propisima, uplaćivali na, za tu priliku, posebno otvorene vanbudžetske račune. Ustupljeni prihodi i iz njih izvršeni rashodi su ostajali van domašaja izveštaja o završnom računu, odnosno budžet nije imao mogućnosti da ih prati u celini, ni da o njima dostavlja poseban izveštaj Vladi, odnosno Skupštini.

Osim toga, Vlada Republike Srbije je, da bi obezbedila dodatne prihode, koje ne bi delila u vidu poreskih dažbina sa saveznom državom (kako je, inače, u sistemu uređeno), uvodila posebne naknade, odnosno takse. Namena ovih specijalnih prihoda bila je, najčešće, za oblast socijalnih davanja, kao što su: isplata dečjeg dodatka, penzija ili obnove ratom uništenih i oštećenih materijalnih dobara. Tako su pojedinačnim uredbama Vlade uvedene posebne naknade na pivo, cigarete, dizel gorivo, mobilne telefone, oružje, alkoholna pića i sl. Za svaku od ovih naknada uredbom kojom je uvedena predviđen je poseban vanbudžetski račun za uplatu, pri Ministarstvu finansija.

Ministarstvo finansija je direktno sa tih računa prenosilo sredstva korisnicima, preko kojih su se izvršavali rashodi za namene za koje je naknada uvedena. Na primer, posebna naknada na cigarete uvedena je kao dodatni izvor prihoda za isplatu dečjeg dodatka. Ministarstvo finansija je prikupljena sredstva sa posebnog računa na koji je uplaćivana ova naknada uplaćivalo na račun Ministarstva za brigu o porodici, koje se staralo o isplati dečjeg dodatka u Republici. Ili, naknada na pivo, uplaćivana na poseban račun Ministarstva finansija, kao dodatni izvor prihoda za isplatu penzija, prenošena je sa tog posebnog računa direktno Republičkom fondu za penzijsko i invalidsko osiguranje zaposlenih, koji isplaćuje penzije.

Za stručne službe Ministarstva finansija poseban problem je predstavljalo posebno računovodstveno i knjigovodstveno iskazivanje svih prihoda i svih rashoda za svaki poseban račun pojedinačno, kao poseban prilog izveštaju, uz završni račun budžeta Republike.

## 2. Sadašnje stanje i novine u budžetskom sistemu Republike Srbije u 2001. godini

Počev od 1. januara 2001. godine, stupila je na snagu odredba Zakona o javnim приходima i javnim rashodima o bruto principu budžeta, čija je primena, zbog nespremnosti republičkih organa i organizacija, dva puta odgađana dopuna-

ma Zakona. U skladu sa ovom odredbom, ukinuti su svi specijalni vanbudžetski računi i sva sredstva, umesto na posebne račune, morala su da se uplaćuju na redovan račun budžeta Republike.

U okiru započete poreske reforme u Srbiji, ukinuti su svi propisi (zakonski i podzakonski) kojima su bile uvođene namenske naknade i takse. Umesto specijalnih vanbudžetskih računa, propisani su odgovarajući uplatni računi za svaku vrstu javnih prihoda, sa kojih Narodna banka Jugoslavije – ZOP po automatizmu sredstva prenosi isključivo na jedan račun budžeta Republike – redovan račun u grupi 630.

Obezbeđeno je osnovno, jedinstveno informatičko praćenje osnovnih oblika poreza između Narodne banke Jugoslavije – ZOP-a i Računskog centra Uprave za zajedničke poslove republičkih organa, koji vodi ove poslove za budžet Republike. No, ovaj deo poslova je najmanje tehnički, kadrovski i organizaciono osposobljen za obavljanje, kako sadašnjih, tako i novih predstojećih funkcija i zadataka u vezi sa Trezorom i novom ulogom Ministarstva finansija i ekonomije u ovom pogledu. Najveći deo poslova se obavlja poluautomatski, na pojedinačnim računarima koji nisu mrežno povezani, a dobrim delom i ručnom obradom, što značajno otežava, odnosno usporava rad budžeta i stvara veću mogućnost za greške, kao i sporost u njihovom pronalaženju i ispravljanju. Posebna teškoća u organizaciji informatičkog dela posla, osim zastarele i oskudne informatičke opreme, jeste kadar koji, zbog niskih plata, nema interes da radi ovu veoma važnu, odgovornu i izuzetno stručnu vrstu poslova u Ministarstvu finansija i ekonomije.

Počev od 1. oktobra 2001. godine, ukinuti su svi poslovni računi republičkih organa i organizacija u grupi 637 (osim nekoliko specifičnih izuzetaka, kao što su Ministarstvo unutrašnjih poslova, RUJP, Ministarstvo pravde i lokalne samouprave i sl.), te se sva plaćanja vrše direktno sa računa budžeta – 630, a na osnovu zahteva i dokumentacije koju podnose republički organi i organizacije, korisnici sredstava budžeta. Posebna teškoća u obavljanju poslova trezora, koje sada vodi budžet, jeste dnevno značajno povećanje broja virmanskih naloga, čija obrada, s obzirom na skromnu informatičku opremljenost, usporava rad budžeta. Za prevazilaženje dela ovih problema, u toku su pripreme i organizovanje tima koji treba da snimi stanje i predloži odgovarajuća prelazna informatička rešenja, kao i projekat za trajno rešenje ovog pitanja.

### 3. Planovi do kraja 2001. i za 2002. godinu

U Ministarstvu finansija i ekonomije su u toku pripreme za izradu predloga budžeta Republike Srbije za 2002. godinu, uz nesebičnu stručnu pomoć Laure A. Trimble iz Američkog trezora.

Ovom veoma važnom dokumentu u Republici prethodila je priprema Nacrta Zakona o budžetskom sistemu i Nacrta Zakona o javnim nabavkama, koji se nalaze u javnoj raspravi.

Ovo su dva potpuno nova zakonska projekta, koja omogućavaju modernizaciju i usaglašavanje budžetske materije sa međunarodnim standardima. Naime, Zakonom o budžetskom sistemu se na potpuno nov način, u skladu sa međunarodnim standardima, utvrđuje postupak za pripremu, donošenje, izvršavanje, izmenu i kontrolu budžeta. Osim toga, Zakonom se uređuje i postupak zaduživanja, izdavanja garancija, upravljanja dugom, zatim postupak budžetskog računovodstva, izveštavanja, odnosno kontrole trošenja sredstava budžeta. Novina je u tome što ovakav zakon prvi put ima kaznene odredbe za nepoštovanje njegovih odredaba. U Zakonu se posebno daju ovlašćenja i utvrđuje odgovornost direktnih korisnika budžeta i Ministarstva finansija i ekonomije u sprovođenju budžetskog sistema, te u tom smislu i ovlašćenja ministru finansija i ekonomije za donošenje podzakonskih akata, odnosno naredbi, uputstava, pravilnika i sl., koji su neophodni za sprovođenje ovog zakona.

Zakonom se, prvi put i na potpuno nov način, utvrđuje praktično celogodišnja aktivnost organa i organizacija Republike – direktnih budžetskih korisnika, vezana za pripremu budžeta. U tom smislu, kalendar budžetskih poslova počinje od 30. aprila tekuće godine za narednu godinu, kada ministar finansija i ekonomije priprema Memorandum o budžetu, zajedno sa organima nadležnim za ekonomski razvoj, u kome su sadržani elementi ekonomske i fiskalne politike i prognoza za narednu budžetsku godinu, odnosno za naredne dve godine. Tim budžetskim kalendarom je, u tačno utvrđenim rokovima, propisan način obavljanja svih poslova vezanih za pripremu i donošenje budžeta, odnosno usvajanje finansijskih planova budžetskih korisnika.

Posebnim Zakonom o javnim nabavkama koji Srbija do sada nije imala, obavezuju se na javne nabavke svi državni organi i organizacije i drugi direktni korisnici budžetskih sredstava, javne službe i drugi indirektni korisnici sredstava budžeta (škole, fakulteti i sl.), kao i organizacije obaveznog socijalnog osiguranja. Ovu proceduru utvrđenu zakonom moraće da poštuju i sva javna preduzeća. Javne nabavke se mogu vršiti po ovom zakonu samo ako su u budžetu predviđena sredstva za takve namene (važi za sve nivoe vlasti – Republika, pokrajina, opština). Na ovaj način će, između ostalog, moći da se vrši kontrola trošenja sredstava iz budžeta, odnosno na jedinstven način će se pratiti nabavke na teret javnih prihoda u Republici.

Priprema budžeta Republike Srbije za 2002. godinu, prema datim pismenim instrukcijama organima i organizacijama, treba da obuhvati izradu predloga finansijskog plana za 2002. godinu svakog budžetskog korisnika, koji se sastoji iz

tri dela: zahteva za finansiranje tekućih izdataka, zahteva za dodatno finansiranje i zahteva za finansiranje osnovnih sredstava.

U instrukciji je za svaki od ovih zahteva posebno naglašeno koje vrste rashoda sadrži. Sve tri vrste zahteva moraju imati dva dela – opisni (tekstualni) i tabelarni deo sa podacima, odnosno pojedinačnim iznosima potrebnih sredstava za svaku stavku koja se traži.

U Ministarstvu finansija i ekonomije i republičkim organima i organizacijama su, prema ovim instrukcijama, u toku pripreme za izradu dokumentacije, na osnovu koje će biti pripremljena izrada predloga budžeta Republike za 2002. godinu.

S obzirom na velike i značajne promene u strukturi budžeta, načinu iskazivanja rashoda prema novim klasifikacijama, kako aktivnosti organa i organizacija, tako i vrsta rashoda u odnosu na sadašnje stanje, postoji određeni broj pitanja na koja se pri izradi budžeta mora obratiti posebna pažnja. Naime, zbog određenih specifičnosti koje sada postoje, i sa stanovišta organizacije određenih budžetskih korisnika i sa stanovišta izvora za njihovo finansiranje, potrebno je u ovoj prvoj godini postojanja novog budžeta – 2002. godini, prilagoditi metodologiju u nekom prelaznom obliku, odnosno periodu. Ovo posebno zbog toga, što se, razumljivo, moraju obezbediti uslovi za primenu novih pravila, prema Zakonu o budžetskom sistemu, ali da pri tome ne bude ugroženo normalno funkcionisanje određenih korisnika budžetskih sredstava, koji su, na neki način, specifični. Tako, na primer, zatvori, kao budžetski korisnici, u svom poslovanju imaju i privredne jedinice u funkciji radne rehabilitacije zatvorenika (proizvodnja peći za grejanje, bojlera, proizvodnja poljoprivrednih proizvoda i sl.), čiji status nije do kraja pravno zaokružen. Naime, da li su to preduzeća ili su delovi budžetskih korisnika i kako se reguliše njihov odnos prema budžetu. Dalje, okruzi imaju u svom finansijskom planu sredstva za materijalne troškove inspeksijskih službi, gde je veoma teško, a ponekad i nemoguće, fizički razdvojiti troškove po pojedinim inspekcijama (npr. kada jedno vozilo istovremeno upotrebljava više inspektora, koji zajedno pođu na teren istim vozilom, ili kada jedan telefonski aparat u jednoj kancelariji upotrebljava više različitih inspekcija i sl.). Pored ovih primera, navedenih zbog svojih specifičnosti, postoji i niz drugih, koji se moraju na neki način prevazići, kako bi se obezbedilo bolje i efikasnije funkcionisanje tih službi u 2002. godini.

Ministarstvo finansija i ekonomije je u neprekidnim dnevnim kontaktima sa direktnim korisnicima sredstava budžeta Republike, tako da se u neposrednoj komunikaciji usaglašavaju i raspravljaju postavljena pitanja, kako bi se dokumentacija za podnošenje zahteva pripremila na odgovarajući način.

Zbog različitog načina praćenja pojedinih vrsta rashoda u 2001. godini, pripremljen je uporedni pregled sa kontnim oznakama, na stari i na novi način iskazanih istih rashoda, tako da su organi u prilici da prevedu rashode iz 2001. godine, praćene po strukturi na sadašnji način, prema novoj metodologiji.

Deo problema odnosi se i na različitost programa i nepovezanost informatičkih jedinica u organima sa Ministarstvom finansija i ekonomije, tako da se dokumentacija dostavlja u pisanom obliku i na disketama.

Uvažavajući sve ove specifičnosti, kao i prateće probleme, u Ministarstvu finansija i ekonomije se čine maksimalni naponi da se ovaj veoma obiman, značajan posao pripreme i predlaganja budžeta Republike Srbije za 2002. godinu što uspešnije realizuje.

*Vera Leko\**

## BUDŽETSKA KONTROLA I REVIZIJA

### 1. Uvod

Jedan od brojnih tranzicionih problema SR Jugoslavije jesu nasleđene nekontrolisane javne finansije. Lokalne finansije su, takođe, zapostavljen segment, u smislu izvršenja i kontrole lokalnih budžeta. U vezi s tim, u ovom radu biće razmatrani problemi kontrole javnih prihoda i rashoda, i to: (1) kao oblika permanentne, interne kontrole u toku izvršenja budžeta i (2) kao naknadne kontrole/revizije, nakon izvršenja budžeta.

Pitanje kontrole i revizije odnosi se i na budžet države i na budžete jedinica lokalne uprave, vanbudžetske fondove i javna preduzeća.

Takođe će biti identifikovani neki od uzroka neefikasnosti kontrole javnih prihoda i rashoda, kao i predlozi mogućeg rešenja, a sve sa ciljem da se uspostave nužni oblici kontrole upravljanja javnim sredstvima.

### 2. Budžetska kontrola

Budžetska kontrola proizlazi iz jedne od osnovnih funkcija budžeta – da je budžet instrument kontrole prikupljanja i trošenja budžetskih sredstava. Ako se pođe od izvora iz kojih država prikuplja novac, onda se može konstatovati da glavni prihodi i primici državnog budžeta potiču od oporezivanja različitih poreskih objekata, zatim od dobijenih donacija i pomoći, kao i primitaka od zaduživanja u zemlji ili inostranstvu. Rashodi državnog budžeta, odnosno namene na koje država troši novac, odnose se na tekuće rashode, kapitalne rashode, otplate ili povraćaj zajmova, kao i date kredite. Za nepredviđene, hitne izdatke služi budžetska rezerva (stalna i tekuća). U budžetima jedinica lokalne samouprave tako-

---

\* Prof. dr Vera Leko, Ekonomski institut, Beograd.

đe se prikazuju prihodi i primici koji pripadaju toj jedinici, kao i rashodi i izdaci potrebni za njeno delovanje.

S obzirom na to da donošenje budžeta zahteva određenu proceduru u kojoj učestvuje više institucija, svaka od njih ima određene odgovornosti u tom procesu: skupština kao zakonodavna vlast, vlada kao izvršna vlast, dok ministarstvo finansija za državu obavlja sve usluge oko prikupljanja sredstava u budžet i plaćanja iz budžeta. Ministarstvo finansija i ekonomije izrađuje i kontroliše budžet, odnosno planira i prati izvršenje javnih prihoda i rashoda države. Ono je, isto tako, odgovorno za predloge i savete vezane za makroekonomski okvir i fiskalnu strategiju. Za izvršenje budžeta jedinica lokalne samouprave odgovornost snosi lice koje ima ovlašćenja identična ministru finansija za izvršenje budžeta države.

U fazi izvršenja budžeta, u kojoj se prikupljaju planirani prihodi budžeta i troši za budžetske planirane namene u fiskalnoj godini, obavlja se, s jedne strane, kontrola naplate javnih prihoda a, s druge strane, kontrola korišćenja budžetskih sredstava.

Odvojeno ćemo posmatrati ove dve kontrole.

### 2.1. Kontrola javnih prihoda

Za kontrolu javnih prihoda obrazovane su u republikama posebne organizacione jedinice: finansijska policija u Republičkoj upravi javnih prihoda Srbije i poreska policija u Direkciji javnih prihoda Crne Gore. Njihov zadatak je da kontrolišu poslovanje i otkrivaju krivična dela, prekršaje i druge nezakonitosti u oblasti javnih prihoda, kao i da sprovode propisane postupke i izriču mere za koje su ovlašćene zakonom. Ovu kontrolu vrše inspektori finansijske, odnosno poreske inspekcije koji, iako imaju službene oznake i legitimacije, još uvek nisu dovoljno stručni i adekvatno organizovani.

Smatramo da su za efikasnu, sveobuhvatnu i nezavisnu kontrolu javnih prihoda moguća dva rešenja: (1) naplatu poreza treba da obavlja dobro organizovana poreska uprava, dok finansijska policija treba da bude zadužena za prisilnu naplatu onog dela duga koji poreska uprava nije uspeła da naplati redovnom procedurom naplate ili (2) izdvojiti finansijsku, odnosno poresku policiju iz uprave (direkcije) javnih prihoda u samostalnu službu – internu kontrolu, čijeg bi rukovodioca postavljala i razrešavala skupština. I jedno i drugo predloženo rešenje imaju svoje razloge za i protiv. Međutim, bilo koje od njih da se prihvati, potrebno je da kontrola bude nezavisna, efikasna i sveobuhvatna i da, osim kontrole poreskih obveznika, kontroliše pravilnost i kvalitet poreskih propisa.

Pri kontroli poreskih obveznika potrebno je da kontrolor javnih prihoda vrši permanentnu kontrolu:

- iskazivanja u knjigovodstvu, odnosno poreskoj prijavi, prihoda, dobiti, zarada zaposlenih i drugih elemenata od uticaja na utvrđivanje javnih prihoda;
- prijavljivanja imovine, imovinskih prava i nepokretnosti podložnih oporezivanju;
- tačnosti iskazanih podataka o pravu na poreske olakšice i oslobođanja;
- utvrđivanja osnovice, obračunavanja i plaćanja poreza na promet;
- krajnje upotrebe sredstava formiranih po osnovu poreskih olakšica i oslobođanja;
- sprovođenja mera naloženih od suda i drugih nadležnih državnih organa;
- sprovođenja mera prinudne naplate javnih prihoda;
- obračuna kamate za nepravovremeno plaćanje javnih prihoda;
- stanja poreskih računa (zaduženja, naplate) i usmeravanja sredstava i
- poreskog bilansa.

Pretpostavka uspešnog delovanja ove kontrole je, između ostalog, i dobro ustrojeno i organizovano poresko knjigovodstvo, kao oblik evidencije u sistemu javnih prihoda. Poresko knjigovodstvo treba da bude prilagođeno zahtevu da se obezbede analitički sadržaji vezani za zaduženja i razduženja poreskih obveznika, zatim sintetički izveštaji zaduženja poreza po vrstama i oblicima, kao i informacije o stepenu naplate poreza i njihove distribucije korisnicima.

## 2.2. Kontrola javnih rashoda

Poslovi kontrole upotrebe sredstava za finansiranje javnih rashoda obavljaju se u okviru ministarstva finansija (obično sektor ili služba za fiskalni sistem). Tu kontrolu vrše finansijski/budžetski inspektori. Budžetski inspektori kontrolišu, pre svega, da li se sredstva za finansiranje javnih rashoda raspoređuju njihovim korisnicima u skladu sa utvrđenim rasporedom, kao i da li se koriste za namene predviđene budžetom, posebnim zakonom ili finansijskim planom. S tim u vezi, svi korisnici budžetskih sredstava su dužni da budžetskim inspektorima (na njihov zahtev) dostave svoje finansijske planove, programe, kao i izveštaje o izvršenju predviđenih obaveza.

Efikasna kontrola rashoda može da se obezbedi iskazivanjem rashoda putem dve klasifikacije: ekonomske i funkcionalne. Ekonomskom klasifikacijom budžet se prezentira po ekonomskoj kategoriji troškova, dok funkcionalna klasifikacija obezbeđuje pregled rashoda po delatnostima i programskim aktivnostima (što je u saglasnosti sa međunarodnim standardima i preporukama MMF-a).

Međutim, ekonomska i funkcionalna klasifikacija svoj pun smisao nalaze u konceptu koji zahteva reorganizaciju ukupnog sistema plaćanja, posebno u delu koji je vezan za budžet. Ne bismo se ovom prilikom detaljnije upuštali u razradu

ovog pitanja, već bismo se zadržali samo na instituciji trezora. Smatramo da je tek uvođenjem institucije trezora moguće obezbediti višestruku budžetsku kontrolu, i na državnom i na lokalnom nivou. Državni trezor koji se, po pravilu, formira u ministarstvu finansija obavlja: sva plaćanja, vođenje evidencije, finansijsku kontrolu, finansijsko izveštavanje, upravljanje novčanim sredstvima i dugovima, vodi evidenciju o državnoj imovini, prati finansijsko poslovanje vanbudžetskih fondova i jedinica lokalne samouprave. Smisao delovanja trezora je u tome da država u svakom trenutku zna kojim sredstvima raspolaže, zahvaljujući jedinstvenom računu budžeta na koji pristižu svi javni prihodi i primici i sa koga se isplaćuju svi javni rashodi i obavljaju druga plaćanja. Jedinstveni račun budžeta trebalo bi da bude otvoren kod Narodne banke. Trezor treba da ima podatke o stanju dnevne likvidnosti računa države, kao i potrebe za gotovinom. Trezor, takođe, treba da dobija informacije o stvarnim rashodima korisnika budžeta, priticanju prihoda, kao i stanju gotovine na računima državnog budžeta. Trezor bi, isto tako, bio obavezan da daje informacije o uslovima zajmova, transakcijama, izdavanju ili povlačenju državnih obveznica, kao i o otplati dugova. Sve te informacije trezora ministarstvo finansija bi koristilo za odlučivanje o ograničenju budžeta i sredstava koja se troše posredstvom ministarstva i budžetskih korisnika.

Prema tome, trezor istovremeno obezbeđuje nekoliko funkcija: (a) kontrolu nad novčanim tokovima, (b) upravljanje novčanim tokovima, (c) racionalnost upotrebe sredstava, (d) bolju likvidnost, (e) kvalitetno informisanje.

Sistem trezora obezbeđuje, takođe, povezanost sistema plaćanja i njegovu namensku upotrebu kroz krajnju kontrolu nastanka troškova. Budžetski korisnik na taj način, kao institucija sistema, gubi izvršnu funkciju plaćanja, pošto tu funkciju preuzima trezor, koji direktno kontroliše valjanost dokumentacije, kao i namensko trošenje sredstava predviđeno budžetom.

### 3. Budžetska revizija

Ministarstvo finansija po završetku fiskalne godine sastavlja predlog godišnjeg obračuna državnog budžeta, odnosno završnog računa budžeta. Posle rasprave u vladi, skupština usvaja Izveštaj o završnom računu. Međutim, pri usvajanju završnog računa treba da bude usvojen i Izveštaj nezavisne revizije o završnom računu budžeta.

Izveštaj nezavisne revizije uključuje ispitivanje dokaza, na osnovu provera uzoraka kojima se potvrđuju iznosi i informacije u predlogu završnog računa budžeta, kao i izražavanje mišljenja da li predlog završnog računa budžeta objektivno i istinito prikazuje prihode i rashode budžeta, u skladu sa propisima. Takođe, u izveštaju se ocenjuje usklađenost trošenja budžetskih sredstava s planiranim i odobrenim iznosima tih sredstava.

U nas ne postoje posebni zakonski propisi o reviziji završnog računa budžeta, niti pak o reviziji javnih rashoda, već se primenjuju, ukoliko se vrši nezavisna revizija, propisi koji se odnose na reviziju ostalih pravnih lica, a to su Zakon o reviziji računovodstvenih izveštaja i međunarodni standardi revizije.

U suštini, revizija javnih rashoda je parlamentarna funkcija nadzora nad usmeravanjem i trošenjem budžetskih sredstava. Budući da parlament odobrava sredstva sa karakterom javnih rashoda (odobrava budžet), logično je da on i sprovodi nadzor, i to putem državne revizije. Državna revizija je nužni oblik kontrole, jer se, u principu, upravljanje javnim sredstvima zasniva na poverenju. Revizija nije sama sebi cilj, već predstavlja nezamenljiv deo regularnog sistema, koji ima cilj da otkriva odstupanja od prihvaćenih standarda i kršenja principa legalnosti, efikasnosti, efektivnosti i ekonomičnosti u finansijskom upravljanju javnim sredstvima.

Sve su to razlozi koji su naveli razvijene zemlje sveta da formiraju vrhovnu državnu revizorsku instituciju. Vrhovna državna revizorska institucija u razvijanim zemljama ima nazive koji se razlikuju od države do države. Na primer, u Engleskoj – National Audit Office, u SAD – General Accountants Office, u Nemačkoj – Germany Federal Court of Audit, u Japanu – Japan Board of Audit itd.

Vrhovne državne revizije osnovale su međunarodno udruženje – Međunarodna organizacija vrhunskih revizorskih institucija (The International Organization of Supreme Audit Institutions).

Vrhovna državna revizorska institucija može postići ciljeve objektivno i efektivno samo ako je nezavisna od entiteta koji je objekat državne revizije i utoliko je zaštićena od spoljnih uticaja. Nezavisnost Vrhovne državne revizije je neraskidivo povezana sa nezavisnošću njenih članova. Vrhovna državna revizija mora imati takođe finansijsku nezavisnost. U tom smislu, ona mora da ima obezbeđena finansijska sredstva, koja će joj omogućiti da ostvari planirane zadatke.

Sve javne finansijske operacije, bez obzira na to da li se i kako odražavaju na budžet, treba da budu podvrgnute vrhovnoj državnoj reviziji. U tom smislu, Vrhovna državna revizija treba da insistira na jasno definisanoj klasifikaciji budžeta i jednostavnom i transparentnom računovodstvenom sistemu. Vrhovna državna revizija treba da bude ovlašćena da vrši reviziju naplate poreza. Revizija poreza je primarna revizija legalnosti i regularnosti. Kad vrši reviziju primene poreskih zakona, Vrhovna državna revizija može ispitati sistem i efikasnost naplate poreza, stepen ostvarenja ciljnih poreskih prihoda i predlagati moguće poboljšanje poreskih propisa.

Smatramo da u sadašnjim uslovima u nas, za početak, reviziju javnih rashoda mogu obavljati nezavisne revizorske firme, ovlašćene za poslove revizije (nezavisna revizorska firma je vršila reviziju budžeta Republike Crne Gore i nekih njenih jedinica lokalne samouprave), ali da organizovanje institucije Vrhovne dr-

žavne revizije treba pripremati u skladu sa svim reformskim poduhvatima. U nacionalnim okvirima, nedostatak revizije je faktor koji ozbiljno ograničava ukupni privredni razvoj. Bez institucije nezavisne revizije javnih rashoda ne može se obezbediti sistematska javna kontrola i zaštita najvećeg dela stvorenog bruto nacionalnog dohotka. Međutim, na prvom mestu, neophodno je da Vrhovna državna revizija bude organizovana izvan bilo koje druge državne administracije, neposredno povezana sa parlamentom i jedino njemu podređena i odgovorna.

U nadležnostima Vrhovne državne revizije treba da bude, osim revizije državnog budžeta, i revizija budžeta lokalnih jedinica, vanbudžetskih fondova, državnih i javnih preduzeća, kao i preduzeća koja se delimično ili u celini finansiraju iz budžeta. O izvršenim revizijama Vrhovna državna revizija treba da obavesti parlament jednom godišnje, a kada parlament usvaji njene izveštaje, izveštaji Vrhovne državne revizije treba da postanu javni dokument dostupan javnosti i medijima.

### Zaključak

(1) Budžetska kontrola, koja proizlazi iz jedne od osnovnih funkcija budžeta, treba da bude permanentna, interna kontrola u toku izvršenja budžeta. Ona treba da se usmeri kako na kontrolu javnih prihoda, tako i na kontrolu javnih rashoda. Kad je u pitanju kontrola javnih prihoda, predložena rešenja njenog organizovanja imaju za cilj stvaranje nezavisne, efikasne i sveobuhvatne kontrole javnih prihoda koja, osim kontrole poreskih obveznika, treba da kontroliše pravilnost i kvalitet poreskih propisa. Poslovi kontrole upotrebe sredstava za finansiranje javnih rashoda, takođe, treba da budu permanentno organizovani. U tom smislu, predložena dvostruka klasifikacija javnih rashoda (ekonomska i funkcionalna) može da doprinese efikasnijoj kontroli rashoda. Takođe se predlaže i reorganizacija ukupnog sistema plaćanja, u delu koji je vezan za budžet. Uvođenjem institucije trezora i formiranjem državnog trezora istovremeno bi bilo obezbeđeno nekoliko funkcija: kontrola nad novčanim tokovima, upravljanje novčanim tokovima, racionalnost upotrebe sredstava, bolja likvidnost, kvalitetno informisanje, povezanost sistema plaćanja i njegove namenske upotrebe kroz krajnju kontrolu nastalih troškova.

Ovako organizovana interna kontrola obezbedila bi kontrolu budžetskih prihoda i rashoda, kako na nivou državnog budžeta, tako i budžeta lokalnog nivoa.

U suštini, interna kontrola bi trebalo da čini jedan sistem koji se sastoji iz mreže sistema čiji je cilj da obezbedi: (a) primenu postojećih zakonskih propisa, pravila i procedura; (b) uspešno i namensko poslovanje; (c) ekonomično i efikasno korišćenje resursa; (d) integritet i pouzdanost informacija, računa i podataka.

(2) Budžetsku reviziju, kao oblik naknadne, eksterne kontrole, mogu da obavljaju nezavisne revizorske firme, ali se zalažemo za formiranje institucije Vrhovne državne revizije. Vrhovna državna revizija treba da bude permanentna funkcija nadzora nad usmeravanjem i trošenjem budžetskih sredstava. Ona treba da bude neposredno povezana sa parlamentom i jedino njemu podređena i odgovorna.

Vrhovna državna revizija, osim toga što treba da ocenjuje usklađenost trošenja budžetskih sredstava s planiranim i odobrenim iznosima tih sredstava, treba da bude ovlašćena da vrši i reviziju naplate poreza, jer je revizija poreza primarna revizija legalnosti i regularnosti.

U nadležnosti Vrhovne državne revizije treba da bude, osim revizije državnog budžeta, i revizija budžeta lokalnih jedinica, vanbudžetskih fondova, državnih i javnih preduzeća, kao i preduzeća koja se delimično ili u celini finansiraju iz budžeta.

(3) Posledice slabe i nedovoljne interne budžetske kontrole i revizije odražavaju se na povećanje budžetskih rashoda, kao i na neodgovorno ponašanje u korišćenju budžetskih sredstava.

Da bi se sprovedila uspešna interna kontrola i eksterna revizija budžetskog sistema (u koji se uključuju republički budžet, budžeti jedinica lokalne samouprave i finansijski planovi vanbudžetskih fondova) neophodno je pripremiti veoma stručan kadar. Taj stručni kadar treba, osim procedure kontrole i revizije, dobro da poznaje funkcionisanje celokupnog budžetskog sistema zemlje. Za sada je ovaj kadar deficitaran. Zbog toga je neophodna sistematska edukacija i reedukacija postojećeg kadra u državnoj administraciji. To je zadatak posebnih permanentnih kurseva, specijalističkih studija i sl.

Nadamo se da će, sa uspostavljanjem fiskalne decentralizacije i pravilne budžetske kontrole i revizije, poreski obveznici, kao i svi zainteresovani, imati potpun uvid u to kako se troši novac iz budžeta.



*Božidar Raičević\**

## LOKALNI NEFISKALNI JAVNI PRIHODI

### 1. Uvod

Jedna od bitnih pretpostavki da društveno-politička zajednica bilo kog nivoa može da ostvaruje svoja ustavna i zakonska ovlašćenja (javni rashodi) ogleda se u postojanju odgovarajućeg (potrebnog) obima finansijskih sredstava. Zbog toga, u sistemskim rešenjima (zakonima) kojima se uređuje sistem javnih rashoda (organizacija vlasti, funkcije vlasti, bezbednost, komunalne delatnosti, javne službe i slično), jedno od ključnih mesta jeste definisanje izvora finansiranja javnih rashoda. Naravno, što je nivo vlasti viši, to se problem potrebnih i dovoljnih sredstava lakše rešava, budući da tim nivoima vlasti pripada, po pravilu, i zakonodavna funkcija. Najniži nivoi vlasti, odnosno lokalna samouprava, uglavnom su lišeni zakonodavne funkcije i nisu u poziciji da meritorno odlučuju o izvorima potrebnih sredstava za finansiranje svojih funkcija (svojih javnih rashoda), bez obzira na to kakva im je priroda.

Izvori finansiranja javnih rashoda, sa aspekta ovoga priloga, mogu se posmatrati i kao oni koji se ostvaruju na osnovu zakonske prinude i obaveznosti u plaćanju (fiskalni javni prihodi) i kao oni u čijem prikupljanju nema prinude, koji najčešće nisu na osnovu zakona ustanovljeni i koje, *grosso modo*, možemo uslovno da nazovemo nefiskalni javni prihodi. U fiskalne javne prihode svrstavamo poreze, takse, doprinose, naknade i druge fiskalitete i parafiskalitete, a u nefiskalne javne prihode – javni zajam, donacije, prihode po osnovu privatizacije, prihode javnih preduzeća, dopunske javne prihode i slično. Treba napomenuti da nefiskalnim javnim prihodima finansijska teorija i politika ne pridaje posebnu pažnju, osim donekle javnim zajmovima.

Zakon o javnim prihodima i javnim rashodima<sup>1</sup> Srbije anticipira postojanje određenog broja javnih nefiskalnih prihoda za sve nivoe vlasti, pa i za nivo lokal-

\* Prof. dr Božidar Raičević, Ekonomski institut, Pravni fakultet, Beograd.

<sup>1</sup> Službeni glasnik RS, br. 76/91... 22/01 (ukupno deset izmena).

ne samouprave. Tako se kao nefiskalni javni prihodi koji pripadaju lokalnoj samoupravi (opštinama i gradovima) u pomenutom Zakonu navode sledeći (po redu, kako ih zakon navodi): (1) prihodi od kamata na sredstva opština, odnosno grada deponovana kod banaka, (2) prihodi od prodaje pokretnih stvari i prihodi od davanja u zakup, odnosno na korišćenje nepokretnosti u državnoj svojini koje koriste organi i organizacije opštine, grada, odnosno grada Beograda u skladu sa posebnim zakonom, (3) prihodi od koncesione naknade za obavljanje komunalnih delatnosti, (4) novčana sredstva ostvarena od prodaje državnog kapitala javnih preduzeća čiji je osnivač grad, odnosno opština, (5) prihodi koje svojom delatnošću ostvare opštinski organi i organizacije i (6) prihodi po osnovu donacija. Navedene javne prihode Zakon je stavio u kategoriju „ostali javni prihodi” opredeljujući im unapred skroman bilansni i bilo koji drugi značaj.

Istu listu nefiskalnih javnih prihoda koji pripadaju lokalnim organima vlasti u potpunosti preuzima i postojeći Zakon o lokalnoj samoupravi.

Međunarodna iskustva u pogledu postojanja nefiskalnih javnih prihoda lokalnih organa vlasti su bogatija i raznovrsnija. Na prvom mestu, postoje mogućnosti za zaduživanje lokalnih organa vlasti (javni zajam), zatim o prihodima koje ostvaruju javna (komunalna) preduzeća, prihodi od opštinske imovine, ustupljeni prihodi od viših nivoa vlasti, tzv. dopunski prihodi i slično.

U nastavku ovoga priloga ćemo nastojati da razmotrimo oblike i značaj nefiskalnih javnih prihoda sa aspekta lokalne samouprave u Srbiji, i onih koje postojeće zakonodavstvo Srbije poznaje i onih koje ono ne poznaje, ali se smatra da treba razmisliti o njihovom uključivanju u sistem javnih prihoda lokalne samouprave.

## 2. Lokalna zajednica i mogućnosti javnog zaduživanja

Javni zajam<sup>2</sup> je jedan od najstarijih javnih prihoda uopšte i jedan od najpoznatijih i najčešćih nefiskalnih javnih prihoda. Značajan deo javnih finansija je posvećen širokoj i složenoj materiji javnog zaduživanja.

Po pravilu, zadužuju se države, ređe niži nivoi vlasti. U SR Jugoslaviji mogućnost i pravo da se javno zaduže imaju samo savezna država i republike. Drugi nivoi vlasti ne mogu zaključivati javne zajmove, odnosno ne mogu se javno zaduživati.

Zakon o javnim prihodima i javnim rashodima Srbije uređuje samo pitanje zaduživanja Republike, ali ne i drugih (nižih) nivoa vlasti.

---

<sup>2</sup> U ovom prilogu se javno zaduživanje posmatra kao svako zaduživanje osim onoga kojima se pokriva nepodudarnost u prikupljanju prihoda i trošenju u toku jedne budžetske godine. Pozajmljivanje sredstava da bi se te neravnomernosti u toku godine ispravile su redovna pojava. Naime, reč je o kratkoročnom zaduživanju radi finansiranja deficita tekuće likvidnosti koje mora da se otplati do 31. decembra tekuće fiskalne godine.

Praksa drugih zemalja, međutim, poznaje instituciju javnog zaduživanja lokalne samouprave. Ta materija je u odgovarajućim zakonima tih zemalja veoma precizno definisana. Po pravilu, lokalni organi vlasti se mogu zaduživati samo za tzv. kapitalne javne rashode, odnosno za rashode kojima se finansira odgovarajuća kapitalna izgradnja, ili investicijsko održavanje, odnosno rekonstrukcija postojećih kapitalnih objekata u okvirima lokalne zajednice (komunalna infrastruktura i objekti, objekti obrazovanja, zdravstva, kulture, sporta i drugo). Javnim zaduživanjem je, po pravilu, zabranjeno finansiranje tekućih javnih rashoda lokalne samouprave (plate lokalne administracije i drugih zaposlenih na lokalnom nivou i slično). U pogledu obezbeđenja uzetog javnog zajma, kao i u pogledu visine javnog zajma, teorija, a i praksa ovih zemalja su ambivalentne.

Najpre, obezbeđenje javnog zajma može da se ostvari dobijenim garancijama viših nivoa vlasti, koji su onda i dominantni u pogledu određivanja njegove visine, ali često i njegove namene. U takvoj situaciji pozicija lokalne samouprave je najčešće pasivna.

Osim te mogućnosti, u praksi se susrećemo i sa stanovištem da se kao garancija, ali i mera za visinu javnog zajma uzima zbirno imovina lokalnih organa vlasti (opštinska imovina), kao i imovina svih njenih rezidenata (pravnih i fizičkih lica). Zakonom se jedino određuje da javni zajam može da iznosi do određenog procenta raspoložive, postojeće imovine. Na primer, lokalne zajednice u SAD (city) mogu se zadužiti do 10% vrednosti ukupne opštinske imovine i imovine svojih stanovnika.

U novom Zakonu o lokalnoj samoupravi koji je sačinila grupa eksperata Palgo centra iz Beograda i koji je u vidu nacрта zakona u proceduri javne rasprave, otvorena je mogućnost da se lokalna zajednica može zaduživati. Tako član 107. Nacrtu Zakona predviđa:

„Opština se može zaduživati u skladu sa članom 34. Zakona o javnim prihodima i javnim rashodima.

Prihodi ostvareni javnim zajmom mogu se koristiti samo za namene utvrđene aktom o javnom zaduživanju.

Hartije od vrednosti koje emituje opština se kotiraju na berzi.

Opština učestvuje sa svojim slobodnim sredstvima na sekundarnom finansijskom tržištu.”

Ovako relativno široko postavljene mogućnosti zaduživanja opština će verovatno biti ograničene (u pogledu obima javnog zaduživanja, osnova zaduživanja i garancija) nacrtom Zakona o budžetskom sistemu Srbije, koji je upravo ovih dana ušao u odgovarajuću skupšinsku proceduru.

U Nacrtu navedenog Zakona piše da se „lokalne vlasti ne mogu zaduživati, osim u delu kapitalnih ulaganja iz budžeta. One se mogu zaduživati kod domaćih

i inostranih poverilaca radi finansiranja kapitalnih investicionih rashoda, koji moraju biti u skladu sa kriterijumima, regulisanim odgovarajućom uredbom vlade. Iznos zaduživanja se utvrđuje u skladu sa mogućnostima lokalnih vlasti da, iz sopstvenih prihoda, finansiraju otplatu glavnice i kamate”.

Nacrt Zakona određuje da iznos zaduživanja, bilo kratkoročnog ili dugoročnog, za kapitalne investicije, u bilo kojem trenutku u toku fiskalne godine ne može prelaziti 20% ukupnih ostvarenih prihoda budžeta lokalnih vlasti u prethodnoj godini.

Navedenim stavovima, i u nacrtu Zakona o lokalnoj samoupravi i u nacrtu Zakona o budžetskom sistemu, u Srbiji se apsolviraju bazične pretpostavke da jedan od najznačajnijih nefiskalnih javnih prihoda – javni zajam – postane i prihod lokalnih organa vlasti.

### 3. Koncesiona naknada kao prihod lokalnih budžeta

U Srbiji je relativno kasno uvedena mogućnost da lokalni organi vlasti daju koncesije. Naime, sve do 1997. godine, dok je na snazi bio Zakon o opštim uslovima za davanje koncesija stranim licima u Republici Srbiji<sup>3</sup>, koncesija nije doticala lokalne organe vlasti. Novi Zakon o koncesijama<sup>4</sup> je tu praksu prekinuo, dozvoljavajući, doduše prilično skromno, mogućnost koncesija lokalnim organima vlasti.

U članu 5. Zakona o koncesijama, kojim se definiše predmet koncesije, navodi se da predmet koncesije može biti i „izgradnja, odžavanje i korišćenje komunalnih objekata, radi obavljanja komunalnih delatnosti”. Za dobijenu koncesiju se plaća naknada, čija visina zavisi od brojnih faktora. Kada je reč o usmeravanju (pripadnosti) sredstava koncesione naknade, navodi se da sredstva ostvorena od koncesione naknade za obavljanje komunalnih delatnosti predstavljaju prihod lokalne samouprave.

Postojeća rešenja u Zakonu o koncesijama uopšte, a posebno u delu koji se odnosi na lokalne organe vlasti nisu dobra<sup>5</sup> i treba očekivati da uskoro budu izmenjena. Naime, treba posebno proširiti mogućnosti da lokalni organi vlasti daju koncesije. Nije dovoljno ni uputno zadržati se samo na komunalnim delatnostima kao predmetu koncesije lokalnih organa vlasti, već predmet koncesije treba proširiti u korist lokalnih organa vlasti i na mogućnost eksploatacije prirodnog lekovitog faktora, nemetalčnih sirovina, eksploatacije materijala iz vodotoka i slično.

3 Službeni glasnik RS, br. 6/90.

4 Službeni glasnik RS, br. 20/97 i 25/97.

5 Nije, između ostaloga, poznato da li je i jedna lokalna zajednica u Srbiji ostvarila prihod od koncesione naknade, iako se zna da je bilo dosta „razgovora i pregovora”. I to govori o valjanosti rešenja u postojećem Zakonu o koncesijama Srbije.

#### 4. Prihodi po osnovu donacija

Ovo je jedan od tipičnih *ad hoc* javnih prihoda. Mnogi sistemi javnih prihoda ne poznaju ovaj oblik javnog prihoda. U sistem javnih prihoda Srbije donacije su prvi put zvanično uključene tokom promena Zakona o javnim приходima i javnim rashodima 1998. godine.

Donacije se kao javni prihod budžeta odgovarajućih društveno-političkih zajednica obično pojavljuju u kriznim vremenima. Donacije inače mogu da čine kako pravna, tako i fizička lica, bilo strana bilo domaća. Najznačajnije su donacije koje čine države.

Bilansni značaj prihoda po osnovu donacija za protekle godine nije moguće oceniti, pogotovo ne za lokalne organe vlasti, ali se procenjuje da je svakako bio skroman. Za 2001. godinu se očekuje da njihov značaj bude izraženiji, posebno za pojedine lokalne organe vlasti, ali i za Republiku. Tako Republika Srbija koja je u budžetu za 2001. godinu planirala višak rashoda nad приходima (deficit) u iznosu od 21.769,2 miliona dinara, odnosno nešto oko 3,18% društvenog bruto proizvoda Republike, očekuje da taj deficit pokrije iz „sredstava privatizacije, donacija i zaduženjem Republike u skladu sa zakonom”<sup>6</sup>. Nedovoljne informacije o lokalnim budžetima Srbije govore da skoro nijedna lokalna zajednica nije planirala donacije kao svoj budžetski prihod za 2001. godinu. Međutim, informacije govore da su pristigle do sada relativno značajne donacije budžetima pojedinih lokalnih zajednica i da su namireni odgovarajući javni rashodi, sa čime se inače u ovoj godini nije računalo. Treba reći i da su donatori mnoge donacije efektuirali naturalno, odnosno činidbeno<sup>7</sup>. Naime, donatori su donacije davali direktno opštinama, odnosno gradovima, kao pomoć bolnicama, školama, ustanovama socijalne zaštite, za saniranje komunalnih problema<sup>8</sup> i slično.

Treba očekivati da donacije lokalnim zajednicama u Srbiji u narednim godinama budu redovnije i izvesnije i da budu bilansno značajnije.

#### 5. Javna preduzeća i tretman njihovog pozitivnog poslovanja

Javna komunalna preduzeća su, po pravilu, predmet stalne pažnje i brige lokalnih zajednica. Briga lokalnih zajednica je posebno orijentisana na rad i po-

---

6 Videti Opšti bilans javnih prihoda i javnih rashoda Republike Srbije za 2001. godinu, tačka 4, Službeni glasnik RS, br. 24/01, str. 23.

7 Socijalna situacija i potrebe za donacijama, Jugoslovenski pregled, br. 4/2000, str. 23-72. Prilog dr M. Dinkić, dr A. Gavrilović, mr G. Krstić i mr D. Lukić-Havelka.

8 Poznate su akcije direktnog obezbeđivanja donacija opštinama i gradovima u vidu dovoljnih količina mazuta za grejanje obrazovnih ustanova, zdravstvenih centara i bolnica, ustanova za socijalnu zaštitu i slično. To su *via facti* budžetske donacije.

slovanje komunalnih preduzeća. Lokalna zajednica preko svojih organa, u skladu sa ustavom i zakonima, uređuje i organizuje rad svih komunalnih delatnosti koje su od neposrednog i često vitalnog interesa za teritoriju i stanovnike te lokalne zajednice. Ona gotovo uvek direktno kontroliše i usmerava poslovanje komunalnih javnih preduzeća. Lokalna zajednica često određuje direktno najvažnije parametre njihovog poslovanja, uključujući i cene njihovih usluga. U takvoj situaciji, radi zaštite životnog standarda stanovnika lokalne zajednice, te cene mogu da budu i jesu ispod nivoa koji obezbeđuje pozitivno (rentabilno) poslovanje javnih komunalnih preduzeća. Gubitak koji se u takvim situacijama pojavljuje se, najčešće, pokriva određenim sredstvima iz budžeta konkretne lokalne zajednice. Ovo je inače slika i prilika poslovanja javnih komunalnih preduzeća u gotovo svim lokalnim zajednicama Republike.

Međutim, iskustva lokalnih zajednica mnogih zemalja razvijene tržišne privrede pokazuju da poslovanje lokalnih komunalnih preduzeća može uspešno da se ostvaruje, odnosno da gubitak ne mora da bude stalni pratilac njihovog poslovanja. Uz ispunjavanje određenih pretpostavki, koje se ne ogledaju samo u dobroj organizaciji rada već i u dobro postavljenoj i adekvatno realizovanoj brizi i pažnji organa lokalne zajednice, može da se očekuje pozitivno i uspešno poslovanje ovih preduzeća. U takvoj situaciji, na dnevni red može da se stavi pitanje raspolaganja pozitivnim rezultatom (ostvarenom dobiti) poslovanja komunalnih javnih preduzeća. Ne sporeći pravo legitimnih učesnika u raspodeli ostvarene dobiti u poslovanju javnih komunalnih preduzeća, saglasno njihovim vlasničkim pravima, treba da ima dovoljno prostora da i lokalna zajednica učestvuje u njegovoj raspodeli (mimo eventualnih vlasničkih prava). Takvo učešće u dobiti javnih komunalnih preduzeća treba da bude i jeste prihod budžeta odgovarajuće lokalne zajednice. Drugim rečima, taj udeo lokalne zajednice u dobiti nastaloj pozitivnim poslovanjem javnih komunalnih preduzeća ima karakter nefiskalnog javnog prihoda lokalne zajednice.

## 6. Prihodi od opštinske imovine

Imovina je u zemljama tržišne privrede jedan od najsigurnijih (ali bilansno ne i najznačajnijih) izvora prihoda lokalnih organa vlasti. O tome jasno svedoče uvidi u strukturu budžeta lokalnih zajednica tih zemalja. Imovina lokalnih zajednica je nešto o čemu se vodi posebna pažnja, što se nastoji da se sačuva i, ako je moguće, uveća. Imovina je u mnogim kriznim situacijama, kada redovni fiskalni javni prihodi podbace ili nisu dovoljni, oslonac lokalne zajednice u obezbeđivanju budžetskih sredstava koja nedostaju.

U Republici Srbiji, nažalost, nije razrešen status imovinskih prava, taj problem nije do kraja raspravljen niti je imovina definisana, i to ne samo lokalnih zajednica. Dok se to pitanje jasno ne uredi, teško će se moći govoriti o uspostavljanju istinske lokalne samouprave.

## 7. Ostali nefiskalni lokalni javni prihodi

Osim navedenih nefiskalnih javnih prihoda, teorija i praksa javnih finansija poznaje još i mnoge druge. U najvećem broju slučajeva, njihov bilansni značaj je marginalan za lokalnu zajednicu. Samo u pojedinačnim slučajevima i u pojedinih periodima, njihov značaj može da bude izraženiji.

U ovu grupu javnih prihoda lokalnih zajednica (i ne samo njih, već i ostalih društveno-političkih zajednica) svrstavamo sledeće: (1) prihodi koje svojom aktivnošću ostvare lokalni organi, (2) prihodi od privatizacije, (3) ustupljeni javni prihodi i (4) dopunski javni prihodi.

Prihodi koje svojom aktivnošću ostvare lokalni organi pojavljuju se kao prihod u budžetu svake lokalne zajednice. No, njihovo pojavljivanje je retko, a njihov značaj apsolutno zanemarljiv. Po pravilu, rad i usluge koje organi lokalne zajednice čine stanovnicima i drugim zainteresovanim licima, ukoliko nisu učinjeni po službenoj dužnosti (besplatno), „naplaćuju” se putem odgovarajućih taksa (komunalnih i administrativnih). Relativno je mali obim i veoma specifična priroda aktivnosti (obično i izričito navedena u statutu lokalne zajednice) organa lokalne zajednice za koje bi ona mogla da ostvari posebne prihode.

Prihodi od privatizacije su klasični neperiodični javni prihodi. Praktično, pojavljuju se samo u onim periodima kada se sprovodi postupak svojinske transformacije (privatizacija). U situaciji i u meri u kojoj se privatizuje do tada postojeća imovina lokalnih zajednica može se govoriti o potencijalnim prihodima ove vrste.

Dopunski javni prihodi su veoma specifična vrsta javnih prihoda i po pravilu su izraženiji u zemljama koje su ekonomski neravnomernije razvijene i u kojima postoje osetne razlike u fiskalnim kapacitetima lokalnih zajednica. Dopunska sredstva se najčešće daju lokalnim zajednicama ukoliko ispune odgovarajuće kriterijume, koji su unapred (zakonom) propisani. To su sledeći kriterijumi: veličina teritorije, broj stanovnika, gustina naseljenosti, ekonomska snaga po glavi stanovnika, da li je područje prigranično, emigraciono i slično. Takođe, pretpostavlja se da lokalna zajednica koja računa na dopunska sredstva treba da ispuni, ako ne sve, a ono bar većinu propisanih kriterijuma. Navedena sredstva se daju iz budžeta društveno-političke zajednice višeg nivoa, u nas iz budžeta republike.

## Zaključak

Teorija i praksa javnih finansija poznaju brojne nefiskalne javne prihode lokalnih zajednica. Njihov bilansni značaj je manje-više zanemarljiv, a njihova zastupljenost u sistemima javnih prihoda lokalnih zajednica u mnogim zemljama veoma diferencirana. No, javni zajam se u gotovo svim zemljama pojavljuje kao javni prihod.

U Srbiji, takođe, lokalne zajednice nisu u poziciji da ostvaruju sve vrste nefiskalnih javnih prihoda. To je posebno slučaj sa nemogućnošću javnog zaduživanja lokalnih zajednica, zatim one nisu u mogućnosti da ostvaruju adekvatne prihode po osnovu imovine, od komunalnih javnih preduzeća i po osnovu koncesija. Treba očekivati da će predstojeće promene odgovarajućih zakona stvoriti mogućnosti u pogledu adekvatnijeg korišćenja svog raspoloživog instrumentarija nefiskalnih javnih prihoda, kao prihoda budžeta lokalnih zajednica.

### Literatura, dokumentacija i statistička građa:

1. J. Lovčević, *Institucije javnih finansija*, Službeni list SFRJ, 1991, str. 276.
2. B. Raičević, M. Radičić i grupa autora, *Finansije*, deo Javne finansije, Stylos, Novi Sad, 2001, str. 189 – 366.
3. M. Dinkić i grupa autora, *Socijalna situacija i potrebe za donacijama*, Jugoslovenski pregled, br. 4/2000, str. 23 – 73.
4. *Zakon o javnim prihodima i javnim rashodima*, Službeni glasnik RS, br. 76/91 do 22/01 (ukupno deset izmena).
5. *Nacrt Zakona o lokalnoj samoupravi*, Palgo centar, Beograd, maj 2001.
6. *Nacrt Zakona o budžetskom sistemu*, Ministarstvo finansija i ekonomije Vlade Republike Srbije, novembar 2001.
7. *Zakon o koncesijama*, Službeni glasnik RS, br. 20/97 i 25/97.
8. *Zakon o opštim uslovima za davanje koncesija stranim licima u Republici Srbiji*, Službeni glasnik RS, br. 6/90.
9. *Zakon o lokalnoj samoupravi*, Službeni glasnik RS, br. 49/99.
10. *Opšti bilans javnih prihoda i javnih rashoda Republike Srbije za 2001. godinu*, Službeni glasnik RS, br. 24/01.

*Imre Kern\**

## IZRADA I USVAJANJE BUDŽETA OPŠTINE SUBOTICA

### 1. Uvod

Jedan od najznačajnijih dokumenata koji je na dnevnom redu skupština opština svakako je predlog budžeta za tekuću godinu. Ovom zadatku treba pokloniti posebnu pažnju i uložiti mnogo truda da svi korisnici, a njih ima veoma mnogo, budu zadovoljni, kao i da potrebe opština budu u celini realizovane.

Uloga stručnih službi skupština opština, kao i izvršnih odbora, jeste da sagledaju sve zakonske osnove, što predstavlja bazu za izradu ovog dokumenta, da sagledaju potrebe korisnika budžetskih sredstava, da te potrebe analiziraju i izrade predlog prioriteta, koje bi trebalo neizostavno finansirati, da te prioritete predlože u okviru budžeta i da ih daju na usvajanje. Izuzetno je značajna uloga stručnih službi skupština opština i izvršnih odbora u sagledavanju onih izvora koji ne zavise, ili samo delimično zavise, od republičkih organa. Pre usvajanja budžeta treba odrediti kojim će iznosima biti opterećeni obveznici poreza i doprinosa, odnosno na koje će se prioritete ta sredstva trošiti.

Zadatak stručnih službi, izvršnih odbora, kao i skupština opština, jeste da analiziraju praktičnu primenu zakonskih propisa i da ukažu centralnim vlastima, u našem slučaju Ministarstvu finansija i ekonomije Republike Srbije, kao i Vladi Republike Srbije, na nedostatke u zakonskim propisima i da definisanim predlozima utiču na izmenu, odnosno poboljšanje fiskalnih propisa. Značaj ovoga posla se ogleda u činjenici da stručne službe na terenu imaju najtačnije podatke o efektima zakonskih propisa, o tome kako se ti zakoni u praksi sprovode i kakve rezultate daju sa aspekta korisnika, odnosno svih građana.

---

\* Imre Kern, predsednik Izvršnog odbora Skupštine opštine Subotica.

Skupština opštine, Izvršni odbor i stručne službe opštine Subotica su i u proteklom periodu, koji je obeležila potpuna centralizacija države, radili po tim načelima. Mislim da iskustva iz proteklog perioda, kao i razmišljanja za iduću godinu, kada očekujemo značajne iskorake ka decentralizaciji funkcija, mogu biti od koristi za ovo savetovanje, a u nekim razmišljanjima i za druge opštine.

## 2. Kratak pregled iskustava u izradi i usvajanju budžeta u periodu od 1992. do 2000. godine

Dat je kratak osvrt na osnovne zakonske propise, karakteristične za pomenuti period, a to su:

1. Zakon o lokalnoj samoupravi,
2. Zakon o sredstvima u svojini Republike Srbije,
3. Zakon o javnim prihodima i javnim rashodima,
4. Zakon o obezbeđivanju sredstava opštinama i gradovima i
5. Zakon o učešću opština i gradova u porezu na promet (godišnji zakon).

U navedenom periodu, opštine su ostvarivale izvorne prihode prema istim kriterijumima, i to:

1. Deo poreza na dohodak građana – na lična primanja od 5%.
2. Deo poreza na dohodak građana – od poljoprivrede i šumarstva od 75% (od 1999. godine, zbog olakšica koje su poljoprivrednicima date zbog elementarnih nepogoda, njihovo učešće u prihodima opština bilo je neznatno).
3. Deo od 25% poreza na imovinu.
4. Porez na apsolutna prava i porez na nasleđe u iznosu od 100%.
5. Deo poreza na promet koji je ograničavan zakonskim propisima svake godine sa različitim uslovima.
6. Deo poreza na promet po članu 7. Zakona o lokalnoj samoupravi, koji nije ograničavan za sve opštine po stopi od 5%, kao i dodatnih 2% za pogranične opštine koji je važio do 2000. godine.
7. Lokalni javni prihodi koji se odnose na takse i naknade, s tim što je komunalna naknada bila ograničavana datom saglasnošću Vlade Republike Srbije. Stopa komunalne naknade je iznosila između 1% i 5%. Primera radi, u 1992. godini je iznosila 2%, ostalih godina 3%, sa izuzetkom u 2000. godini kada je za vojvođanske opštine, zbog elementarnih nepogoda, iznosila 4%, s tim što je 1% bio namenjen za sanaciju šteta od visokih podzemnih i površinskih voda.

Osnovne karakteristike navedenog perioda bile su sve veća i veća centralizacija, sve manja i manja prava lokalnih samouprava u samom odlučivanju, u sticanju sopstvenih prihoda i u oduzimanju kompletne imovine od lokalnih sa-

mouprava, što je dovelo do toga da je država mogla slobodno trgovati imovinom lokalnih samouprava. Zajednice su ostajale bez mogućnosti da svojom imovinom koriguju, naročito izvornu stranu budžeta. Karakteristika ovog perioda je i preraspodela određenih sredstava centralnog budžeta na osnovu partijske pripadnosti, a ne na osnovu kriterijuma. Najgora varijanta ovakve preraspodele bila je kada se to činilo na osnovu ličnih poznanstava. Kao krajnji rezultat ovakve raspodele bilo je osiromašenje velikih sredina gde je godinama na vlasti na lokalnom nivou bila opozicija u odnosu na siromašnije manje sredine.

Veoma značajna karakterisitika ovog perioda je izrazita finansijska nedisciplina. Bilo je mnogo povlašćenih preduzeća i pojedinaca koji nisu morali da plaćaju poreske obaveze, dok su drugi „nepodobni” (misli se uglavnom na političku nepodobnost) morali platiti i više nego što je bilo određeno zakonskim propisima. Treba naglasiti i izrazito prisustvo „crne privrede”. Neki proizvodi uopšte nisu bili u zvaničnom prometu, pa za njih nisu ni plaćani porezi na promet, akcize i slično.

Neophodno je naglasiti i posebne karakteristike 1992. i 1993. godine. Za te godine je karakteristična hiperinflacija. Tada nije bilo moguće razmišljati o nekim strategijskim elementima izrade, usvajanja i primene budžeta, već je trebalo voditi računa samo o dva elementa: (1) da sredstva budu usmerena istog dana krajnjim korisnicima i (2) da budu izmirene osnovne potrebe, kao što su plate budžetskih korisnika, osnovne potrebe u osnovnom i srednjem obrzovanju, dečjoj zaštiti, kao i u komunalnoj sferi.

U takvom okruženju bilo je izuzetno teško sačiniti adekvatan predlog budžeta, ali su neka opšta načela demokratskog usvajanja budžeta i u ovom periodu poštovana, bar na lokalnom nivou u našoj sredini. To se, uglavnom, ogleda u sistemu pripreme i usaglašavanja budžeta. Čak i u otežanim uslovima smo težili da budžet bude usvojen konsenzusom svih političkih činilaca na nivou lokalne sredine. Ovakvim metodama uspeali smo da realizujemo dosta investicija, investicionog održavanja i drugih poslova u godinama izuzetne centralizacije, a sve u korist građana.

Centralizacija se može prikazati pomoću dva prikazana pregleda (grafikona):

– Prvi pregled prikazuje iznos budžeta u nemačkim markama, i to za period od 1992. do 2000. godine, gde se jasno vidi tendencija stalnog opadanja budžeta SO Subotica. Tabela pokazuje osiromašenje lokalne samouprave. Pozitivnog pomaka bilo je samo 1996. i 1997. godine, delimično zbog skinutog embarga, a što je omogućilo rast privredne aktivnosti. Nažalost, pad proizvodnje i recesija prouzrokovali su ponovni pad budžeta opština i gradova u 1998, 1999. i 2000. godini. Treba istaći da 1992. i 1993. godina nisu najpogodnije, s obzirom na dejstvo hiperinflacije, ali podaci u tabeli jasno pokazuju koliko je u tom periodu svaki izvor obezvređen dejstvom hiperinflacije.

*Pregled ukupno ostvarenih prihoda budžeta opštine Subotica od 1992. godine do 2000. godine i planirani prihodi za 2001. godinu u DEM*

GODINA	DIN./DEM	PRIHODI U DEM	LANČANI INDEX
1	2	3	4
1992.	1.700,00	1.992.000	100
1993.	-	207.000	10
1994.	1,70	14.218.000	-
1995.	3,50	12.677.000	89
1996.	4,00	20.841.000	164
1997.	5,00	19.535.000	94
1998.	8,04	16.399.000	84
1999.	21,00	7.378.000	45
2000.	25,00	10.517.000	143
2001.	30,00	22.790.000	217

– Drugi pregled, odnosno grafikon, prikazuje učešće SO Subotica u porezu na promet. Grafikon nije jedinstven samo za Suboticu, već je, na osnovu iskustava, karakterističan i za druge lokalne sredine. Na početku posmatranog perioda glavni prihod za finansiranje opština i gradova bio je porez na promet, koji je stalno opadao u proteklom periodu. Mora se istaći da ovo nije pogodilo opštine i gradove samo sa kvantitativnog aspekta nego i sa aspekta kvaliteta, i to zbog toga što je ovaj izvor konstantan i najsigurniji prihod i nema značajnije oscilacije u godini, dok ostali izvori ipak u značajnoj meri variraju.

U tabelarnom pregledu prikazano je učešće prihoda od poreza u ukupnim prihodima budžeta i uočljiva je tendencija pada prihoda od poreza uopšte, a posebno poreza na promet.

Opština Subotica je prilikom raspodele ukupno planiranih i ostvarenih prihoda maksimalno vodila računa da izvrši raspodelu po pripadnosti prihoda. To znači da je oblast društvenih delatnosti finansirana iz sredstava poreza, što je u proseku iznosilo 37% ostvarenih prihoda; oblast lokalne samouprave finansirana je iz dela poreza i lokalnih javnih prihoda i taksa, u proseku 15%; komunalna sfera, gde su rashodi vezani za prihode od naknada i zakupa, finansirana je u proseku 45%; ostale potrebe su finansirane u proseku 3%.

*Pregled učesća ostvarenih prihoda od svih poreza i poreza na promet  
u ukupnim ostvarenim prihodima budžeta opštine za period  
od 1992. do 2001. godine (u 1.000 DEM)*

	DIN/ DEM	UKUPNI PRIHODI U DEM	PRIHODI OD POREZA	% UČESĆA U UKUPNIM PRIHODIMA	PRIHODI OD POREZA NA PROMET	% UČESĆA POREZA NA PROMET	STOPA POREZA NA PROMET
1	2	3	4	5	6	7	8
1992.	1.700	1.992	1.141	57%	1.108	56%	31,8°/a+1,2% (od nafte)
1993.	-	207	8	4%	od repub. budžeta 168	-	33,8%
1994.	1,70	14.219	6.382	45%	4.628	33%	15,4°+7%
1995.	3,50	12.677	5.425	44%	3.527	28%	15,4°+7%
1996.	4,00	20.700	7.856	38%	4.955	24%	12,80°+7%
1997.	5,00	19.552	7.144	37%	4.940	25%	9,5°+7%
1998.	8,40	16.399	6.709	41%	3.837	23%	10,4°+7%
1999.	21,00	7.377	2.815	38%	1.444	20%	9,8°+7%
2000.	25,00	10.517	3.381	32%	1.265	12%	9,4°+5%
2001.	30,00	22.7901	12.672	56%	3.626	(16°10	10,3°+5%

Podaci pokazuju da su prihodi od učesća u porezu na promet imali stalnu tendenciju pada u ukupnim prihodima budžeta opštine Subotica, od 33% u 1994. godine do 12% u 2000. godini. Takođe, tendenciju pada su pokazivali i ukupni poreski prihodi, što pokazuju podaci za 1994. godinu, kada su iznosili 45%, a u 2000. godini svega 32%.

Centralizacija izvornih prihoda se može posmatrati i sa drugog aspekta, to jest na osnovu ukupno naplaćenih javnih prihoda na teritoriji opštine Subotica za:

1. Finansiranje javnih rashoda putem budžeta Savezne Republike Jugoslavije, Republike Srbije, opštine Subotica i drugih korisnika koji učestvuju sa prosekom od 59%.
2. Finansiranje javnih rashoda putem finansiranja socijalnog osiguranja (penzijsko-invalidskog, zdravstvenog osiguranja i osiguranja nezaposlenih), koji u proseku učestvuju sa 41 %.

Raspodela ukupno naplaćenih javnih prihoda na teritoriji opštine Subotica, u zavisnosti od godišnje fiskalne politike i zakonskih propisa, u pomenutom periodu je u proseku iznosila:

1. 9% za savezni budžet,
2. 67% za republički budžet,
3. 0,70% za Fond za zdravstvo Subotice,
4. 11% za opštinski budžet,
5. 12% za druge korisnike i
6. 0,30% za Zavod za obračun i plaćanje.

S obzirom na to da se, iz godine u godinu, prati struktura rasporeda poreza na promet naplaćenog na teritoriji Opštine Subotica, u sledećoj tabeli je dat prikaz poreza na promet u poslednjih šest godina.

Red. br.	OPIS	Struktura u % 1995.g.	Struktura u % 1996.g.	Struktura u % 1997.g.	Struktura u % 1998.g.	Struktura u % 1999.g.	Struktura u % 2000.g.
	A/ POREZ NA PROMET	100	100	100	100	100	100
I	SAVEZNA REPUBLIKA JUGOSLAVIJA	35	33	30	35,1	40,06	39,45
II	REPUBLIKA SRBIJA	65	67	70	64,9	59,94	60,55
1.	Republički budžet	50,15	55,24	58,27	53,45	48,65	51,07
2.	Opštinski budžet	14,48	11,36	11,28	11,06	10,93	6,34
	a) deo poreza na promet (zakonska godišnja stopa učešća u porezu na promet)	9,95 (15,40%)	6,98 (12,80%)	6,68' (9,50%)	5,13 (10,40%)	6,30 (9,80%)	3,29 (9,40%)
	b) deo poreza na promet (zakonom utvrđena stopa učešća u porezu na promet)	4,53 (7%)	4,38 (7%)	4,60 (7%)	5,93 (7%)	4,63 (7%)	3,05 (5%)
3.	Deo poreza na promet koji se izdvaja po posebnim propisima (viškovi)	–	–	0,04	–	–	2,78
4.	Zavod za obračun i plaćanje-provizija	0,37	0,40	0,41	0,39	0,36	0,36

U oblasti prenosa sredstava i doprinosa za zdravstveno osiguranje u korist Republičkog fonda za zdravstvo postojala je drastična centralizacija, što se vidi u pregledu koji je dat za period od 1995. do 2000. godine. Povratna dejstva ove centralizacije odnosila su se i na lokalne samouprave, jer institucije zdravstva nisu mogle izmiriti obaveze prema lokalnim javnim preduzećima za komunalne usluge. Treba istaći i to da ni institucije koje su finansirane iz budžeta Republike nisu izmirile te obaveze, bez obzira na veće prihode republičkog budžeta u odnosu na budžete lokalnih samouprava.

R. br.	OPIS	Struktura u % 1995.g.	Struktura u % 1996.g.	Struktura u % 1997g.	Struktura u % 1998.g.	Struktura u % 1999.g.	Struktura u % 2000.g.
	A/ ZDRAVSTVO	100	100	100	100	100	100
1.	Fond za zdravstvo Subotica	70	70	61,13	49,62	8,44	3,99
2.	Republički fond za zdravstvo	30	30	38,81	50,15	91,32	95,77
3.	Zavod za obračun i plaćanje-provizije	-	-	0,06	0,23	0,24	0,24

Ova iskustva su korisna sa aspekta definisanja zahteva lokalnih samouprava za naredni period. Moglo bi se zaključiti da naponi centralizacije nisu ninajednom nivou doneli dobre rezultate. Sa druge strane, vitalne lokalne zajednice, vođene opozicionim demokratskim snagama, ipak su uspele da deluju u korist građana.

### 3. Pregled promena u budžetskoj 2001. godini

Prva godina, posle deset godina vladavine režima Slobodana Miloševića, može se okarakterisati kao prelazni period, sa dosta promena, kao prvi korak ka decentralizaciji, ali ne i sa kompletnom promenom izvora prihoda budžeta lokalnih samouprava. Ova godina je karakteristična i po tome što lokalne samouprave nisu imale dovoljno vremena da izrade budžet za 2001. godinu. Izrada budžeta bila je zasnovana na predlozima relevantnih zakona, jer je budžet Republike Srbije, sa pratećim zakonskim propisima, Skupština Republike Srbije usvojila krajem marta, a prvih dana aprila bili su već usvojeni i budžeti lokalnih samouprava. U ovakvom ambijentu, nije se moglo prići izradi budžeta po novim principima, kako priliči novoj demokratskoj samoupravi. Problem je bio i što su neka zakonska rešenja stupila na snagu tek sredinom godine.

Uz to, bilo je relativno teško sa velikom tačnošću planirati sredstva, i na prihodnoj, i na rashodnoj strani. U slučaju Subotice, a prema informacijama i u drugim sredinama, može se već sada zaključiti, sa realnom tačnošću, da je planirani budžet, zahvaljujući znatno povećanoj finansijskoj disciplini, rastu zarada, povećanju poreza na imovinu, poreza na prenos apsolutnih prava i izjednačenja stope poreza na promet proizvoda sa stopom poreza na promet usluga, ostvarivan do danas u zadovoljavajućem obimu.

Novina u 2001. godini je bruto princip budžeta, odnosno objedinjavanje svih javnih prihoda putem budžeta. Osim toga, uveden je novi porez na fond zarada po stopi od 3,5%, o čijoj raspodeli odlučuju opštinske skupštine, umesto dosadašnje komunalne naknade, čiju je visinu određivala Vlada Republike Srbije, na osnovu programa koje su dostavljale opštine, i davala saglasnost na tu visinu. Takođe, jedna od specifičnosti u 2001. godini bilo je donošenje Zakona o platama u državnim organima i javnim službama. Umesto najavljenih platnih razreda, doneta je Uredba o koeficijentima za obračun i isplatu plata imenovanih i postavljenih lica i zaposlenih u državnim organima i Uredba o koeficijentima za obračun i isplatu plata zaposlenih u javnim službama. Od ove značajne zakonske regulative smo očekivali više. Od 1997. godine ova veoma bitna oblast za planiranje i raspodelu budžetskih sredstava nije usaglašavana. Za opštinu Subotica to i danas znači da planira plate, odnosno zarade za hiljadu zaposlenih koji koriste budžetska sredstva. Uredbama o koeficijentima izvršena je uravnilovka između najniže i najviše

stručne sprema sa rasponom 1:2. Smatramo da je ovo neodrživo zbog odlaska stručnog kadra iz javnih službi na bolje plaćena radna mesta.

Druga novina u 2001. godini bila je ograničenje prihoda iz poreza na lična primanja i poreza na promet proizvoda i usluga, koji su uređeni Zakonom o obimu sredstava i učešću opština i gradova u porezu na promet u 2001. godini. U gotovo svim opštinama i gradovima, zbog ograničenja prihoda budžeta po osnovu poreza na lična primanja i poreza na promet, već od maja ili najkasnije juna, značajna sredstva su preusmerena u budžet Republike. Ovakva situacija je rezultat neadekvatnih kriterijuma pri određivanju ograničenog dela budžeta. Na osnovu neodgovarajućih kriterijuma, obim sredstava koji je trebalo da zadovolji potrebe opština i gradova planiran je na znatno nižem nivou nego što su realne potrebe lokalnih samouprava. Ovo se naročito odnosi na deo sredstava za potrebe osnovnog i srednjeg obrazovanja i dečje zaštite. U slučaju Subotice, iznos koji će biti usmeren u republički budžet do kraja ove godine iznosiće više od 46.000.000 dinara, što je oko 7% budžeta opštine. Navedeni podatak pokazuje da se iz opština i gradova do sada „odlilo” nekoliko milijardi dinara. Ovo su izuzetno značajna sredstva. Kad bi se deo ovih sredstava vratio opštinama i gradovima, pružila bi se mogućnost da se reše mnogi problemi u oblasti obrazovanja, dečje zaštite, kulture, kao i u drugim oblastima.

Ovu godinu karakteriše i značajan pomak u finansijskoj disciplini. Niže opterećenje porezom na promet, između ostalog, dalo je rezultat u povećanju prihoda, jer su poreski obveznici izmirivali svoje obaveze. Jedini izuzetak je u oblasti naplate naknade za korišćenje građevinskog zemljišta, bar po iskustvu naše sredine, gde naročito velike firme u društvenom vlasništvu ne izmiruju svoje obaveze. Ova sredstva nedostaju u budžetu opštine i ona iznose oko 30.000.000 dinara. Tim sredstvima bi mogli u značajnoj meri da poboljšaju investicione aktivnosti u oblasti komunalne infrastrukture.

Neophodno je naglasiti i značaj donacija, i to naročito:

- Donacije u vidu energenata (mazuta i lož ulja), koje su u značajnoj meri rasteretile budžete lokalnih samouprava.
- Donacijama je napravljen veliki iskorak u delu finansiranja projekata za poboljšanje uslova rada u obrazovanju, odnosno u komunalnoj delatnosti.

#### 4. Očekivanja lokalnih samouprava od novog Zakona o lokalnoj samoupravi, odnosno od fiskalne politike u 2002. godini

U proteklom periodu, naročito od 1997. godine, u većini velikih gradova i opština Srbije, na nivou lokalnih samouprava gde su na vlasti bile opozicione demokratske partije, u značajnoj meri su intenzivirana razmišljanja o izradi novog Zakona o lokalnoj samoupravi. Osnova za nov Zakon o lokalnoj samoupravi

može da bude samo Evropska povelja o lokalnoj samoupravi, na kojoj se ovakvi zakoni zasnivaju u gotovo svim zemljama Evrope. Izradi predloga jednog takvog zakona prišlo se još u okviru Saveza slobodnih opština i gradova i Saveza svih opozicionih opština i gradova. Bilo je pokušaja da osnov Zakona o lokalnoj samoupravi u parlamentarnoj proceduri u republičkoj skupštini bude predlog pomenutih saveza. Međutim, ondašnje partije na vlasti nisu htele da prihvate takva moderna evropska razmišljanja, već su 1999. godine još više učvrstile centralističko razmišljanje. Ni ovaj pokušaj, kao ni drugi slični, nisu mogli pokolebati napore demokratskih snaga u zemlji da istraju u borbi protiv ondašnjih vlasti.

Nakon pobeđe demokratskih snaga očekivale su se brze promene sistema u značajnim segmentima života, ali se one nisu desile. Nov Zakon o lokalnoj samoupravi izrađen je u nekoliko varijanti, ali konačan tekst još nije sastavljen. Nadam se da će ovo Savetovanje dati doprinos u poboljšanju konačne verzije Zakona, jer lokalna samouprava može efikasno da radi i zadovoljava potrebe građana samo ako radi u decentralizovanom sistemu.

Lokalne samouprave imaju izuzetno značajna iskustva u oblasti finansiranja potreba građana, i sa praktičnog i sa teorijskog stanovišta. Praktična iskustva potiču iz iskustava stečenih u proteklom periodu rada lokalnih samouprava opozicionih sredina. U protekle četiri, odnosno pet godina, ta iskustva su predstavljena javnosti i vladama. Nažalost, praktična iskustva do sada nisu iskorišćena, ali očekujemo da će ipak biti ugrađena u konačnu verziju zakonskog akta. S druge strane, teorijska iskustva su stečena putem saradnje sa partnerskim gradovima, i to zahvaljujući širokoj podršci međunarodne zajednice u poslednjih nekoliko godina. Iskustva su sticana i na mnogim seminarima i konferencijama. Ona su ugrađena u metod rada lokalnih samouprava i u značajnijoj meri su poboljšala efikasnost rada i uspešno vođenje sredina. Ono najvažnije što se očekuje od novog Zakona o lokalnoj samoupravi, kada je reč o finansijskoj decentralizaciji, jeste sledeće:

- Vraćanje celokupne imovine lokalnim samoupravama, koja je oduzeta Zakonom o sredstvima u svojini Republike Srbije 1995. godine. Ovo je veoma značajan zahtev, pošto bez imovine i mogućnosti da se njome gazduje nije moguće govoriti o finansijskoj autonomiji lokalnih zajednica, niti o njihovom bržem razvoju. Samo dobrim gazdovanjem imovinom stvaraju se mogućnosti za pravi i brzi razvoj, što uostalom potvrđuju iskustva drugih zemalja u tranziciji.
- Obezbedenje maksimalne decentralizacije budžetskih prihoda, koji treba da omoguće pokriće svih izvornih obaveza lokalne samouprave sa izvornim приходima. Ako se to ne dogodi, onda nema ni mogućnosti da budu obavljeni svi zadaci koji treba da budu uspešno realizovani u opštinama i gradovima. Normativno bi trebalo razraditi koji poslovi i iz kojih izvora treba da budu finansirani.

- Za varijabilni deo budžeta, odnosno onaj deo prihoda koji služi za izjednačavanje pojedinih sredina, neophodno je definisati kriterijume prema kojima se takva sredstva raspoređuju i usmeravaju opštinama i gradovima. U radnoj verziji Zakona o lokalnoj samoupravi ti kriterijumi nisu dovoljno razrađeni. Kriterijumi treba da obuhvate sve segmente razvijenosti ili nerazvijenosti opština i gradova. Prema iskustvu Subotice, kriterijumi bi trebalo da budu zasnovani, osim opštih kriterijuma, na sledećim elementima:
  - Veličina teritorije opštine ili grada.
  - Broj stanovnika.
  - Razvijenost sredine.

Za sve nove poslove, kao što su lokalna policija, primarna zdravstvena zaštita i poslovi iz oblasti inspekcijuskog nadzora, kao i za druge poslove, neophodno je obezbediti izvorne prihode. Kada je reč o zdravstvenoj zaštiti, treba definisati koji će deo doprinosa za zdravstveno osiguranje pripasti opštinama i gradovima.

Sredstva za razvoj koja se obezbeđuju budžetom republike ili savezne države treba raspoređivati na osnovu konkursa koji moraju biti otvoreni za svaku sredinu. Ovakav sistem raspodele sredstava omogućioće finansiranje onih projekata koji su najneophodniji lokalnim zajednicama. Oni će podsticati lokalne zajednice da rade na usavršavanju znanja i da budu efikasne u pronalaženju sopstvenih izvora, jer jedan od značajnijih kriterijuma raspodele navedenih sredstava mora da bude nivo sopstvenog učešća. Ovakav sistem bi omogućio raspodelu sredstava na osnovu subjektivnog odlučivanja. S druge strane, bez sredstava iz republičkog budžeta, kreditnih sredstava ili donacija, lokalne zajednice nikada neće biti u stanju da razreše krupne investicione projekte.

Potrebno je ugraditi i stimulatívni sistem za one sredine u kojima se prihodi ostvaruju natprosečno zahvaljujući disciplini građana i preduzeća, a ne destimulatívni sistem, kao što je to bio slučaj ili kakav je i sada predložen u nacrtu Zakona. Sadašnji sistem ograničavanja prihoda praktično je destimulatívna za lokalne sredine.

Stalna konferencija gradova i opština Jugoslavije (SKGOJ) objedinila je sve zahteve lokalnih samouprava i kao jedinstven predlog dala je Ministarstvu pravde Republike Srbije implementaciju Zakona o lokalnoj samoupravi.

## 5. Predlog nove metodologije izrade budžeta u 2002. godini u Skupštini opštine Subotica

Demokratske promene koje su se desile 5. oktobra 2000. godine omogućile su stručnim službama skupština opština, izvršnim odborima i skupštinama da primene što je moguće više modernih iskustava evropskih zemalja u ovoj, ali i u svim dru-

gim oblastima delovanja lokalnih samouprava. Uzimajući u obzir ovu činjenicu, Izvršni odbor Skupštine opštine Subotica se obavezao da će imati javni pristup izradi budžeta opštine. Nov princip u izradi budžeta nije se mogao primeniti za budžet za 2001. godinu, budući da su promene u Vladi Republike Srbije usledile tek početkom 2001. godine. Promene i nov sistem finansiranja lokalnih samouprava nastale su poslednjih dana marta, pa su zbog toga lokalne samouprave morale, na brzinu i u veoma kratkom roku, da donesu budžet za 2001. godinu.

Bitno je naglasiti da reforma budžeta još uvek nije završena ni na državnom ni na lokalnom nivou. Dokumenti će biti doneti tek do kraja ove godine. Lokalne samouprave će opet biti u vremenskom „škripcu”. Moraće svoje budžete da donešu a velikoj žurbi. S obzirom na te činjenice, kao i na potrebu uključivanja svih činilaca u rad na pripremi budžeta za 2002. godinu, Izvršni odbor SO Subotice je animirao sve odbornike koji čine DOS za Suboticu i sve institucije i javna preduzeća da se uključe u izradu budžeta za narednu godinu. Odbornici, u okviru svojih izbornih jedinica i mesnih zajednica, treba da ispituju šta su najneophodnije potrebe građana, ne samo u oblasti komunalija, nego i u svim drugim segmentima života. Na osnovu takvih sagledavanja, pristupiće se izradi predloga budžeta za 2002. godinu. Kako bi se ovaj zadatak mogao sprovesti, dato je uputstvo – metodologija za prikupljanje potrebnih kvantitativnih i drugih podataka. Svakako treba istaći da se i kod novog budžeta za 2002. godinu pošlo od osnovnih zakonskih akata, koji su na snazi, ali i pomno pratimo sva nova razmišljanja i predloge zakona, koje odmah primenjujemo u praksi. Osnovni zakoni su:

- Zakon o javnim prihodima i javnim rashodima,
- Zakon o lokalnoj samoupravi,
- Opšti bilans javnih prihoda i javnih rashoda Republike Srbije i
- Zakon o obimu sredstava i učešću opština i gradova u porezu na promet.

Kod budžeta je osnovni princip da se od poreza finansiraju obaveze u oblasti društvenih delatnosti, da se od prihoda koji se ostvaruju u okviru lokalne samouprave finansira rad lokalne samouprave. Sredstva koja se odnose na izvore iz oblasti komunalija troše se za te oblasti.

Za izradu budžeta opštine Subotica za 2002. godinu izrađena je sledeća metodologija:

## 5.1. Zakonom utvrđene obaveze

### A. Plate

Korisnici čije se plate, na osnovu utvrđenih zakonskih prava, finansiraju iz budžeta navedena prava će ostvarivati na osnovu:

- Zakona o platama u državnim organima i javnim službama,

- Uredbe o koeficijentima za obračun i isplatu plata zaposlenih u javnim službama,
- Rešenja o koeficijentima za ustanove, koje je utvrdio Izvršni odbor, kao i date saglasnosti na broj zaposlenih u ustanovama, Uredbe o koeficijentima za obračun i isplatu plata imenovanih i postavljenih lica i zaposlenih u državnim organima i
- Planskih elemenata za utvrđivanje vrednosti koeficijenta za 2002. godinu.

## B. Materijalni troškovi

Korisnici budžetskih sredstava kod kojih su zakonski utvrđena prava finansiranja materijalnih troškova, ostvariće materijalne troškove, zavisno od kriterijuma utvrđenih pravilnicima o ceni usluga, odnosno parametara za utvrđivanje materijalnih troškova za određene oblasti. Kod korisnika budžetskih sredstava gde nema pravilnika, adekvatno će se finansirati materijalni troškovi, pre svega troškovi grejanja, električne energije, vode, održavanja higijene, osiguranja, kao i drugi troškovi koji se priznaju po pravilnicima drugih korisnika.

## C. Troškovi prevoza zaposlenih i učenika

Za te troškove mogu da konkurišu samo oni korisnici budžetskih sredstava čije se plate i materijalni troškovi finansiraju iz budžeta, kao i oni koji imaju zakonom utvrđena prava za prevoz učenika u osnovnim školama i kojima je Skupština opštine Subotica utvrdila obavezu da učestvuju u troškovima prevoza učenika srednjih škola.

Kod sva tri elementa izrade budžeta koji se odnose na plate, materijalne troškove i troškove prevoza zaposlenih i učenika poći će se od datih parametara Vlade Republike Srbije, kada budu utvrđeni u Opštem bilansu za 2002. godinu. Uticaj lokalne samouprave će u ovom delu biti sveden na minimum, jer su navedeni rashodi direktno vezani za prihode, s tim što će lokalna samouprava insistirati na tome da Vlada Republike Srbije u potpunosti ispoštuje date parametre u zakonskim okvirima.

Nosioci posla – Odeljenje za društvene delatnosti i Odeljenje za finansije Opštinske uprave imaju obavezu da, putem zahteva, prikupe sve elemente za izradu plana plata, materijalnih troškova i troškova prevoza.

## 5.2. Investicije i investiciono održavanje u objektima ustanova društvenih delatnosti i Opštinske uprave

Za izradu plana budžeta za investicije i investiciono održavanje biće prikupljeni zahtevi, sa potrebama u oblastima:

- osnovnog obrazovanja, srednjeg obrazovanja, društvene brige o deci, kulture, fizičke kulture, socijalne zaštite i opštinske uprave.

Nosilac posla – Odeljenje za društvene delatnosti Opštinske uprave, obavestiće putem dopisa sve ustanove da podnesu zahteve za finansiranje ovih potreba do 1. novembra 2001. godine, sa dostavom zahteva najkasnije do 15. novembra 2001. godine. U okviru prikupljanja informacija, značajnu ulogu će imati i odbornici, koji će se aktivno uključiti u ovaj posao, naročito kada je reč o objektima dečje zaštite, osnovnog i srednjeg obrazovanja, odnosno dajući predloge i za neke druge potrebe.

Na osnovu prikupljenih podataka Izvršni odbor Skupštine opštine će do 20. novembra predložiti prioritetnu listu finansiranja investicija i investicionog održavanja. Prilikom određivanja prioriteta, osim tehničkih elemenata, naročito će se voditi računa o objektima koji su započeti u prethodnom periodu, sa ciljem da se što pre završe i predaju građanima na upotrebu. Vodiće se računa i o sprovedenoj raspodeli sredstava po pojedinim delovima opštine. Prioritet će imati one sredine koje su u proteklom periodu manje dobile. Navedene potrebe će biti usaglašene na odborničkoj grupi DOS-a u periodu od 21. do 30. novembra 2001. godine.

### 5.3. Kulturne i sportske manifestacije, izdavačka delatnost, rad kulturno-umetničkih društava, kulturnih centara, društvenih i humanitarnih organizacija i posebne namene koje se obezbeđuju pojedinim ustanovama

U odnosu na prethodne godine, kada je Izvršni odbor, zajedno sa institucijama i ustanovama, izrađivao kriterijume za raspodelu sredstava, sada se predlaže uvođenje javnog konkursa za raspodelu sredstava. U okviru budžeta će biti definisani neophodni nivoi sredstava za ove potrebe, a sredstva će biti raspodeljivana po sistemu javnih konkursa, i to dva puta godišnje. Na osnovu sprovedenog konkursa, raspodele će se vršiti:

- u februaru 2002. godine za 60% sredstava i
- u septembru 2002. godine za 40% sredstava.

Na ovaj način će iz budžeta biti obezbeđeno finansiranje sledećih potreba:

- kulturne manifestacije, festivali i sl.;
- sportske manifestacije, takmičenja i sl.;
- sredstva za rad kulturno-umetničkih društava i kulturnih centara;
- sredstva za rad društvenih i humanitarnih organizacija;
- posebne namene u profesionalnim ustanovama, kao što su produkciono troškovi u pozorišnoj delatnosti, nabavka knjiga za biblioteke, muzeje, likovne galerije, organizovanje izložbi, otkup likovnih i muzejskih dela i predmeta i
- izdavačka delatnost.

Izuzetak u ovoj oblasti su festivali koji su od opštinskog značaja i čiji je osnivač ili suosnivač Skupština opštine, kao i kulturni centri koji rade programe koji odgovaraju sastavu stanovništva opštine Subotica.

Ciljevi ovakvog sistema raspodele sredstava su sledeći:

- Raspodela sredstava je maksimalno demokratska i transparentna.
- Najbolji projekti koji će biti finansirani omogućiće još bolje uslove za rad i delovanje određenih institucija.
- Neće se trošiti mnogo vremena za arbitražu koji je projekat dobar, a koji nije i neće se trošiti vreme za arbitriranje novih ideja, kojih ima sve više i više.

Kriterijumi za konkurs biće razrađeni do 20. novembra 2001. godine. Izvršni odbor će ih usvojiti, a zatim će ih dati na razmatranje i usaglašavanje odborničkoj grupi DOS-a u periodu od 21. do 30. novembra 2001. godine.

Nosilac posla – Odeljenje za društvene delatnosti Opštinske uprave.

#### 5.4. Informativne kuće

U okviru ove tačke koncepcije izrade budžeta informativne kuće će se finansirati po dva osnova:

1. Po prvom osnovu, kada je Skupština opštine osnivač, biće primenjivani isti kriterijumi koji se odnose na finansiranje plata, materijalnih troškova i troškova prevoza zaposlenih (tačka 1. ovog poglavlja) kao i na osnovu kriterijuma koji se odnose na investicije i investiciono održavanje (tačka 2. ovog poglavlja).
2. Po drugom osnovu, kada Skupština opštine nije osnivač, sredstva će biti raspoređena po sistemu javnog konkursa i biće finansirana na identičan način kao što će biti finansirane manifestacije, festivali, kulturno-umetnička društva, što je opisano u prethodnoj tački, i to jednom godišnje. Na osnovu sprovedenog konkursa, raspodela će se vršiti u februaru 2002. godine. Kriterijumi za konkurs će se razraditi do 20. novembra 2001. godine. Izvršni odbor će kriterijume dati na razmatranje i usaglašavanje odborničkoj grupi DOS-a u periodu od 21. do 30. novembra.

Nosilac poslova – Odeljenje za društvene delatnosti Opštinske uprave.

#### 5.5. Komunalna delatnost

Za izradu koncepcije budžeta za komunalnu oblast obuhvaćena su sredstva od:

1. naknada za korišćenje i uređenje građevinskog zemljišta,
2. naknada za korišćenje puteva,

3. prihoda od zakupa za poslovni prostor i
4. dela poreza na fond zarada za troškove komunalne sfere.

Stručne službe koje vode oblast komunalne delatnosti zatražiće od mesnih zajednica, do 1. novembra 2001. godine, posredstvom odbornika Skupštine opštine, da sagledaju sve potrebe održavanja javnih komunalnih sistema i investicija. Odbornici za svoje mesne zajednice treba da pripreme odgovarajuće predloge do 15. novembra 2001. godine.

Kod raspodele sredstava za održavanje i investicije u oblasti komunalne infrastrukture, biće uzeti u obzir:

- veličina mesne zajednice,
- opremljenost infrastrukturom,
- socijalni status stanovništva,
- izdvojena sredstva u 2001. godini i
- drugi kriterijumi.

Na osnovu datih kriterijuma, biće određena prioriteta lista za održavanje i investicije za komunalnu infrastrukturu do 1. decembra. Ona će biti data na razmatranje i usaglašavanje odborničkoj grupi DOS-a u periodu od 1. do 10. decembra 2001. godine.

Kad je reč o kriterijumima, treba istaći da će se u najvećoj mogućoj meri voditi računa o pravednoj raspodeli sredstava za celokupnu teritoriju opštine. Prioritet u održavanju komunalne infrastrukture imaće povećanje stepena održavanja javnih površina. Kada je reč o javnoj rasveti i postavljanju semafora, već su postignuti zavidni rezultati, pa je sadašnji nivo dovoljan za naredni period, odnosno nema potrebe da se ova oblast proširuje.

Sredstva za sufinansiranje samodoprinosa, kao i sredstva za realizaciju programa po sistemu udruživanja sredstava sa građanima, biće izdvojena kao posebna pozicija. Ta sredstva će u budžetu opštine biti raspodeljena na osnovu konkursa u februaru 2002. godine, i to na osnovu kriterijuma koje će unapred utvrditi Izvršni odbor.

Nosioci poslova – Odeljenje za stambeno-komunalne poslove, privredu, poljoprivredu, preduzetništvo i zaštitu životne sredine i stručna služba JP Zavod za urbanizam.

Kada je reč o krupnim investicijama u oblasti komunalne infrastrukture, osim izgradnje kolektorskog sistema kanalizacije, koji je definisan u prethodnom periodu, kao i objekata vodosnabdevanja, u ovom trenutku opština nije u mogućnosti da finansira druge krupnije projekte. Drugi projekti – investicije izvodiće se samo u slučaju da se obezbede donacije ili međunarodni dugoročni krediti za ovu namenu.

Za oblast komunalne delatnosti navodimo:

- U 2002. godini, kao i u naredne dve do tri godine, prioritet u izvorima budžeta za ovu delatnost treba da ima naknada za korišćenje građevin-

- skog zemljišta sa tendencijom da se postepeno povećava, pošto je u poslednjih deset godina ovaj izuzetno značajan izvor potpuno devastiran.
- Vlada Republike Srbije treba da stavi van snage Uredbu o izmenama Uredbe o visini godišnje naknade za drumska motorna vozila, traktore i priključna vozila (Sl. glasnik RS, br. 8/2000) i da ovu naknadu podigne na odgovarajući nivo, jer su lokalnim samoupravama neophodni izvori za sanaciju celokupne putne infrastrukture.
  - U raspodeli poreza na fond zarada prioritete će imati finansiranje kapitalnih objekata u oblasti odvođenja otpadnih voda i vodosnabdevanja i održavanje javne komunalne infrastrukture, kao i za rešavanje stambenih potreba putem solidarne stambene izgradnje, izgradnje stanova za socijalno ugrožena lica, kao i za stvaranje stambenog fonda za kadar od značaja za opštinu, u vidu stambenog fonda službenih stanova. Raspodelu sredstava za stambene potrebe regulisaće nova opštinska odluka o stanovanju, koja će biti usvojena na sednici Skupštine opštine Subotica.

## 5.6. Zaštita životne sredine

Stručna služba koja vodi oblast zaštite životne sredine pripremiće nacrt programa za zaštitu životne sredine na osnovu dogovora nevladinih organizacija. Predlog programa dostaviće, do 20. novembra 2001. godine, Izvršnom odboru, koji će ga uputiti na razmatranje i usaglašavanje odborničkoj grupi DOS-a u periodu od 21. do 30. novembra 2001. godine.

## 6. Procedura usaglašavanja

Svi materijali koji će biti pripremljeni do 20. novembra 2001. godine biće usaglašeni do 30. novembra 2001. godine, a materijali za komunalnu oblast do 10. decembra. Odeljenje za finansije Opštinske uprave, na osnovu usaglašanih elemenata, kao i zakonskih elemenata (ako će biti poznati do tog momenta), izradiće do 15. decembra predlog budžeta, koji će Izvršni odbor uputiti članovima odborničke grupe DOS-a. Usaglašavanje će biti završeno do 20. decembra. Posle toga će predlog budžeta biti upućen Skupštini opštine Subotica na razmatranje i donošenje Odluke o budžetu opštine Subotica za 2002. godinu. Ako Vlada Republike Srbije odgodi donošenje osnovnih zakona neophodnih za donošenje budžeta za 2002. godinu, onda će se pristupiti izradi Odluke o privremenom finansiranju javnih rashoda opštine Subotica za period januar-mart 2002. godine, a datumi izrade, usaglašavanja i konačnog usvajanja budžeta biće korigovani shodno datumima, terminima rada Vlade, odnosno Skupštine Republike Srbije.

Cilj ovakvog sistema izrade i usvajanja budžeta je da svi odbornici budu uključeni u rad, što znači da bude što manje kabinetskog odlučivanja, i prilikom izrade kriterijuma i prilikom prikupljanja podataka na terenu. S obzirom na demokratske promene, kao i zainteresovanost odbornika za ovakav rad, smatram da je uspeh zagaranovan. Na osnovu iskustava, kao i novih zakonskih propisa koji će biti doneti, biće obezbeđen demokratski pristup izradi budžeta već za budžet-sku 2003. godinu, što pomenutom metodologijom nastojimo da učinimo i prilikom donošenja budžeta za 2002. godinu.

### Zaključak

- (1) Period od 1992. do 2000. godine karakteriše sve veća centralizacija, koja se ogleda i u finansiranju lokalnih samouprava. Direktna posledica je osiromašenje opština i gradova, a time i institucija koje se finansiraju iz budžeta opština i gradova.
- (2) Godina 2001. je prva godina kad su napravljeni koraci da se isprave negativnosti. Očekivanja su bila veća, ali pokazatelji ipak govore da je demokratska vlast obezbedila izvore za lokalne samouprave u znatno većem obimu nego što je to bilo u prethodnom periodu. Efekti su još vidljiviji zahvaljujući povećanoj finansijskoj disciplini.
- (3) Prvi koraci decentralizacije budžetskih sredstava su sprovedeni u 2001. godini. Značajno je povećan obim izvornih prihoda opština i gradova u odnosu na prethodni period. Ograničenja potrošnje budžetskih sredstava svedena su samo na dva izvora. Finansijska disciplina u zemlji je značajno poboljšana, te se i prihodi ostvaruju u znatno većem procentu u odnosu na prethodni period.
- (4) Lokalne samouprave od novog Zakona o lokalnoj samoupravi očekuju veća prava i obaveze, kao i izvore sredstava, i to prema Evropskoj povelji o lokalnoj samoupravi. Očekuje se da će lokalnoj samoupravi biti vraćena imovina. Neosporno se očekuje i povećanje samostalnosti u određivanju i ubiranju sredstava budžeta opština i gradova. Očekuje se da će biti primenjen i sistem stimulativnog finansiranja onih sredina koje ostvaruju natprosečne uspehe u obezbeđivanju izvora, kao i skidanje svih mera koje ograničavaju pojedine izvorne i druge prihode budžeta.

Na praktičnom primeru izrade budžeta opštine Subotice prikazana su razmišljanja o tome kako se u izradu budžeta mogu uključiti odbornici, a putem njih i sami građani. Dati su primeri kako se na najmanju moguću meru može smanjiti uticaj stručnih službi opštine na izradu budžeta, kao i način dodele sredstava putem konkursa, koja su do sada deljena *ad hoc*. Smatramo da su naša razmišljanja i pristup rešavanju ove problematike korisni i za druge sredine.



*Dejan Mali\**

## MOGUĆI PRAVCI FISKALNE DECENTRALIZACIJE U SRBIJI

### 1. Uvod

Svedoci smo velikih rasprava o decentralizacije vlasti u poslednjih godinu dana. Međutim, one se uglavnom svode na pitanje političkih odluka o preraspodeli određenih funkcija lokalnim organima vlasti, koju sada vrši centralna vlada. Retki su pokušaji da se problem decentralizacije vlasti kompleksno sagleda kroz projekat nacionalnog konsenzusa koji bi obuhvatio političku, makroekonomsku, ekonomsku, institucionalnu i upravnu dimenziju. Raspodelom vlasti između različitih nivoa i fiskalnom decentralizacijom, država može uticati na alokaciju nacionalnih resursa, migracije stanovništva itd. Sa druge strane, tako postavljen sistem može, umnogome, da bude podstrek regionalnom razvoju.

Osnovna karakteristika perioda koji je za nama jeste prenaplašena uloga centralne vlade u svakom pogledu. Ali ne samo to. Republička vlada ili institucije koje je ona osnovala su strogo, pre svega politički, kontrolisale i funkcije koje su poverene lokalnim organima, a sa njima i javne prihode i javne rashode.

Kada govorimo o međusobnoj raspodeli javnih prihoda u Republici Srbiji, mislimo, pre svega, na odnos republičkog (koji se ogleda u radu nekoliko ministarstava i određenog broja javnih preduzeća) i opštinskog nivoa vlasti. Problem se usložnjava kada je u pitanju lokalna vlast na području Autonomne Pokrajine Vojvodina i teritoriji grada Beograda. Na području Autonomne Pokrajine Vojvodina postoji i pokrajinski nivo vlasti, kojoj je Republika poverila obavljanje pojedinih poslova. Na teritoriji grada Beograda, Skupština grada Beograda je deo svojih poslova poverila gradskim opštinama.

Koji bi model raspodele javnih prihoda između centralne i lokalnih vlasti bio danas najbolji u Srbiji?

---

\* Dejan Mali, potpredsednik Izvršnog odbora Skupštine opštine Čukarica.

## 2. Lokalni porezi

Javni prihodi koje će centralna vlast prepustiti lokalnim organima zavise, u prvom redu, od javnih funkcija koje će lokalne vlasti obavljati. Lokalni prihodi treba da obezbede: prvo, izvršavanje poverenih javnih funkcija i, drugo, pospešivanje ekonomskog razvoja lokalne sredine. Sa druge strane, centralne vlasti moraju voditi računa i o relativnom ujednačavanju ekonomske moći između regiona. Posebno pitanje je ko vrši administriranje i naplatu lokalnih poreza.

Centralna i lokalne vlasti moraju da koriste istu poresku osnovicu, dok je poželjno da svaka od njih propisuje sopstvenu poresku stopu. Moguće je da se zakonom propišu granice u kojima lokalne vlasti mogu da propisuju poresku stopu. Granice bi zavisile od mnogih elemenata: obima javnih funkcija, ekonomske razvijenosti sredine itd. Potrebno je napraviti valjanu analizu poreskih oblika koji su pogodni za ovakvu vrstu dodatnog oporezivanja. Na drugoj strani treba definisati fiskalne oblike koje bi lokalna vlast mogla samostalno da uvodi, odnosno da propisuje i osnovicu i stopu. To su pre svega takse, naknade i pojedine vrste poreza.

Sistem treba postaviti tako da njegov cilj bude da nadležnosti za koje se ubiraju javni prihodi mogu biti finansirane raznim vrstama javnih prihoda i da lokalni organi vlasti svojim političkim programom treba da profilišu najpogodnije oblike za same građane.

Projektovanjem željenog makroekonomskog sistema i donošenjem novih Zakona o lokalnoj samoupravi, Zakona o državnoj upravi i Zakona o glavnom gradu, koji bi bili na tragu modernih evropskih zakona iz te oblasti, došlo bi se i do željenog poreskog sistema koji bi definisao sve poreske oblike raspoređene po nivoima vlasti. U ovom trenutku je nemoguće reći koji bi to porezi trebalo da se dele između centralnih i lokalnih vlasti, a koji bi ekskluzivno pripadali nekom od njih. Pojedini poreski oblici su imanentni karakteru lokalne vlasti. To su, na primer, porez na imovinu, kao i razne vrste taksa i naknada. Porez na lični dohodak građana i porez na promet su pogodni za podelu na centralne i lokalne vlasti, dok su carine, akcize i porez na dobit korporacija uglavnom vezane za centralne organe vlasti.

Pitanje administriranja i naplate poreza je kompleksno. Faktičko stanje je da danas u Srbiji sve poslove u vezi sa utvrđivanjem, naplatom i kontrolom javnih prihoda vrši Republička uprava javnih prihoda. Ta institucija je vezana za republički nivo vlasti i u ovom trenutku nije realno da će se ma kakva vlast odreći direktnog uticaja i kontrole nad ubiranjem javnih prihoda. Izgleda da je predlog da se RUJP podeli tako da se administriranje i naplata javnih prihoda vrše odvojeno, u zavisnosti od toga kome prihodi pripadaju, suviše skup i tehnički i organizaciono nemoguć. Na lokalnim organima vlasti je da iskoriste sve prednosti podružnih jedinica RUJP-a (kadrovske, tehničke, organizacione i druge), uz moguć-

nost da organizuju i sopstvene službe koje bi pomagale u administriranju tipično lokalnih javnih prihoda, kod kojih su poznavanje prilika na terenu i precizna opštinska evidencija od ključne važnosti. Ovakve službe bi ujedno imale i kontrolnu ulogu kada je naplata lokalnih prihoda u pitanju.

### 3. Zaduživanje lokalnih zajednica

Pokrivanje budžetskog deficita i kapitalna infrastrukturna ulaganja su najčešći problemi sa kojima se susreću lokalne vlasti. Ovo pitanje je posebno interesantno, jer je Srbija danas suočena sa devastiranom infrastrukturom, koja je daleko ispod potreba, koje su u međuvremenu narasle. Uobičajeni način finansiranja velikih investicionih projekata u Srbiji je bio iz tekućih prihoda ili iz transfera centralnih vlasti lokalnim organima. Zbog takvog pristupa u poslednjoj deceniji većina lokalnih vlasti nije ulagala u proširenje komunalne infrastrukture, već je u najboljem slučaju održavana postojeća.

Zbog čega ništa nije ulagano u infrastrukturu? U prvom redu, to je zbog toga što nisu postojali finansijsko tržište i tržište kapitala. Posle velike inflatorne krize 1993. godine, naše finansijsko tržište nije uspeo da se oporavi, u smislu da uspostavi institucije kakve postoje u tržišnim ekonomijama. Drugi razlog je donošenje Zakona o sredstvima u svojinu Republike Srbije. Tim Zakonom su lokalni organi vlasti lišeni sopstvene imovine.

Potrebno je da zakonodavac postavi pravila po kojima će se lokalna vlast zaduživati. U tom smislu, potrebno je utvrditi u kojem slučaju lokalna vlast može da se zadužuje, koji su oblici i koje su razmere tog zaduživanja, koja imovina može služiti kao garancija, kao i u kojim slučajevima i centralna vlast treba da se pojavi kao garant. Poseban je problem razdvojiti, s jedne strane, zaduživanje koje će imati za cilj investiciju koja će stvoriti dovoljno sredstava da se zajam otplati, od prostog pokrivanja deficita ili investicije koja neće moći da otplati samu sebe, s druge strane.

Slučajevi u kojima se lokalna vlast zadužuje moraju biti striktno navedeni: pokrivanje budžetskog deficita (i to ne u svim slučajevima), finansiranje infrastrukturnih radova, otklanjanje posledica prirodnih nepogoda itd. Oblici zaduživanja treba da se svedu na kredite kod poslovnih banaka i emitovanje određenih vrsta hartija od vrednosti, koje bi se kotirale na finansijskom tržištu i tržištu kapitala. Osnovna dugoročna hartija od vrednosti bi trebalo da bude obveznica, dok na finansijskom tržištu može da postoji nekoliko hartija od vrednosti. Pristup tržištima novca i tržištima kapitala bi trebalo da bude potpuno slobodan. Zakonodavac bi morao da propiše i slučajeve u kojima lokalna vlast ima pristup i međunarodnom finansijskom tržištu, iako je takva mogućnost u ovom trenutku još veoma daleko.

Kako se ne bi dogodilo prekomerno dužničko opterećenje javnih prihoda, zakonom mora biti propisan obim zaduživanja. Obim zaduživanja je u direktnoj vezi sa namenom pozajmljenih sredstava, vrstom pozajmice i uslovima otplate. Pozajmica koja ima za cilj pokrivanje budžetskog deficita mora biti strogo ograničena u odnosu na ukupan obim budžeta, i to u procentualnom iznosu. Kada je reč o infrastrukturnim ulaganjima, tu se mora izdvojiti investicija koja će donositi profit i time moći sama sebe da isplati te tako neće opterećivati buduće javne prihode. Takva vrsta pozajmice i investicije ima istovremeno elemente klasičnog investicionog ulaganja, sa procenom finansijskih povraćaja. Iz tih razloga, obim zaduživanja za ovu namenu treba da bude široko postavljen. Obim zajma za infrastrukturno ulaganje iz koga ne proističe profit mora biti u direktnoj srazmeri sa obimom sredstava koja su predviđena za tu vrstu radova u aktuelnim i budućim ukupnim budžetskim prihodima. Pozajmica čiji je cilj ova vrsta ulaganja mora biti strogo ograničena u odnosu na ukupan obim budžetskih sredstava namenjenih za infrastrukturna ulaganja.

Kada je u pitanju zaduživanje lokalnih vlasti, jedno od ključnih pitanja je i garancija da će zajam, bilo koje vrste, biti otplaćen. Garancije se mogu dati u nekoliko oblika. Osnovni tip garancije bi bio hipoteka na određenu imovinu. Kada je u pitanju Republika Srbija, to iziskuje ukidanje ili promenu Zakona o sredstvima u svojini Republike Srbije, čime bi se omogućilo da lokalni organi vlasti mogu posedovati sopstvenu imovinu. Zakonom bi se propisalo na koju imovinu je moguće staviti hipoteku. U tom smislu, najpogodnija imovina su zemljište, poslovni i stambeni prostor. Ne bi trebalo omogućiti stavljanje hipoteke na imovinu, čija bi eventualna plenidba ugrozila funkcionisanje lokalne zajednice. Tu se, u prvom redu, misli na imovinu javnih preduzeća i infrastrukturu. Druga vrsta garancije odnosila bi se na sama budžetska sredstva. To bi značilo da zajmodavac svoje potraživanje može da naplati iz javnog prihoda čim se on pojavi na računu lokalnog organa vlasti. Ovakav vid garancije može biti posebno opasan kada je reč o zajmu čija se glavnica otplaćuje u celini, jer može potpuno da blokira rad lokalne vlasti i da izazove paralizu njenih osnovnih funkcija. Kada je reč o saniranju posledica velikih prirodnih nepogoda, potrebno je predvideti obavezu centralne vlasti da se javi kao garant pozajmica lokalnih vlasti.

Zaduživanje državnih organa, pa samim tim i lokalnih organa vlasti, jedno je od najosetljivijih političkih pitanja. Svrishodnost zaduživanja bi trebalo da bude rezultat političkog i građanskog konsenzusa, a samo zaduživanje i trošenje pozajmljenih sredstava potpuno transparentno.

#### 4. Problem fiskalne decentralizacije iz perspektive gradske opštine

Postojeći Zakon o lokalnoj samoupravi, kao ni nacrt novog Zakona o lokalnoj samoupravi ne prepoznaju gradsku opštinu kao subjekt lokalnog organa vlasti, već je to samo grad Beograd. Od suštinske važnosti je donošenje Zakona o glavnom gradu, koji mora definisati specifično i ključno mesto Beograda u Srbiji. Taj zakon mora uvažiti sve ono što danas Beograd predstavlja u Srbiji, i u ekonomskom i privrednom i kulturološkom, populacionom i svakom drugom pogledu. To znači da se grad Beograd ne može svesti na status obične srpske opštine u pogledu fiskalnih nadležnosti, već mora dobiti i određene nadležnosti koje su ekskluzivno rezervisane za centralne organe vlasti. Primeri tzv. takse od 3%, odnosno dodatnog poreza na promet ili tzv. naknade za korišćenje dobara od opšteg interesa, odnosno dodatnog prireza na porez na plate, možda nisu najbolji, ali pokazuju smer u kome se mora razmišljati kada se definiše mesto Beograda u Republici Srbiji. U odnosu na klasičnu opštinu, grad Beograd mora dobiti dve različite fiskalne nadležnosti: da samostalno uvodi gotovo sve poreske oblike i da nema ograničenja u uvođenju dodatnih poreskih stopa koja su ostalima postavljena.

Gradu Beogradu se dozvoljava da svojim Statutom definiše poverene poslove i uređuje odnose sa gradskim opštinama po sopstvenoj želji. To znači da je promena nadležnosti gradskih opština moguća i bez promene Zakona o lokalnoj samoupravi. Dovoljne su određene izmene Statuta grada Beograda. Trenutno se nadležnosti gradskih opština svode na vođenje određenog broja upravnih postupaka, dok su „aktivnosti” na terenu (infrastruktura, saobraćaj, zemljište, urbanizam itd.) isključivo na nivou grada Beograda. Iz tako definisanih nadležnosti proizlazi i aktuelni sistem finansiranja koji se u potpunosti oslanja na budžet grada Beograda i njegov je sastavni deo. U tom smislu, govoriti danas o fiskalnoj decentralizaciji sa nivoa gradske opštine je besmisleno, jer zapravo niti ima šta da se finansira niti ima iz čega.



*Mirosinka Dinkić\**

## DECENTRALIZACIJA UPRAVLJANJA JAVNIM USLUGAMA

### 1. Uvod

Decentralizacija upravljanja javnim uslugama ima višestruku ulogu za Jugoslaviju. Pre svega, ona predstavlja šansu za realizaciju sledećih najvažnijih ciljeva:

- (1) Ostvarivanje procesa demokratizacije.
- (2) Obezbeđivanje dostupnosti javnih usluga svim građanima.
- (3) Povećanje odgovornosti lokalnih vlasti za kvalitet javnih usluga.
- (4) Direktno učešće građana u kreiranju potreba za javnim uslugama na području gde žive.
- (5) Preuzimanje odgovornosti lokalnih vlasti za efikasnost korišćenja sredstava namenjenih finansiranju javnih usluga, bez obzira na to na koji se način ova sredstva prikupljaju.

Može se reći da decentralizacija upravljanja javnim uslugama ima politički i ekonomski aspekt.

Davanje mogućnosti lokalnim vlastima da preuzmu i realizuju inicijative u ovoj sferi može da bude veoma primamljivo za lokalne političare. Međutim, prenošenje ovlašćenja na lokalne vlasti u domenu odlučivanja, bez ikakvih ograničenja u odnosu na nacionalne ciljeve, moglo bi da ima nepovoljne ekonomske posledice. Zbog toga se postavlja pitanje da li decentralizacija upravljanja javnim uslugama treba da omogućí potpuno osamostaljivanje lokalnih organa vlasti pri donošenju odluka, ili njihovu relativnu samostalnost u odnosu na nacionalnu politiku i potrebe u pogledu obima, kvaliteta i strukture ovih usluga.

Odgovor na ovo pitanje nije jednostavan, jer svaka zemlja ima specifičnu tradiciju organizacije vlasti. Zatim, mora se računati i sa opštim nivoom ekonom-

---

\* Dr Mirosinka Dinkić, Institut G17, Beograd.

ske razvijenosti kao veoma važnom promenljivom, kao i sa opštom kulturom građana.

Sa druge strane, regionalne razlike u nivou ekonomske razvijenosti, etnička i verska pripadnost građana, geografski položaj lokalnih zajednica, mogu da budu veoma bitne determinante u izboru modela decentralizacije upravljanja javnim uslugama. Tome treba dodati i preferencije građana za pojedinim vrstama usluga, način na koji bi oni želeli da ih koriste, cene pojedinih usluga, kao i stepen ekonomske efikasnosti korišćenja resursa. Na primer, građani jedne nerazvijene opštine bi mogli da preferiraju izbor privatnog porodičnog lekara na svojoj teritoriji. Ali, ako oni takve usluge ne mogu da plate iz sopstvenih prihoda, ili pak ako to područje nije privlačno za dolazak i rad više privatnih lekara da bi se obezbedila sloboda izbora, centralna vlast će biti prinuđena da radi negovanja zdravlja građana koji tu žive organizuje rad zdravstvene ustanove na tom području i da, ukoliko ima decentralizovan sistem finansiranja javnih usluga, obezbeđuje dodatna sredstva za rad te zdravstvene ustanove. Kada je reč o obaveznom obrazovanju, gotovo je izlišno razmatrati drugačiju alternativu osim organizovanja nastave na jednom mestu, odnosno u školama za sve korisnike koji žive na tom nerazvijenom području.

Očigledno je da decentralizovani sistem upravljanja javnim uslugama može da bude efikasan samo ako se uspostave i veze i odgovarajući odnosi između pojedinih nivoa odlučivanja i kontrolni mehanizmi.

## 2. Osvrt na iskustvo drugih zemalja

Izvršena istraživanja pokazuju da demokratske zemlje teže ka većoj decentralizaciji nego zemlje sa autoritarnim režimima. Stepen decentralizacije varira od zemlje do zemlje, čak i na području zemalja OECD-a. Podaci o javnim izvorima finansiranja obrazovanja tim zemljama, na primer, prema nivoima vlasti pre i posle izvršenih transfera, upućuju na zaključak da postoje razlike u obezbeđivanju i trošenju sredstava između pojedinih nivoa vlasti u zemljama OECD-a.

Kao što vidimo, kod manjeg broja zemalja veći deo sredstava za osnovno i srednje obrazovanje se prikuplja na centralnom nivou, a zatim distribuira na niže nivoe (Kanada, Finska, Mađarska, Norveška). Kod većine zemalja, pak, struktura sredstava za osnovno i srednje obrazovanje je približno ista pre i posle izvršenih transfera između pojedinih nivoa vlasti. To upućuje na zaključak da je donošenje odluka o rashodima otprilike u ravni sa fiskalnim kapacitetom. Ipak, ima slučajeva da su rashodi na lokalnom nivou veći od ukupnih prihoda koje su lokalne vlasti imale na raspolaganju. Ovo neslaganje se često identifikuje sa ozbiljnim nedostatkom institucionalne koncepcije decentralizacije, jer su lokalne vlasti sti-

Tabela 1. Struktura izvora finansiranja javnog osnovnog i srednjeg obrazovanja prema nivoima vlasti, 1995. godina

Zemlja	Udeo inicijalnih fondova pre transfera između nivoa vlasti				Udeo finalnih rashoda posle transfera između nivoa vlasti			
	Centralni	Regionalni	Lokalni	Ukupno	Centralni	Regionalni	Lokalni	Ukupno
Australija	27	73		100	19	81		100
Austrija	37	41	22	100	37	41	22	100
Kanada	3	63	34	100	3	11	87	100
Češka R.	82		18	100	82		18	100
Danska	29	12	59	100	33	12	55	100
Finska	49		51	100	13		87	100
Francuska	72	11	16	100	71	13	16	100
Nemačka	3	74	24	100	2	68	30	100
Grčka	100			100	97	3		100
Mađarska	56		44	100	6		94	100
Italija	81	3	16	100	81	3	16	100
Japan	24	76		100		80	19	100
Koreja	95	5		100		100		100
Meksiko	80	20		100		36	64	100
Holandija	94		6	100	75		25	100
Norveška	43		59	100	17		85	100
Poljska	91		9	100	64		36	100
Španija	45	49	6	100	45	49	6	100
Švajcarska	4	52	44	100	1	57	42	100
V.Britanija	20		80	100	16		84	100

Izvor: OECD (1998) Education at a Glance, OECD Indicators.

mulisane da povećavaju troškove ako se taj deo troškova pokriva sa centralnog nivoa. To je, kao što ćemo videti, slučaj i sa Jugoslavijom, odnosno Srbijom.

Međutim, činjenica je da se samo na osnovu podataka o strukturi prihoda i rashoda evidentiranim na različitim nivoima upravljanja teško može identifikovati stepen decentralizacije u upravljanju javnim uslugama. Za ovo su potrebne i informacije o tome u kom stepenu lokalne vlasti imaju autonomiju u određivanju poreskih stopa, definisanju poreske osnovice i predlaganju novih poreza. Takođe, veoma je važno da li lokalne vlasti imaju diskreciono pravo na donošenje odluka o trošenju sredstava, ili se obim i struktura troškova utvrđuju na centralnom nivou pre nego što se sredstva pojave u budžetima lokalnih zajednica.

Da pitanje decentralizacije upravljanja javnim uslugama pobuđuje značajnu pažnju, potvrđuju istraživanja koja su vršena primenom regresione analize radi identifikovanja kojim se međuzavisnostima može objasniti stepen decentralizacije. Oates (1972) je prvi analizirao determinante decentralizacije koristeći ekonometrijsku Cross section analizu za 58 zemalja<sup>1</sup>. Postavljajući brojne hipoteze, on je utvrdio da je stepen decentralizacije u nekoj zemlji u pozitivnoj korelacionoj vezi sa (1) stanovništvom, (2) nivoom dohotka, (3) „seksionalizmom” koji podrazumeva stepen do koga se građani u geografskim podregionima zemlje identifikuju „samosvesno i izričito sa oblašću” i (4) federalnim statusom zemlje. On je, takođe, došao do zaključka da sporedne varijable koje ukazuju na to da li je zemlja religijski i etnički homogena ne mogu značajnije da objasne stepen decentralizacije.

Rezultati ove analize ne iznenađuju. Logično je očekivati da će, sa porastom stanovništva i dohotka po stanovniku, u uslovima slobode izbora pojedinih vrsta javnih usluga, decentralizovano upravljanje biti efikasnije, jer će se u punoj meri poštovati ukus i potrebe lokalnog stanovništva. Međutim, iznenađuje da se etnička obeležja za razne zemlje nisu pokazala značajnim u regresiji. To bi se moglo tumačiti činjenicom da bi prenošenje veće autonomije lokalnim vlastima u kojoj preovlađuju manjine vodilo potencijalnom otcepljenju te oblasti. U skorijoj prošlosti Panizza (1999)<sup>2</sup> se, takođe, bavio ovim pitanjima. Koristeći preciznije mere etničkih indikatora došao je do rezultata koji pokazuju da su ovi indikatori u korelaciji sa decentralizacijom. Njegovi rezultati pokazuju i da postoji korelacija između veličine zemlje, dohotka po glavi stanovnika i decentralizacije, kao i da demokratske zemlje imaju tendenciju ka većoj decentralizaciji nego zemlje sa autoritarnim režimima.

Ove studije imaju informativni karakter o stepenu decentralizacije i osnovnim faktorima sa kojima je ona u korelativnoj vezi. Međutim, očigledno je da bi veća raspoloživost podataka o stvarnim pravima u odlučivanju na svim nivoima vlasti, uz kvalitativne informacije o stepenu fiskalne autonomije, mnogo više doprinela boljem razumevanju problema decentralizacije i ocenjivanju njenog stepena u pojedinim zemljama.

Podaci pokazuju da zemlje OECD-a<sup>3</sup> u proseku imaju najveći prosečan stepen decentralizacije u svetu, meren učešćem vladinih troškova na nižim nivoima

---

1 Oates, Wallace (1972), *Fiscal Federalism*, prema *The Economics of Decentralization: a Review of the Literature and the Case of Education Provision*, Roberta Gatti, Eastern Europe and Central Asia Human Development Unit Social Protection Team, april 2000.

2 Panizza Ugo, *On The Determinants of Fiscal Centralisation: Theory and Evidence*, *Journal of Public Economics*, 1999.

3 OECD, *Managing across Levels of Government*, 1997.

u ukupnim vladinim troškovima. Ali, decentralizacioni modeli se prilično razlikuju u pojedinim zemljama OECD-a. Možemo da ih svrstamo u tri grupe:

- (1) Zemlje saveznog tipa, kao što su SAD, Kanada, Nemačka, Austrija, u kojima je autonomija nižih nivoa vlasti prepoznatljiva i zaštićena ustavom. Švajcarska je atipičan savezni sistem koji čini konfederacija kantona, dok su u Belgiji lokalne zajednice zasnovane na jezičkoj autonomiji.
- (2) Unitarne zemlje, kao na primer, Francuska, Grčka, Luksemburg, Portugalija, koje neguju koncept jedinstva i nedeljivosti, i nordijske zemlje (Švedska, Norveška, Island i Finska) kod kojih su sloboda delovanja lokalnih vlasti i veliko učešće građana u tome veoma izraženi.
- (3) Zemlje sa snažnim regionima (Italija, Španija). Status i odgovornost regiona ovih zemalja definisani su ustavom.

Prethodno navedeno upućuje na zaključak da je pitanje decentralizacije upravljanja javnim uslugama veoma kompleksno. Kao što smo videli, ima više determinanti koje mogu da karakterišu specifičnost modela decentralizacije neke zemlje. Ono što je veoma važno da se istakne i što bi moglo da posluži kao poruka zemljama u tranziciji poput Jugoslavije, a proizlazi iz višedecenijskog svetskog iskustva, jeste da svaka zemlja ima svoj autentičan model decentralizacije koji prvenstveno opredeljuju domaći politički i ekonomski uslovi, teritorijalna organizacija vlasti, geografske, etničke i druge karakteristike stanovništva. Status i odgovornost pojedinih nivoa vlasti treba utvrditi u ustavu, odnosno u zakonima.

### 3. Karakteristike upravljanja javnim uslugama u Jugoslaviji

Ustavom SFR Jugoslavije iz 1974. godine, ukupna nadležnost za realizaciju javnih usluga preneti je na republike. Kada je reč o kompetencijama lokalnih vlasti, karakteristično je da je, od sredine 70-tih godina, sistem upravljanja javnim uslugama prošao kroz dve faze:

- (1) U periodu od 1976. do 1990. godine, sistem upravljanja javnim uslugama je bio potpuno decentralizovan, u domenu donošenja odluka i finansiranja.
- (2) Posle 1990. godine uveden je dominantno centralizovan sistem upravljanja i finansiranja javnih usluga.

Kao što vidimo, Jugoslavija ima određeno iskustvo sa decentralizacijom upravljanja javnim uslugama. Nakon petnaest godina primene takvog sistema, ponovo se vratila na dominantno centralizovan sistem. Slično iskustvo su imale i neke razvijene evropske zemlje koje su takođe vraćale pojedine decentralizovane funkcije na nacionalni nivo. U narednom izlaganju ćemo ukazati na prednosti i nedostatke dveju prethodno navedenih faza upravljanja javnim uslugama u Jugoslaviji.

#### 4. Samoupravni model decentralizovanog upravljanja javnim uslugama

Osnovni cilj decentralizacije upravljanja javnim uslugama u samoupravnom sistemu bio je spuštanje odlučivanja na najniže nivoe kako bi se obezbedila celovita implementacija projekta o samoupravljanju. U tom segmentu, u sistemu odlučivanja, trebalo je obezbediti ravnopravnu participaciju u odlučivanju onih koji, prema marksističkom konceptu proizvodnje, stvaraju dohodak iz koga se izdvajaju sredstva za finansiranje javnih usluga i onih koji te usluge koriste. Javne usluge su, prema tom konceptu, smeštene u sferu vanprivrede. Mislilo se, naime, da će se učešćem zaposlenih u privredi i zaposlenih u javnom sektoru – vanprivredi u zajedničkom odlučivanju o obimu sredstava za finansiranje obrazovanja, zdravstva, kulture i sličnih oblasti obezbediti optimalan obim tih usluga, koji bi se realizovao tzv. slobodnom razmenom rada. Privreda obezbeđuje potrebna sredstva, a vanprivreda potreban obim usluga. U obezbeđivanju sredstava učestvovali su neposredno i građani putem plaćanja određenih poreza, doprinosa, taksa, samodoprinosa na nivou lokalnih zajednica.

„Slobodna razmena rada”<sup>4</sup> se odvijala posredstvom posebnih institucija – samoupravnih interesnih zajednica koje su formirane za pojedine segmente javnih usluga na republičkom, pokrajinskom i opštinskom nivou.

Glavni instrument putem koga se odvijala slobodna razmena rada bio je „samoupravni sporazum”. On je primenjivan na svim nivoima odlučivanja. U samoupravnom sporazumu utvrđivane su obaveze institucija koje su učestvovala u obezbeđivanju sredstava za finansiranje rada ustanova u okviru kojih se realizuju javne usluge, sa jedne strane, i prava tih ustanova, sa druge strane. Prava korisnika javnih usluga utvrđivana su u zakonima.

Sistem decentralizovanog samoupravnog upravljanja javnim uslugama predstavili smo šemom na sledećoj strani.

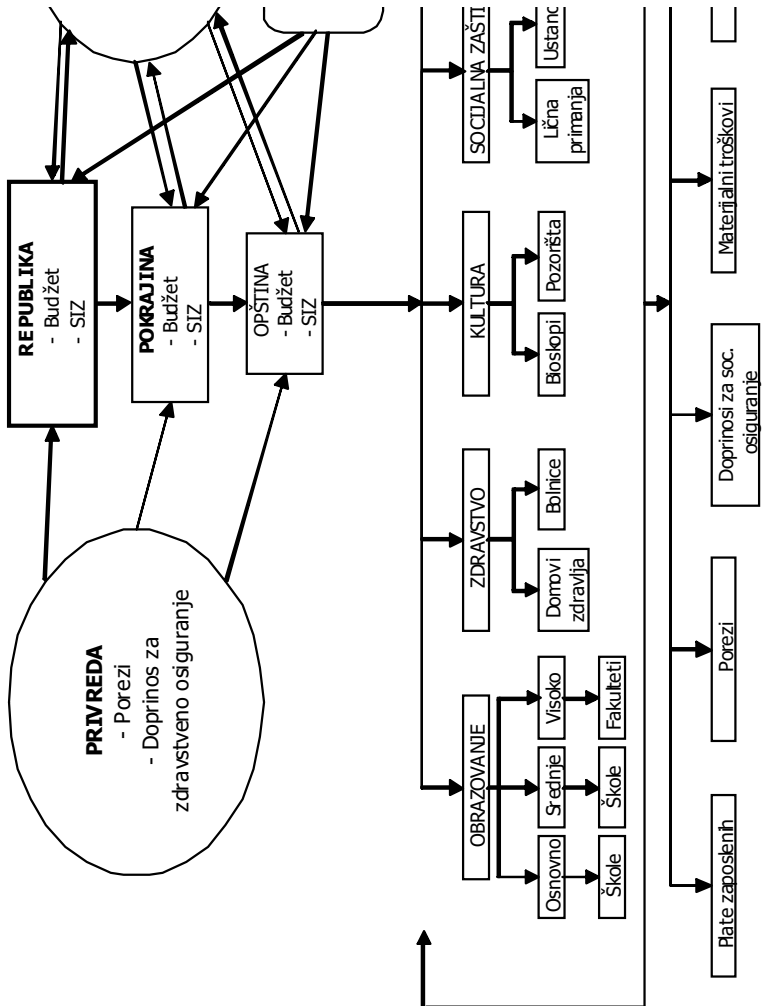
Sredstva za finansiranje javnih usluga iz privrede, vanprivrede i od građana pricala su na račune samoupravnih interesnih zajednica (SIZ). U organima SIZ-a bili su predstavnici svih navedenih interesnih grupa i oni su donosili odluke o obimu, strukturi i izvorima sredstava.

Pokazalo se, međutim, da ovakav sistem nije obezbeđivao potreban nivo kvaliteta usluga, niti racionalnost trošenja sredstava. Odluke pojedinih nivoa nisu bile međusobno koordinirane. To je vodilo stvaranju razlika u pogledu obima i standarda zadovoljavanja potreba građana između pojedinih područja, u zavisnosti od nivoa njihove ekonomske razvijenosti.

---

4 O problemima vezanim za ostvarivanje „slobodne razmene rada” videti: Mirosinka Dinkić, *Upravljanje razvojem zajedničkih potreba – Cost-benefit analiza*, Ekonomski institut, Beograd, 1990, str. 43-46.

POTPUNO DECENTRALIZOVANO UPRAVLJANJE  
JAVNIM USLUGAMA



Ekonomski razvijene opštine su mogle da obezbeđuju znatno više sredstava za javne usluge, dok to nije bio slučaj sa nerazvijenim opštinama. Autonomija odlučivanja o pojedinim instrumentima finansiranja lokalnih zajednica uticala je na to da određene ekonomski razvijene opštine imaju veće budžetske rashode i veće rashode vezane za funkcionisanje institucija u okviru kojih se realizuju javne usluge.

*Tabela 2. Ekonomska razvijenost opština i rashodi za javne usluge*

Indeksi nivoa, Republika Srbija bez Kosova i Metohije = 100

1988. godina

Opštine	Narodni dohodak po stanovniku	Budžetski rashodi po stanovniku	Rashodi za osnov. obr. po učeniku	Rashodi za zdravstvo po stanovniku	Rashodi za - kulturu po - stanovniku
<b>Razvijene</b>					
Stari grad	381	96	123	151	2134
Savski venac	306	84	196	2649	184
Lazarevac	217	49	88	69	34
Vrbas	167	132	145	139	77
Trstenik	162	76	120	39	23
Bečej	160	163	134	53	31
Užice	158	104	111	127	48
G. Milanovac	135	67	105	62	40
Jagodina	124	73	89	51	38
Majdanpek	119	79	108	66	14
<b>Nerazvijene</b>					
Despotovac	41	64	96	29	5
Lebane	38	77	82	22	9
Sjenica	37	54	72	22	4
Žagubica	37	58	84	31	6
Varvarin	33	79	86	18	9
Bujanovac	29	64	80	28	6
Bosilegrad	24	107	108	23	13
Preševo	20	50	80	17	5
Tutin	14	44	66	37	5
Bela Crkva	63	98	117	73	27

Izvor: Opštine u Srbiji, Republički zavod za statistiku.

Izbor opština izvršili smo prema nivou razvijenosti – meren narodnim dohotkom po stanovniku u odnosu na područje Srbije bez Kosova i Metohije. Pri tome, vodili smo računa da bude obuhvaćeno celokupno posmatrano područje sa staništa geografskog položaja opština, etničkih i drugih karakteristika stanovništva pojedinih opština.

Glavni kriterijum za izbor nerazvijenih opština je bio ispodprosečan dohodak manji za više od 50% od proseka, u ovom slučaju od proseka teritorije Srbije bez Kosova i Metohije. Međutim, na području Vojvodine u 1988. godini, Bela Crkva je imala najniži narodni dohodak po stanovniku, koji je u odnosu na prosek bio manji za 37%, što znači da su ostale opštine tog područja imale viši nivo narodnog dohotka po stanovniku.

Interesantno je da su u decentralizovanom samoupravnom sistemu prilično iznadprosečan nivo budžetskih rashoda imale obe opštine sa područja Vojvodine, dok je sa područja centralne Srbije samo jedna od osam najrazvijenijih opština koje smo uzeli u razmatranje (Užice) imala nešto iznadprosečan nivo ove potrošnje.

Kada je reč o rashodima za osnovno obrazovanje po učeniku, osam od deset posmatranih opština imalo je iznadprosečan nivo ovih rashoda, a samo dve ispodprosečan (Lazarevac i Jagodina).

Daleko iznadprosečan nivo rashoda za zdravstvo u 1988. godini imala je beogradska opština Savski venac, na čijoj se teritoriji nalaze zdravstvene ustanove od nacionalnog značaja. Nedostatak podataka o strukturi izvora sredstava koja su utrošena za zdravstvo na teritoriji ove opštine onemogućava sagledavanje stepena decentralizacije odlučivanja. Ali, ako se podatak za ovu opštinu uporedi sa ostalim, indirektno se može zaključiti da su u finansiranju zdravstva na ovoj teritoriji u znatno većoj meri učestvovali grad Beograd i Republika nego sama opština.

Slična je situacija i sa rashodima za kulturu. Znatno iznadprosečan nivo rashoda za kulturu po stanovniku imala je, takođe, beogradska opština Stari grad, na čijoj se teritoriji, pak, nalaze kulturne ustanove od nacionalnog značaja. Beogradska opština Savski venac je imala za 84% veći nivo rashoda od proseka, dok su sve ostale opštine sa iznadprosečnim narodnim dohotkom po stanovniku imale ispodprosečan nivo rashoda za kulturu. Očigledno je da su kulturne potrebe na teritoriji opštine Savski venac značajnim delom podmirivane iz sredstava koja su izdvajana sa nivoa grada, odnosno sa regionalnog nivoa.

Prethodno izloženo jasno pokazuje da potpuna decentralizacija upravljanja javnim uslugama nije moguća, jer je znatno efikasnije i racionalnije obezbediti zadovoljavanje potreba za određenim vrstama javnih usluga na nacionalnom ili regionalnom nivou. To se naročito odnosi na vrhunske zdravstvene ustanove, visoko obrazovanje, nacionalne muzeje i pozorišta koji se najčešće nalaze u metropolama.

Sa druge strane, podaci iz prethodne tabele pokazuju da nerazvijene opštine nisu bile u mogućnosti da obezbeđuju realizaciju nacionalnih ciljeva kao što je zadovoljavanje potreba u domenu osnovnog obrazovanja, na primer. Znatno viši indeksi nivoa rashoda za osnovno obrazovanje u poređenju sa indeksima za narodni dohodak u odnosu na prosek, upućuju na činjenicu da su odluke da se obezbede dodatna sredstva za osnovno obrazovanje za nerazvijene opštine donošene na nacionalnom nivou.

Međutim, već je relativno nizak nivo ekonomske razvijenosti zemlje u celini predstavljao prepreku da se na isti način, odnosno sa nacionalnog nivoa, obezbeđuju dodatna sredstva u nerazvijenim opštinama i za zdravstvenu zaštitu, kao i za zadovoljavanje kulturnih potreba.

Dakle, možemo da zaključimo da je za relativno visok stepen decentralizacije upravljanja javnim uslugama prvenstveno potrebno da budu zadovoljena dva osnovna uslova: (1) relativno visok nivo ekonomske razvijenosti zemlje i (2) postojanje manjih razlika u nivou ekonomske razvijenosti između pojedinih lokalnih zajednica.

## 5. Dominantno centralizovan sistem upravljanja javnim uslugama

Posle 1990. godine u Srbiji je uveden dominantno centralizovan sistem upravljanja javnim uslugama. Lokalnim zajednicama je ostavljeno veoma malo prostora da odlučuju i obezbeđuju sopstvena sredstva za finansiranje javnih usluga.

Istraživanja pokazuju da je u Jugoslaviji i u Srbiji još sredinom 70-tih godina bila razvijena mreža ustanova, naročito u obrazovanju i zdravstvu. Ona je održavana i u prethodnom, samoupravnom, decentralizovanom sistemu iako je odgovarala ekonomski znatno razvijenijem društvu<sup>5</sup> od nivoa na kome se Srbija tada nalazila. Pošto je zemlju zahvatila kriza društvenog samoupravnog sistema još početkom 80-tih godina, koja je najpre imala izuzetno negativne posledice na ekonomiju jer su u toj deceniji zabeleženi stagnacija i opadanje realnog GDP, bilo je sve manje mogućnosti za izdvajanje sredstava za finansiranje postojeće mreže ustanova u oblasti javnih usluga. To se nepovoljno odražavalo na kvalitet usluga.

Uvođenje dominantno centralizovanog sistema upravljanja javnim uslugama imalo je za cilj da se smanje sredstva za finansiranje javnih usluga, uz racionalizaciju tadašnje mreže. Ovo je bilo inspirisano i činjenicom da su svi pokušaju da se mreža racionalizuje u samoupravnom decentralizovanom sistemu bili bezuspešni.

Centralizovan sistem je zasnovan na primeni iste formule za utvrđivanje troškova javnih usluga za sve lokalne zajednice na celokupnoj teritoriji Republike. Na osnovu te formule se vrši distribucija sredstava iz republičkog budžeta direktno ustanovama. To je, reklo bi se, prinudno dovelo do relativnog smanjenja udela ukupnih sredstava za finansiranje javnih usluga u GDP. Ono je, počev od 1990. godine, daleko ispod ovog učešća u razvijenim zemljama sa kojima se Srbija mogla porediti prema srazmernom obimu usluga u odnosu na ukupno stanovništvo ili odgovarajuće kategorije populacije.

---

<sup>5</sup> Videti: Mirosinka Dinkić, *Upravljanje razvojem zajedničkim potrebama – Cost-benefit analiza*, Ekonomski institut, Beograd, 1990.

No, mreža je ipak i dalje ostala približno ista, jer se pokazalo da bi ukidanje, na primer, neke osnovne škole ili izgrađene zdravstvene stanice u planinskom udaljenom selu, pogotovo ako se ono nalazi na teritoriji ekonomski nerazvijene i višenacionalne opštine, imalo višestruke društvene štete. Pre svega, bila bi prekršena zakonska prava deteta na sticanje obaveznog obrazovanja, odnosno ranije ustanovljena prava manjina da imaju nastavu na maternjem jeziku. Ako je reč o zdravstvenoj stanici, građanima bi bila uskraćena prava na adekvatnu osnovnu zdravstvenu zaštitu koju im zakon garantuje. Zbog toga se drastičan pad realnog GDP tokom 90-tih godina odrazio na nezadovoljstvo zaposlenih u ustanovama koje pružaju javne usluge, a samim tim i na kvalitet tih usluga.

Slikovit prikaz centralizovanog sistema upravljanja i finansiranja javnih usluga koji se u Srbiji primenjuje od 1990. godine dat je na šemi na sledećoj strani.

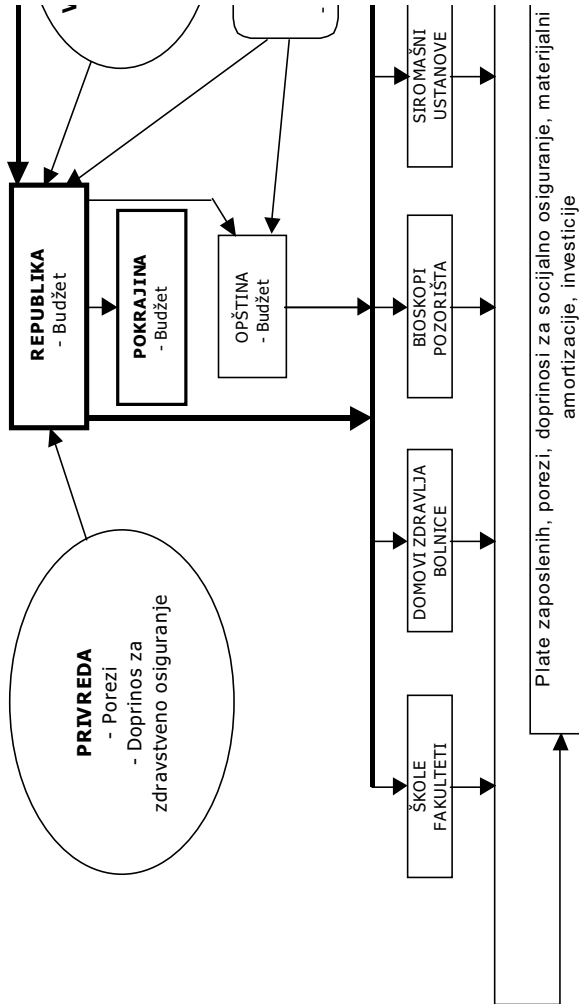
Dakle, gotovo sve odluke o fiskalnim instrumentima i instrumentima distribucije sredstava za finansiranje javnih usluga donose se na nacionalnom nivou. Veoma malo instrumenata i odluka je prepušteno lokalnim zajednicama – opštinama. Republički budžet i Republički fond zdravstvenog osiguranja su glavni izvori finansiranja javnih usluga u Srbiji – obrazovanja, zdravstva, dečije zaštite, kulture, socijalne zaštite.

Zbog neadekvatno organizovanog informacionog sistema ne raspolaže se podacima o tome koliko se prihoda prikuplja na lokalnom nivou na osnovu odluka koje donose lokalne zajednice. Međutim, u zakonima i pratećim propisima definisano je da se sredstva za bruto plate zaposlenih u ustanovama javnih usluga finansiraju iz republičkog budžeta, odnosno sa nacionalnog nivoa. Ta sredstva čine oko 70% ukupnih sredstava za ove namene. Samo ovaj podatak upućuje na činjenicu da je sistem upravljanja javnim uslugama u Srbiji dominantno centralizovan.

Kada je reč o investicijama, kojih je u poslednjih deset godina bilo veoma malo, odluke se pretežno donose na nacionalnom nivou, zavisno od vrste usluge. Materijalni troškovi su, na primer, kod osnovnog i srednjeg obrazovanja u nadležnosti opština. Ali, opštine koje nisu u stanju da obezbede sredstva za ove namene, obraćaju se nadležnom republičkom ministarstvu sa zahtevom da se ova sredstva obezbede iz republičkog budžeta. Dakle, i kad postoje prava odlučivanja na lokalnom nivou, ako je opština siromašna, ona ta svoja prava ne može da ostvari direktno putem kreiranja fiskalnih instrumenata na svojoj teritoriji, već posredno, preko republičkog nivoa, odnosno preko instrumenata koji se kreiraju na nacionalnom nivou.

Ono što je takođe važno istaći jeste da se fiskalni instrumenti na nacionalnom nivou kreiraju na osnovu podataka koje republički budžet, posredstvom nadležnih republičkih ministarstava, dobija od ustanova (o broju i kvalifikacionoj strukturi zaposlenih, broju učenika, obimu i strukturi potreba za investicijama i tome slično). Raspodela sredstava dobijenih sa republičkog nivoa je strogo namenska. Očigledno

**CENTRALIZOVAN SISTEM  
UPRAVLJANJA JAVNIM USLUGAMA**



je da u takvom sistemu nema mesta demokratskim principima u upravljanju javnim uslugama. Građani nemaju mogućnost da direktno odlučuju o svojim poreskim obavezama. Zbog toga njihova prava u korišćenju javnih usluga mogu da budu i često su ugrožena.

*Tabela 3. Ekonomska razvijenost opština i rashodi za javne usluge*

Indeksi nivoa, Republika Srbija bez Kosova i Metohije = 100

1998. godina

Opštine	Narodni dohodak po stanovniku	Budžetski rashodi po stanovniku	Rashodi za osnov.obr. po učeniku	Rashodi za zdravstvo po stanovniku	Rashodi za kulturu po stanovniku
<b>Razvijene</b>					
Stari grad	483	70	132	153	1355
Savski venac	470	33	189	3841	144
Lazarevac	234	87	87	57	16
Vrbas	148	74	111	115	36
Trstenik	148	51	111	25	44
Bečej	170	79	123	52	32
Užice	111	82	91	265	41
Gornji Milanovac	160	92	101	76	55
Jagodina	86	58	127	73	49
Majdanpek	101	65	104	0	253
<b>Nerazvijene</b>					
Despotovac	107	54	101	34	28
Lebane	35	40	98	0	9
Sjenica	36	2	90	0	8
Žagubica	46	55	156	37	8
Varvarin	43	38	103	0	13
Bujanovac	40	36	80	11	9
Bosilegrad	35	51	106	0	24
Preševo	19	36	75	0	8
Tutin	15	20	69	0	3
Bela Crkva	72	47	90	77	9

Izvor: Opštine u Srbiji, Republički zavod za statistiku.

Interesantno je da, kada poredimo indekse nivoa po opštinama za rashode pojedinih vrsta javnih usluga u odnosu na republički prosek, dolazimo do zaključka da su oni kod razvijenih opština prilično slični u oblastima osnovnog obrazovanja, zdravstva i kulture. Razlike postoje kod budžetskih rashoda po stanovniku. Vojvođanske razvijene opštine su, na primer, imale znatno iznadprosečne budžetske rashode u decentralizovanom samoupravnom sistemu. Ali, činjenica je da su ovi

njihovi rashodi i u dominantno centralizovanom sistemu na višem nivou od većine razvijenih opština sa teritorije centralne Srbije (tabele 2. i 3).

Kada je reč o nerazvijenim opštinama nivoi rashoda za pojedine javne usluge za pojedine opštine se značajno razlikuju za dva posmatrana sistema upravljanja. Tako na primer, nivo budžetskih rashoda Sjenice je znatno niži u 1998. u odnosu na prosek u 1988. godini, iako je nivo narodnog dohotka ove opštine u obe posmatrane godine bio približno isti. Sa druge strane, nivo rashoda za osnovno obrazovanje u opštini Žagubica je bio viši od proseka čak za 56% u 1998. godini, odnosno u dominantno centralizovanom sistemu upravljanja, dok je u 1988. godini bio za 16% niži od proseka, mada je broj učenika osnovnih škola ove opštine u 1998. bio manji nego u 1988. godini.

Takođe, interesantno je da veći broj nerazvijenih opština nije iskazao rashode za zdravstvenu zaštitu u 1998. godini, mada se pouzdano zna da na njihovim teritorijama postoje i rade zdravstvene ustanove.

U centralizovanom sistemu rukovodioci ustanova biraju se sa nacionalnog nivoa. Uobičajeno je da to budu ljudi iz redova partija na vlasti. Zbog toga centralizovan sistem nema motivacione mehanizme za povećanje efikasnosti rada lokalnog rukovodstva, rukovodioca ustanova i neposrednih izvršilaca. Postoje indicije, a pojedinačni primeri to potvrđuju, da je korupcija zavladała u domenu javnih usluga. To je izuzetno opasno za zemlju poput Jugoslavije u kojoj je u 2000. godini trećina građana bila siromašna, a trećina je, prema visini porodičnog dohotka za potrošnju po članu domaćinstva, bila nešto iznad linije siromaštva.

Zbog visokog stepena korupcije, u sistemu upravljanja i finansiranja javnih usluga, kontrola sa nacionalnog nivoa je zanemarena, dok je za korisnike usluga kontrola bila gotovo nemoguća. Nepovoljne posledice na standard građana su ogromne.

Prethodno navedeno upućuje na zaključak da postojeći, dominantno centralizovan sistem upravljanja javnim uslugama u Srbiji nije efikasan i da emituje značajne negativne interne i eksterne efekte.

## 6. Decentralizacija upravljanja javnim uslugama u novim uslovima

Kao što smo videli, Jugoslavija i Srbija su imale iskustvo sa decentralizovanim upravljanjem javnim uslugama, ali u uslovima samoupravljanja. Međutim, pokazalo se da samoupravljanje, kao društveni sistem zasnovan na dogovornoj ekonomiji, nije moglo da obezbedi ostvarivanje pozitivnih efekata u ekonomiji, pa ni u upravljanju javnim uslugama. Ovo je neophodno istaći da bi se shvatila razlika između decentralizovanog sistema upravljanja javnim uslugama koji smo

imali u samoupravnom društvenom i ekonomskom sistemu i novog decentralizovanog sistema upravljanja javnim uslugama koji će se izgrađivati u demokratskom društvu sa tržišnom ekonomijom.

Analiza dva sistema upravljanja javnim uslugama u prethodnom periodu ukazala je na prednosti i nedostatke jednog i drugog.

U samoupravnom decentralizovanom sistemu bila je obezbeđena veća participacija zainteresovanih krugova. No, samoupravno sporazumevanje i dogovaranje u domenu kreiranja obima i strukture usluga i obezbeđivanja sredstava za njihovo finansiranje, po pravilu, nisu poštovali ukupan nivo ekonomske razvijenosti zemlje. Zbog toga je kriza samoupravnog društvenog sistema imala odloženo dejstvo na oblast društvenih usluga. Samoupravljači su istovremeno bili u ulozi onih koji obezbeđuju finansiranje društvenih usluga i u ulozi korisnika usluga kao što je i uobičajeno. Međutim, u jugoslovenskim samoupravnim uslovima samoupravljači kao finansijeri u najvećoj meri nisu bili direktni obveznici poreza, jer se samoupravljanje kao sistem zasnivalo na društvenoj svojini bez titulara i bez odgovornosti za upravljanje sredstvima u toj svojini. Sa druge strane, država nije imala potrebne funkcije niti se vlast osećala odgovornom za načinjene rashode u javnom sektoru koji nisu davali efekte.

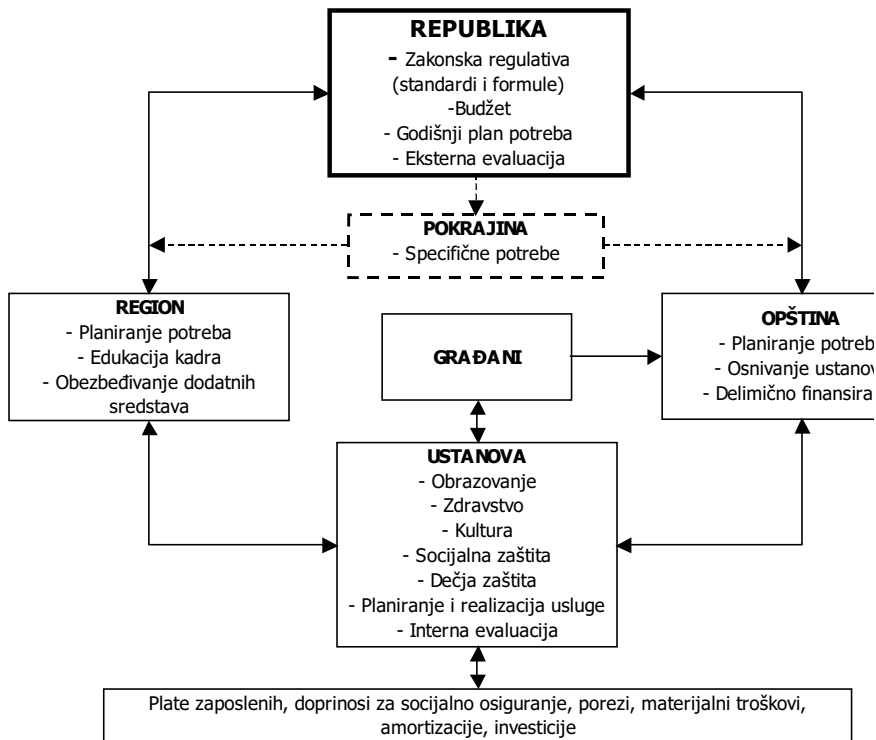
Sadašnji dominantno centralizovan sistem zanemario je u potpunosti demokratske principe. Sa druge strane, pokazao se racionalnijim u domenu finansiranja. Ipak, analize upućuju na to da finansijska formula nije dovoljno dobra i da bi je trebalo korigovati.

Osnovni ciljevi decentralizacije upravljanja javnim uslugama u demokratskom sistemu sa tržišnom ekonomijom su:

- (1) Dostupnost usluga svim građanima.
- (2) Povećanje kvaliteta usluga.
- (3) Participacija zainteresovanih slojeva u sistemu upravljanja javnim uslugama.
- (4) Ostvarivanje neto pozitivnih internih i eksternih efekata sa stanovišta nosilaca – realizatora i korisnika usluga.

Decentralizacija upravljanja javnim uslugama u demokratskom društvenom sistemu sa tržišnom ekonomijom otvara niz strategijskih pitanja. Ona imaju prevashodno politički i ekonomski aspekt, koji se, pak, međusobno prepliću. Zbog toga će predlog šeme decentralizacije upravljanja javnim uslugama u Jugoslaviji i Srbiji moći da bude preciziran tek nakon uspostavljanja nove organizacije države. Jedna od mogućih šema bi bila:

## DECENTRALIZACIJA UPRAVLJANJA JAVNIM USLUGAMA



Polazeći od potrebe da se postignu optimalni interni i eksterni efekti, čini nam se da bi decentralizaciju u sferi javnih usluga u periodu tranzicije ka demokratskom društvu trebalo posmatrati sa tri aspekta, a to su:

- (1) Upravljanje.
- (2) Finansiranje.
- (3) Razvoj sistema informisanja.

Dakle, demokratizacija društva zahteva decentralizaciju upravljanja javnim uslugama, jer je nužno da se obezbedi što šira participacija zainteresovanih krugova u sistem odlučivanja na lokalnom nivou. Pri tome, potrebno je razlikovati funkciju upravljanja od funkcije rukovođenja. Naime, direktori ustanova rukovode njihovim radom, dok upravni organi sačinjeni od predstavnika zainteresovanih krugova treba da biraju direktore i da donose glavne odluke u vezi sa radom ustanove u okviru koje se realizuje određena javna usluga (škola, dom zdravlja, pozorište i tome slično). Ovaj aspekt decentralizacije treba odmah realizovati tako što će se

jasno utvrditi nadležnosti i odgovornosti pojedinih nivoa odlučivanja u okviru zakonske regulative.

Međutim, relativno visok stepen siromaštva koje je jedna od važnih karakteristika današnje Srbije, upućuje na to da je potrebna oprezna i postupna decentralizacija finansiranja javnih usluga. Najpre, nužno je korigovati finansijsku formulu za svaku pojedinu vrstu usluge i obezbediti njenu primenu na bazi pilot projekata u izabranim opštinama, u narednih nekoliko godina. Iskustvo pilotiranja pokazaće koji je najbolji model decentralizacije finansiranja javnih usluga.

Decentralizacija upravljanja, međutim, zahteva veoma razvijen informacioni sistem. On mora da obezbeđuje dovoljan obim i strukturu indikatora, od najnižih nivoa – ustanove, do nacionalnog nivoa. Samo na taj način decentralizacija upravljanja može da bude uspešna.

Planiranje obima i strukture usluga i kontrola njihove realizacije su takođe bitna pitanja decentralizacije upravljanja javnim uslugama.

U današnjim uslovima nevladine organizacije imaju relativno značajnu ulogu u realizaciji javnih usluga. Zbog toga je nužno da se, sa ciljem da se obezbedi efikasnost upravljanja ovim sektorom, sagledaju mogućnosti i načini njihovog uključivanja i u realizaciju pojedinih usluga i u upravljanje celokupnim sistemom javnih usluga.<sup>6</sup>

---

<sup>6</sup> Početkom 2001. godine u Srbiji bez Kosova i Metohije bilo je oko 2000 domaćih nevladinih organizacija. Značajan deo njihovih aktivnosti usmeren je upravo na realizaciju projekata vezanih za javne usluge. Videti: *Dubinsko istraživanje nevladinih organizacija u Srbiji bez Kosova i Metohije*, rukovodilac projekta dr Miroslav Dinkić, Institut G17, Beograd, 2001.



## REZIME

Savezna Republika Jugoslavija je doskora važila za izrazito centralizovanu državu. Centralizacija je bila posebno izražena na republičkom nivou. Lokalni organi vlasti su u svakom pogledu bili marginalizovani. Političke promene koje su se dogodile u Srbiji u septembru 2000. godine, i ranije u Crnoj Gori, zahtevaju da i SR Jugoslavija i republike Srbija i Crna Gora obave neizbežne poslove decentralizacije vlasti. Decentralizacija vlasti jeste jedan od polaznih principa pravnog, političkog i društvenog ambijenta, koji se uređuje novim sistemskim, zakonskim aktima. Opsežne i duboke promene, ne samo pravnog sistema, otvaraju potrebu boljeg razumevanja značaja lokalne zajednice i lokalnog društva, lokalne politike i lokalne demokratije. Iskustva savremenog sveta, što potvrđuje i ova Konferencija, pokazuju da nema lokalne samouprave i lokalne demokratije bez odgovarajuće i adekvatne ekonomske i finansijske samostalnosti lokalnog nivoa. Fiskalna decentralizacija se zato pojavljuje kao *conditio sine qua non* prave i istinske lokalne samouprave i demokratije.

Fiskalna decentralizacija ima veoma važne implikacije na funkcionisanje javnog sektora bilo kog nivoa vlasti. U pitanju je proces koji, po svojoj prirodi, nije statičan, već se nalazi u neprekidnoj evoluciji. Učesnici Konferencije o fiskalnoj decentralizaciji SR Jugoslavije pokušali su da ponude neke od mogućih odgovora na pitanje zašto je uopšte nužna podela funkcija i, saglasno tome, i sredstava, između različitih nivoa državne vlasti. Promišljeno uređen, složen sistem odnosa između različitih nivoa vlasti unutar federativno organizovane države, koji dobro funkcioniše, jeste „ključ” za postizanje najvećeg broja širih reformskih ciljeva ekonomija u tranziciji. Lokalnim vlastima mora da bude omogućeno da svoje institucionalne strukture izgrade na način koji će ih činiti u punoj meri odgovornim za odluke koje donose.

Dosadašnja iskustva u oblasti fiskalne decentralizacije u SR Jugoslaviji i posebno u Republici Srbiji nisu povoljna. Postojeća zakonska rešenja lokalnu samoupravu stavljaju u finansijski potpuno zavisnu poziciju. Osim toga, činjenica je da je najveći broj lokalnih vlasti nedovoljno organizovan i sa slabim upravljačkim i kadrovskim mogućnostima, što je, najvećim delom, posledica i nasleđe višedece-nijske dirigovane ekonomije, kao i sa relativno skromnim izvorima sopstvenih javnih prihoda za finansiranje javnih rashoda. S druge strane, samo je ona vlast koja je

„najbliža” građanima, a to je lokalna vlast, u stanju da prilagodi budžet lokalnim prioritetima. Decentralizacija, možda, pokazuje najveće prednosti i koristi upravo kada postoje značajnije razlike u preferencijama građana na lokalnom nivou. Pošto su granice između pojedinih područja zadataka često teško odredive, koordinacija između odluka koje donose različiti nivoi vlasti postaje jedno od osnovnih pitanja fiskalne decentralizacije. Zbog toga, fiskalna decentralizacija, kako je na ovoj Konferenciji artikulisana, podazumeva fiskalnu decentralizaciju sa novim osnovama prihodovanja lokalne zajednice. Odgovarajuća finansijska i fiskalna autonomija čini, pak, bitnu pretpostavku realne autonomije lokalne samouprave.

Promenama fiskalno-pravnog ambijenta, između ostalog i Zakonom o lokalnoj samoupravi koji je pred usvajanjem u Narodnoj skupštini Republike Srbije, treba obezbediti da lokalna zajednica ima dovoljne javne prihode na koje realno može da utiče i da njima bude u poziciji da realizuje svoje samoupravne lokalne funkcije i zadatke. Ona posebno mora da ima dovoljne izvorne javne prihode kojima mora da bude u poziciji da realizuje svoja izvorna prava, ovlašćenja i odgovornosti. Konačno, pokretanje procesa postepene debirokratizacije i demokratizacije političkog, ekonomskog i društvenog sistema u lokalnoj zajednici, čiji smo svedoci u SR Jugoslaviji i republikama Srbiji i Crnoj Gori, pretpostavlja istovremeno i oformljenje odgovarajućeg fiskalnog federalizma – i jačanje fiskalnih kompetencija lokalnih organa vlasti i jačanje odgovornosti za realizaciju fiskalnih kompetencija. No, u zemlji koja je ekonomski onemoćala, u kojoj su izražene regionalne neravnomernosti, potrebno je fiskalni federalizam ojačati (dopuniti) odgovarajućim mehanizmima budžetskog i finansijskog izravnjanja.

U zemljama poput SR Jugoslavije, razvijanje efikasnih institucija na lokalnim nivoima ima veliki značaj za izgradnju funkcionalne države. Prilozi učesnika Konferencije koje sadrži ova knjiga, kao i šira diskusija vođena tokom dva dana trajanja Konferencije, predstavljaju doprinos i pomak ka rešavanju kompleksnih i politički veoma osetljivih pitanja decentralizacije u SR Jugoslaviji i Republici Srbiji uopšte, a posebno pitanja fiskalne decentralizacije.

## SUMMARY

Until recently Yugoslavia has been an extremely centralized state. Centralization was particularly evident at the republic level. Bodies of local government were marginalized in every aspect. The political changes which occurred in Serbia in September 2000, and somewhat earlier in Montenegro, necessarily mean that the FRY and the republics of Serbia and Montenegro are now facing the inevitable tasks of governmental decentralization. Governmental decentralization is one of the starting principles of a legal, political and social environment regulated by new systemic-legislative acts. Deep and far-reaching changes, of not only the legal system, require a better understanding of the significance of the local community and the local environment, local politics and local democracy. The modern world experience, which is also confirmed by this Conference, show that there can be no local self-government and local democracy without appropriate and adequate economic and financial independence at a local level. Therefore, fiscal decentralization appears as a *condition sine qua non* of true and genuine local self-government and democracy.

Fiscal decentralization has very important implications for the functioning of the public sector of any government level. The process is, by its nature, not a static one but in constant evolution. The participants at the Conference on the Fiscal Decentralization of the FR of Yugoslavia, tried to offer some possible answers to the question why the distribution of functions, and consequently funds, between different levels of state government is necessary. A well thought-out and complex system of relations among different levels of government within a federally organized state, which functions well, is the „key” for achieving the largest number of wider reform goals in economies in transition. Local governments must be allowed to build their institutional structures in the manner which will make them fully responsible for the decisions they make.

Previous experience of the FR of Yugoslavia and particularly of the Republic of Serbia in the sphere of fiscal decentralization has not been favorable. The existing legal solutions place local self-government in a totally dependant position financially. In addition to this, the fact is that the largest number of local

authorities are insufficiently well organized and have weak governing and expert capacities, which is, mostly, the consequence and heritage of decades of directed economy. The other stumbling block is that they have relatively modest sources of their own public revenues with which to cover public expenditure. On the other hand, only the government which is closest to its citizens, and that is the local government, is capable of adjusting its budget to local priorities. Decentralization shows its, perhaps, largest advantages and benefits precisely when there are significant differences in preferences among citizens at a local level. Since the boundaries between certain spheres of tasks are often blurred, the coordination between decisions, made by different levels of government, becomes one of the basic issues of fiscal decentralization. Therefore, fiscal decentralization, as articulated at the Conference, implies fiscal decentralization with new bases of local community income. Appropriate financial and fiscal autonomy make, however, a significant premise for the realistic autonomy of local self-government.

The changes in the fiscal-legal environment, to be brought about by, among other things, the Law on local self-government due to be adopted by the National Assembly of the Republic of Serbia, should secure sufficient public revenues for the local community to exert a real influence and to perform the tasks and functions of local self government. The local community must, in particular, have sufficient basic public revenues which will make it capable of realizing its basic rights, empowerments and responsibilities. Finally, the launching of the process of gradual de-bureaucratization and democratization of the political, economic and social system in the local community, which we are witnessing in the FR of Yugoslavia and the republics of Serbia and Montenegro, implies at the same time the formation of appropriate fiscal federalism: the strengthening of both the fiscal competencies of local government bodies and their responsibilities for the realization of fiscal competencies. However, in an economically exhausted country with evident regional imbalances, fiscal federalism needs to be strengthened (supplemented) by appropriate mechanisms of budgetary and financial leveling.

In countries, such as Yugoslavia, the development of efficient institutions at local levels has a great significance for the construction of a functional state. The papers delivered by the participants of the Conference included in this book, as well as a wider discussion held over the two days of the Conference's duration, represent a contribution and a step towards solving complex and politically very delicate issues of general decentralization in Yugoslavia and the Republic of Serbia, but particularly the issue of fiscal decentralization.

**Konferencija o fiskalnoj decentralizaciji,  
Beograd 9-10. novembar 2001.  
Program rada**

**Petak, 9. novembar 2001.**

10.00	<b>Svečano otvaranje - plenarna sednica:</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Dobrodošlica - <i>Dragan Jočić, zamenik gradonačelnika Beograda</i></li> <li>▪ Ciljevi Konferencije - <i>Ondrej Simek, LGI – Institut za otvoreno društvo, Budimpešta</i></li> <li>▪ Program rada - <i>Jasna Matić, G17 plus, Beograd</i> (30 min)</li> </ul>
10.30	<b>Uvodna izlaganja - plenarna sednica</b> Predsedavajući: <i>Milko Štimac, Institut G17, Beograd</i> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Fiskalna decentralizacija <i>Rory O'Sullivan, Svetska banka, Beograd</i></li> <li>▪ Pravno-politički okvir decentralizacije <i>Prof. Mijat Damjanović, PALGO centar, Beograd</i></li> <li>▪ Ekonomski i finansijski okvir decentralizacije <i>Đorđe Misirkić, sekretar za finansije, Izvršno veće Vojvodine</i> (60 min)</li> </ul>
11.30	Pauza (30 min)
	<p><b><u>Radna grupa 1: Struktura međuvladinih fiskalnih odnosa</u></b>          Predsedavajući: <i>Bojan Zečević, G17 plus, Beograd</i>          Kopredsedavajući: <i>Francis O'Donnell, UNDP, Beograd</i></p>
12.00	<p><u>Lokalna i fiskalna autonomija</u>  <i>Dr Miroslav Prokopijević, Institut za evropske studije, Beograd</i> (60 min)</p>
13.00	<p><u>Upravljanje javnim uslugama</u>  <i>Dr Mirosinka Dinkić, Institut G17, Beograd</i> (60 min)</p>
14.00	Pauza (90 min)
	<p><b><u>Radna grupa 2: Lokalni prihodi</u></b>          Predsedavajući: <i>Dr Gordana Paović-Jeknić, Pravni fakultet, Podgorica</i>          Kopredsedavajući: <i>Gabor Peteri, Inicijativa za reformu lokalne samouprave (LGI), Institut za otvoreno društvo, Budimpešta</i></p>
15.30	<p><u>Fiskalna struktura u Srbiji</u>  <i>Dr Božidar Raičević, Ekonomski institut, Beograd</i> (60 min)</p>
16.30	<p><u>Fiskalni federalizam</u>  <i>Dr Gordana Ilić-Popov, Pravni fakultet, Beograd</i> (60 min)</p>

**Subota, 10. novembar 2001.****Radna grupa 3:****Upravljanje finansijama i budžet**

Predsedavajući: *Thomas Kerscher, UNDP, Beograd*

**Radna grupa 4:****Lokalna samouprava u tržišnoj ekonomiji**

Predsedavajući: *Duško Radaković, predsednik Skupštine opštine Kikinda*  
 Kopredsedavajući: *Mihail Kopanyi, Svetska banka, Budimpešta*

9.30	<u>Izrada i donošenje: Budžet SR Jugoslavije i Republike Srbije</u> <i>Dr Mila Jezdimirović, pomoćnik ministra finansija Republike Srbije</i> (45 min)	<u>Finansijski odnosi: Grad – Opština: Slučaj Beograda</u> <i>Dušan Bajec, član Izvršnog odbora grada, Beograd</i> (45 min)
10.15	<u>Budžetska kontrola i revizija</u> <i>Dr Vera Leko, Ekonomski institut, Beograd</i> (45 min)	<u>Nefiskalni lokalni prihodi – zaduživanje, koncesije, donacije, javna preduzeća</u> <i>Dr Božidar Raičević, Ekonomski institut, Beograd</i> (45 min)
11.00	Pauza (15 min)	
11.15	<u>Izrada i donošenje: Budžet opštine Subotica</u> <i>Imre Kern, predsednik Izvršnog odbora opštine Subotica</i> (60 min)	<u>Izrada i donošenje: Budžet opštine Čukarica</u> <i>Dejan Mali, član Izvršnog odbora opštine Čukarica</i> (60 min)
12.15	Pauza (30 min)	
<b>Izveštaji plenarnom skupu</b> Predsedavajući: <i>Prof. Mijat Damjanović, PALGO centar, Beograd</i>		
12.45	<u>Izveštaj Radne grupe 3 plenarnom skupu</u> <i>Snežana Stojanović, Ekonomski institut, Beograd</i> (30 min)	
13.15	<u>Izveštaj Radne grupe 4 plenarnom skupu</u> <i>Tamara Stojčević, zamenik sekretara Skupštine Beograda</i> (30 min)	
13.45	<b>Završna reč</b> <i>Prof. Mijat Damjanović, PALGO centar, Beograd</i> (30 min)	

**Fiscal Decentralization Conference**  
**Belgrade, November 9-10, 2001**  
**Agenda**

**Friday, November 9, 2001**

10:00	<b>Opening Session (plenary):</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Welcome - <i>Dragan Jočić, Deputy Mayor of Belgrade</i></li> <li>▪ Goals of the Conference - <i>Ondrej Simek, LGI-Open Society Institute, Budapest</i></li> <li>▪ Conference Agenda - <i>Jasna Matić, G17 plus, Belgrade</i> (30 min)</li> </ul>
10:30	<b>Introductory Presentations (plenary)</b> Chair: <i>Milko Štimac, G17 Institute, Belgrade</i> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Fiscal Decentralization <i>Rory O'Sullivan, World Bank, Belgrade</i></li> <li>▪ Political and Legislative Framework for Decentralization <i>Prof. Mijat Damjanović, PALGO Center, Belgrade</i></li> <li>▪ Economic and Financial Framework for Decentralization <i>Đorđe Misirkić, Secretary of Finance, Vojvodina</i> (60 min)</li> </ul>
11:30	Break (30 min)
	<p><b><u>Workshop 1: Structures and Intergovernmental Fiscal Relations</u></b>          Chair: <i>Bojan Zečević, G17 plus, Belgrade</i>          Co-Chair: <i>Francis O'Donnell, UNDP, Belgrade</i></p>
12:00	<u>Local and Fiscal Autonomy</u> <i>Dr Miroslav Prokopijević, European Studies Institute, Belgrade</i> (60 min)
13:00	<u>Public Service Management</u> <i>Dr Mirosinka Dinkić, G17 Institute, Belgrade</i> (60 min)
14:00	Break (90 min)
	<p><b><u>Workshop 2: Local Revenues</u></b>          Chair: <i>Dr Gordana Paović-Jeknić, Law Faculty, Podgorica</i>          Co-Chair: <i>Gabor Peteri, Local Government and Public Service Reform Initiative, Open Society Institute – Budapest</i></p>
15:30	<u>Fiscal Structure in Serbia</u> <i>Dr Božidar Raičević, Economic Institute, Belgrade</i> (60 min)
16:30	<u>Fiscal Federalism</u> <i>Dr Gordana Ilić-Popov, Law Faculty, Belgrade</i> (60 min)

### Saturday, November 10, 2001

#### Workshop 3:

##### **Financial Management and Budgeting**

Chair: *Thomas Kerscher, UNDP, Belgrade*

#### Workshop 4:

##### **Local Government in Market Economy**

Chair: *Duško Radaković, President of the Communal Assembly of Kikinda*  
Co-Chair: *Mihail Kopanyi, World Bank, Budapest*

9:30	<p><u>Drafting and Enactment: Budget of FR Yugoslavia and Republic of Serbia</u> <i>Dr Mila Jezdimirović, Deputy Minister of Finance</i> (45 min)</p>	<p><u>Financial Relations: Town-Municipality: Case of Belgrade</u> <i>Dušan Bajec, Executive Council Member, Belgrade</i> (45 min)</p>
10:15	<p><u>Budget Control and Auditing</u> <i>Dr Vera Leko, Economic Institute, Belgrade</i> (45 min)</p>	<p><u>Non-fiscal Local Revenues – Borrowing, Concessions, Donations, Municipal Companies</u> <i>Dr Božidar Raičević, Economic Institute, Belgrade</i> (45 min)</p>
11:00	Break	(15 min)
11:15	<p><u>Drafting and Enactment: Municipality Budget of Subotica</u> <i>Imre Kern, Executive Council Chair Subotica</i> (60 min)</p>	<p><u>Drafting and Enactment Municipality Budget Čukarica</u> <i>Dejan Mali, Executive Council Member, Čukarica</i> (60 min)</p>
12:15	Break	(30 min)
<p><b>Reports to Plenary</b> Chair: <i>Prof. Mijat Damjanović, PALGO Center, Belgrade</i></p>		
12:45	<p><u>Workshop 3 Report to Plenary</u> <i>Snežana Stojanović, Economic Institute, Belgrade</i></p>	(30 min)
13:15	<p><u>Workshop 4 Report to Plenary</u> <i>Tamara Stojčević, Deputy Secretary of City Assembly Belgrade</i></p>	(30 min)
13:45	<p><b>Closing Session</b> <i>Prof. Mijat Damjanović, PALGO Center, Belgrade</i></p>	(30 min)

## Lista učesnika konferencije

Ime i prezime	Institucija	Funkcija	Mesto	Web site
Danilo Aleksić	Pravni fakultet, Podgorica		Podgorica	
Miloš Aligrudić	Izvršni odbor Skupštine grada Beograda	član Izvršnog odbora	Beograd	<a href="http://www.beograd.org.yu">www.beograd.org.yu</a>
Dušan Bajec	Izvršni odbor grada Beograda	član Izvršnog odbora	Beograd	<a href="http://www.beograd.org.yu">www.beograd.org.yu</a>
Lajoš Bala	Skupština opštine Kanjiža	predsednik Skupštine	Kanjiža	
Rada Blagojević	Skupština grada Beograda	šef odseka za javne prihode	Beograd	<a href="http://www.beograd.org.yu">www.beograd.org.yu</a>
Jan Willem Blankert	Delegacija Evropske unije	zamenik šefa Misije	Beogard	<a href="http://www.europa.eu.int/">www.europa.eu.int/</a>
Zorka Bobić	Skupština grada Beograda	savetnik sekretara Skupštine	Beograd	<a href="http://www.beograd.org.yu">www.beograd.org.yu</a>
Đerd Boršoš	Izvršni odbor opštine Senta	predsednik Izvršnog odbora	Senta	
Ljiljana Brdarević	Skupština grada Beograda	zamenik sekretara za finansije Skupštine grada	Beograd	<a href="http://www.beograd.org.yu">www.beograd.org.yu</a>
Jožef Cara	Izvršni odbor opštine Čoka	član Izvršnog odbora	Čoka	
Marija Carić	Stalna konferencija gradova i opština Jugoslavije	sekretar	Beograd	
Paul Covenden	EBRD			<a href="http://www.ebrd.com">www.ebrd.com</a>
Mijat Damjanović	Palgo centar, Beograd	direktor Centra	Beograd	<a href="http://www.palgo.org.yu">www.palgo.org.yu</a>
Mirosinka Dinkić	Institut G17, Beograd	direktor odeljenja	Beograd	<a href="http://www.g17institut.co.yu">www.g17institut.co.yu</a>
Aleksandar Dudaš	Izvršni odbor opštine Bačka Topola	predsednik Izvršnog odbora	Bačka Topola	<a href="http://www.backatopola.co.yu">www.backatopola.co.yu</a>
Snežana Đorđević	Palgo centar	direktor programa Lokalna samouprava	Beograd	<a href="http://www.palgo.org.yu">www.palgo.org.yu</a>
Slobodan Đošić	Izvršni odbor grada Kragujevca	pomoćnik sekretara za privredu, budžet i finansije grada Kragujevca	Kragujevac	<a href="http://www.kragujevac.co.yu">www.kragujevac.co.yu</a>
Siniša Đukić	Ministarstvo prosvete Republike Srbije	saradnik u Ministarstvu	Beograd	<a href="http://www.min.edu.yu">www.min.edu.yu</a>
Delivoje Đurić	Izvršni odbor opštine Bajina Bašta	član Izvršnog odbora	Bajina Bašta	
Dragoljub Đurić	Ministarstvo prosvete Republike Srbije	saradnik u Ministarstvu	Beograd	<a href="http://www.min.edu.yu">www.min.edu.yu</a>
Raša Eleković	Izvršno veće Vojvodine	savetnik predsednika	Novi Sad	
Denis Gaillard	Francuski kulturni centar	direktor Centra	Beograd	
Shankar Gupta	DAI	direktor departmana	Beograd	<a href="http://www.dai.org">www.dai.org</a>
Admir Hamzagić	Skupština opštine Novi Pazar		Novi Pazar	<a href="http://www.novipazar.co.yu">www.novipazar.co.yu</a>
Božidar Ilić	Izvršni odbor opštine Vranje	predsednik Izvršnog odbora	Vranje	
Gordana Ilić-Popov	Pravni fakultet, Beograd	vanredni profesor	Beograd	<a href="http://www.ius.bg.ac.yu">www.ius.bg.ac.yu</a>
Mort Jackson	OSCE Beograd	menadžer reforme javne administracije	Beograd	<a href="http://www.osce.org">www.osce.org</a>
Milenka Jezdimirović	Ministarstvo finansija Republike Srbije	pomoćnik ministra	Beograd	<a href="http://www.mfin.sr.gov.yu">www.mfin.sr.gov.yu</a>
Dragan Jočić	Skupština Beograda	potpredsednik Skupštine	Beograd	<a href="http://www.beograd.org.yu">www.beograd.org.yu</a>
Vesna Jokanović	Skupština grada Beograda	pomoćnik sekretara Skupštine	Beograd	<a href="http://www.beograd.org.yu">www.beograd.org.yu</a>

Ime i prezime	Institucija	Funkcija	Mesto	Web site
Bahrja Kačar	Izvršni odbor opštine Novi Pazar	potpredsednik Izvršnog odbora	Novi Pazar	www.novipazar.co.yu
Slobodan Kaitović	Skupština opštine Loznica	predsednik opštine	Loznica	
Jadranka Kaluđerović	Institut za strateške studije, Podgorica		Podgorica	
Milan Kandić	Izvršni odbor opštine Čačak	predsednik Izvršnog odbora	Čačak	www.cacak.co.yu
Milorad Katnić	Institut za strateške studije, Podgorica		Podgorica	
Imre Kern	Izvršni odbor opštine Subotica	predsednik Izvršnog odbora	Subotica	www.subotica.co.yu
Thomas Kerscher	UNDP, Beograd	programski savetnik	Beograd	www.undp.org
Momo Kijanović	Republička uprava javnih prihoda	načelnik	Beograd	
Danica Kilibarda-Jevtić	EBRD		Beograd	www.ebrd.com
Mihail Kopanyi	Svetska banka		Budimpešta	www.worldbank.org
Vera Kovačević	UNDP Beograd		Beograd	www.undp.org
Marco Leber	DELTA, Investa Financiera,		Madrid	
Vera Leko	Ekonomski institut, Beograd	direktor Instituta	Beograd	
Sonja Lučić	Savet za državnu upravu, Vlada Republike Srbije		Beograd	www.srbija.sr.gov.yu/
Jovan Maksimović	Tetra Pak	zamenik direktora	Beograd	www.tetrapak.co.yu
Dejan Mali	Izvršni odbor opštine Čukarica	potpredsednik Izvršnog odbora	Beograd	www.cukarica.org.yu
Klaus-Mihael Malsch	GTZ	zamenik direktora Programa	Tabarz	www.gtz.de
Don Manning	DAI	direktor departmana	Beograd	www.dai.org
Dragan Marković	Izvršni odbor opštine Kraljevo	potpredsednik Izvršnog odbora	Kraljevo	www.kraljevo.com
Dragana Marković	Freedom House		Beograd	www.freedomhouse.org
Jasna Matić	Vlada Savezne Republike Jugoslavije	savetnik potpredsednika Vlade	Beograd	www.gov.yu
Pierre Maurer	SDC		Beograd	
Dragan Mihajlović				
Zorica Mihajlović	Ambasada SAD u Beogradu		Beograd	www.usemb-belgrade.rpo.at
Slavica Milenković	Skupština opštine Čuprija		Čuprija	
Đorđe Misirkić	Izvršni odbor Vojvodine	sekretar za finansije	Novi Sad	
Bill Morgan	DAI	direktor departmana	Beograd	www.dai.org
Jelena Nenadić	Ekonomski institut	asistent	Beograd	
Kosana Obućina	Skupština grada Beograda	savetnik sekretara Skupštine	Beograd	www.beograd.org.yu
Francis O'Donell	UNDP, Beograd	šef Kancelarije u Beogradu	Beograd	www.undp.org
Murrey Osgood	DAI	direktor departmana	Beograd	www.dai.org
Rory O'Sullivan	Svetska banka, Beograd	šef Kancelarije u Beogradu	Beograd	www.worldbank.org
Milan Pajević	G17plus	predsednik Izvršnog odbora	Beograd	www.g17plus.org.yu
Danijel Pantić	Evropski pokret u Srbiji, Beograd	zamenik generalnog sekretara	Beograd	www.emins.org
Gordana Paović-Jeknić	Pravni fakultet, Podgorica	vanredni profesor	Podgorica	

Ime i prezime	Institucija	Funkcija	Mesto	Web site
Biserka Pavlović	Ministarstvo finansija Republike Srbije		Beograd	www.mfin.sr.gov.yu
Gabor Peteri	FDI	menadžer projekta	Nagykovacsi	http://gi.osi.hu/fdi/
Miroslav Prokopijević	Institut za Evropske studije, Beograd	viši naučni saradnik	Beograd	www.ies.org.yu
Dušan Protić	Ministarstvo pravde i lokalne samouprave Republike Srbije	zamenik ministra	Beograd	–
Karolj Puškaš	Izvršni odbor opštine Kanjiža	predsednik Izvršnog odbora	Kanjiža	
Duško Radaković	Skupština opštine Kikinda	predsednik opštine	Kikinda	www.kikinda.org
Božidar Raičević	Ekonomski institut, Palgo centar, Beograd	naučni savetnik, redovni profesor	Beograd	
Vlatko Rajković	Skupština grada Kragujevca	gradonačelnik	Kragujevac	www.kragujevac.co.yu
Steven Rosenberg	DAI – Development Alternatives Inc.	direktor programa Lokalna samouprava	Beograd	www.dai.org
Jutta Rothacker	KfW	menadžer projekta	Frankfurt	www.kfw.de
Frank Samol	GTZ	direktor programa	Dresden	www.gtz.de
Ondrej Simek	FDI	menadžer projekta	Budimpešta	http://gi.osi.hu/fdi/
Biljana Slavković	DAI	asistent	Beograd	www.dai.org
Đorđe Staničić	Stalna konferencija gradova i opština Jugoslavije	generalni sekretar	Beograd	
Snežana Stojanović	Ekonomski institut, Beograd	asistent	Beograd	
Vladan Stojanović	Izvršni odbor opštine Novi Beograd	potpredsednik Izvršnog odbora	Beograd	www.novibeograd.org.yu
Biljana Stojanović	DAI	asistent	Beograd	www.dai.org
Tamara Stojčević	Skupština grada Beograda	zamenik sekretara Skupštine	Beograd	www.beograd.org.yu
Milko Štimac	Institut G17, Beograd	izvršni direktor	Beograd	www.g17institut.co.yu
Dejan Šuput	Savet za državnu upravu, Vlada Republike Srbije		Beograd	www.srbija.sr.gov.yu/
Volker Timermann	Ambasada Nemačke		Beograd	
Eric Tonon	Ambasada Francuske	ataše za kulturu	Beograd	www.france.org.yu
Marin Trojanov	GTZ	direktor predstavništva	Beograd	www.gtz.de
Dušan Vasiljević	PALGO centar, Beograd	menadžer projekata	Beograd	www.palgo.org.yu
Dimitri Verdet				
Indira Verem	Skupština opštine Kikinda	šef Kabineta predsednika opštine	Kikinda	www.kikinda.org
Snežana Vukša	OSCE Beograd		Beograd	www.osce.org
Bojan Zečević	G17plus	izvršni direktor	Beograd	www.g17plus.org.yu
Svetlana Zrilić	GTZ – nemačka organizacija za tehničku saradnju	sekretar predstavništva	Beograd	www.gtz.de
Snežana Živić	Direkcija za izgradnju, Čuprija		Čuprija	