

Асистент Сузана Димић, мр

Правни факултет Универзитета у Приштини са привременим седиштем у Косовској Митровици

ХАРМОНИЗАЦИЈА ПРАВА РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ СА ПРАВОМ ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ У ДОМЕНУ ФИСКАЛНЕ ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИЈЕ

Тренд фискалне децентрализације, присутан у земљама чланицама Европске уније (у даљем тексту: ЕУ) и земљама у транзицији актуелан је у Републици Србији. Први велики корак у том правцу учињен је доношењем закона којим се регулише финансирање локалне самоуправе. У складу са опредељењем Републике Србије за улазак у чланство ЕУ, поставља се питање у којој мери је извршена хармонизација са правом ЕУ у овом домену. Упоређивањем важећих законских решења, може се закључити да је у начелу постигнута хармонизација са принципима садржаним у Европској повељи о локалној самоуправи. Међутим, само усклађивање са начелима и принципима европског права не значи аутоматско обезбеђивање циљева који се желе постићи фискалном децентрализацијом. Јачање фискалне аутономије локалне самоуправе није довољна гаранција правилне расподеле фискалних овлашћења између различитих нивоа власти. Потребно је да постоји оптимална расподела фискалних капацитета, која у првом реду зависи од расподеле надлежности. Фискална децентрализација у Републици Србији протеклих година ишла је у правцу јачања фискалне аутономије локалних самоуправа, што је и био њен првенствени циљ. Међутим, прерасподелом прихода у корист јединица локалне самоуправе, дошло је до смањења фискалног капацитета Републике Србије. У условима све већег фискалног дефицита, обављање виталних функција државе, које не подразумева само финансирање државног апарата, већ и њене економске и социјалне улоге, може бити доведено у питање.

Кључне речи: Фискална децентрализација; Хармонизација; Локална самоуправа.

1. УВОД

Крај 20. века обележен је трендом децентрализације у вршењу државних послова. Преношењем надлежности на ниже нивое власти (регионе и локалне јединице), државна власт се на својеврстан начин „приближава“ грађанима, јер јединица државне власти која је најближа грађанима може пружити оне јавне услуге и на онај начин који највише одговара локалним преференцијама. Финансијску „подршку“ овом процесу пружа фискална децентрализација, која подразумева одговарајућу аутономију нижих нивоа власти у домену јавних прихода и јавних расхода.

Два најзначајнија документа за јачање локалних финансија, како у оквиру ЕУ, тако и у другим државама била су: *Европска повеља о локалној самоуправи* (акт Савета Европе, ступио на снагу 1988. год., ратификовао га највећи број земаља чланица) и *Светска декларација о локалној самоуправи* (из исте године). У периоду након распада СФРЈ и стварања самосталне државности, Србија је била централизована држава са доминантном улогом Републике у расподели фискалних овлашћења. Корак у правцу фискалне децентрализације учињен је Законом о финансирању локалне самоуправе (2006. год.),¹ и Законом о потврђивању Европске повеље о локалној самоуправи (2007. год.).² Имајући у виду тренд фискалне децентрализације, а у складу са опредељењем Републике Србије за улазак у чланство ЕУ, поставља се питање у којој мери је извршена хармонизација са правом ЕУ у овом домену.

Међутим, интересовање за ову проблематику се не завршава одговором на постављено питање. Правни аспект је, свакако, неизбежан, ако се има у виду неопходност усклађивања са правом ЕУ. За потпуније сагледавање хармонизације није довољна анализа нормативног оквира, него и уочавање фискалних перформанси таквих позитивноправних решења. Поставља се друго важно питање: *да ли се постојећом нормативом остварују циљеви који се желе постићи фискалном децентрализацијом*. Децентрализација у домену јавних прихода и јавних расхода не представља ништа друго до баланс у расподели фискалних овлашћења између различитих нивоа власти, који има за циљ да обезбеди оптимално вршење јавних функција.

¹ Закон о финансирању локалне самоуправе, *Службени гласник Р. Србије*, бр. 62/06, 47/11, 93/12, 99/13 – усклађ. дин. изн.

² Закон о потврђивању Европске повеље о локалној самоуправи, *Службени гласник Р. Србије – Међународни уговори*, бр. 70/07.

2. ЕФЕКТИ ПОСТОЈЕЋИХ ЗАКОНСКИХ РЕШЕЊА ФИСКАЛНЕ ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИЈЕ У СРБИЈИ

У односу на претходни период, у коме је доминатно место у погледу приходне стране имала Република, поменути закон је учињен значајан напредак у финансирању локалне самоуправе. Порез на имовину законодавац сврстава у изворне порезе јединица локалне самоуправе, дајући им овлашћења у погледу одређивања висине стопе до висине прописане законом којим се уређује овај порез. Првенствено због немобилности, порез на имовину традиционално се сматра локалним порезом. Јавни приходи са мање мобилном или немобилном основицом подеснији су за локалне нивое власти, како би се избегло сељење пореских обвезника у локалне заједнице са нижом пореском стопом.³

Опредељење законодавца да јединице локалне самоуправе имају право на сопствене порезе је у складу са основним постулатима савремене теорије фискалног федерализма, која инсистира на тзв. пореској аутономији.⁴ Члан 9 Европске повеље, који се односи на локално финансирање, препоручује да би јединице локалне самоуправе требало да имају право на адекватна сопствена финансијска средства којим слободну располажу. Финансијска средства, према Повељи, одређена су у складу са овлашћењима прописаним уставом и законом. Кључну тачку у обезбеђивању финансијске аутономије локалних власти представља став поменутог члана који прописује да део, а ако је могуће и сва финансијска средства, треба да потичу од локалних пореза и такса чију висину они могу да одређују у оквиру ограничења датих статутом.⁵

У погледу пореске аутономије, може се уочити извесна неусклађеност са препорукама Европске повеље. Према важећем закону *порез на имовину*, као изворни порез јединица локалне самоуправе, припада буџету јединица локалне самоуправе. Поред тога, извршена је децентрализација пореске управе, јер се утврђивање, наплата и контрола овог пореза преноси на јединице локалне самоуправе. Међутим, извесне дилеме постоје у погледу расподеле пореских овлашћења. Република задржава готово сва овлашћења у погледу нормирања елемената пореза, јер локалне власти имају овлашћења да одређују висину пореских сто-

³ Б. Раичевић, *Јавне финансије*, Економски факултет, Београд 2008, 406.

⁴ *Пореска аутономија* је показатељ самосталности (аутономности) нижих нивоа власти у регулисању материје опорезивања, у припадности пореских прихода и у располагању њима (нав. према В. Jelčić *et al.*, *Financijsko pravo i financijska znanost*, Narodne novine, Zagreb 2002, 54).

⁵ Чл. 9, ст. 1–3 Европске повеље.

па, али у распону који је прописан законом.⁶ Неки аутори закључују да је у Србији у примени модел делегирања (поверавања) власти, који подразумева компромисни модел фискалне децентрализације који подразумева поверавање вршења одређених јавних функција, као преношење одговарајућег дела јавних прихода уз надзор од стране републичке власти.⁷ Јединице локалне самоуправе и даље немају сопствене порезе, јер Република лимитира висину стопа пореза на имовину.⁸

Поред пореза на имовину, у изворне приходе јединица локалне самоуправе законодавац убрја остале *јавне приходе*:

1. Таксе (локалне комуналне, локалне административне, локалне боравишне);
2. Накнаде (накнаде за коришћење јавних добара, концесионе накнаде и др. накнаде прописане законом);
3. Приходе које јединице локалне самоуправе остварују у складу са овим законом (нпр. новчане казне за прекршаје прописане актом скупштине локалне самоуправе, као и одузета имовинска корист, камате, донације);
4. Самодопринос.

Модерна теорија препоручује, у складу са принципом еквивалентности, локалним финансијама различите облике накнада. Управо код корисничких накнада постоји непосреднији однос између плаћања накнада и користи од пружених локалних јавних добара.⁹

У погледу институције финансијског изједначавања, која има за циљ заштиту финансијски слабијих локалних јединица (отклањање хоризонталне неравнотеже), према одредбама Европске повеље, *трансфери* које централни органи дају локалним јединицама што је могуће у мањој мери би требало да буду наменски, одн. да буду ненаменски. На пример, укупни ненаменски трансфер у Србији, у оквиру кога се приоритетно утврђује потребан износ трансфера за уједначавање, износи 1,7 % БДП-а. Законом о финансирању локалне самоуправе прецизно су регулисани сви облици трансфера са прописивањем одређених формула за трансфер средстава локалним јединицама на основу објективних

⁶ Чланом 11 Закона о порезима на имовину (*Службени гласник Р. Србије*, бр. 26/01, 45/03 – Ус, *Службени лист СРЈ*, бр. 42/02 – Ус, *Службени гласник Р. Србије*, бр. 80/02 – др. закон, 80/02, 135/04, 1/07, 5/09, 101/10, 24/11, 78/11, 75/12 – Ус, 42/13, 68/14 – др. закон) се прописују максимални износи пореских стопа.

⁷ М. Анђелковић, „Фискална децентрализација у Републици Србији“, *Зборник радова Правног факултета у Нишу* 51/2008, 48–49.

⁸ *Ibid.*

⁹ R. M. Bird, “Threading the Fiscal labyrinth: Some Issues in Fiscal Decentralization”, *National Tax Journal*, Vol. 44, No 2, 1993, 221.

критеријума. Настојање законодавца да пропише прецизно врсте и намене трансфера и умањи могућности за произвољност у регулисању ове материје могло би да значи корак у јачању финансијске аутономије јединица локалне самоуправе и олакшавању процеса фискалне децентрализације у Србији.¹⁰

Поред регулисања пореза на имовину као изворног пореза, напредак у јачању фискалног капацитета јединица локалне самоуправе желео се постићи у погледу *део* *поре* *за* *зараде*. Крајем 2011. год., ступиле су на снагу измене Закона о финансирању јединица локалне самоуправе, по којима се пореза на зараде дели у односу 80 : 20 у корист локалне самоуправе, уместо дотадашњих 60 : 40 у корист републичког буџета. У табели 2, може се видети како се последњих година кретао удео пореза на доходак у укупним буџетским примањима градова и општина. Већ у току 2012. год. измене у размери у којој је вршена деоба пореза на зараде између републичког буџета и буџета јединица локалне самоуправе јасно читавају повећање учешћа пореза на доходак у укупним примањима буџета локалне самоуправе за готово десет процентних поена. За учешће пореза на доходак у износу од око 45 % може се слободно рећи да представља релативно значајно учешће у укупним приходима којима располаже јединица локалне самоуправе. Поготово, ако се има у виду да је фискални ефекат пореза на доходак у Србији мали.

Табела 2.

Учешће пореза на доходак и пореза на имовину у структури укупних буџетских примања општина и градова година порез на доходак порез на имовину

2008.	29,95 %	10,11 %
2009.	34,15 %	10,00 %
2010.	30,60 %	10,34 %
2011.	34,62 %	9,72 %
2012.	45,41 %	8,82 %
2013.	44,48 %	9,73 %

Извор: Билтен јавних финансија бр. 112 за децембар 2013. год., Министарство финансија Републике Србије, стр. 64. Обрачун аутора.

Повећање удела јединица локалне самоуправе у расподели прихода од пореза на доходак грађана је утицало на промену у структури локалних јавних прихода у Србији.

¹⁰ М. Анђелковић, 50.

Графикон

Структура прихода општина и градова у Србији у 2013. год.



Извор: Билтен јавних финансија бр. 112 за децембар 2013. год., Министарство финансија Републике Србије, стр. 64. Обрачун аутора.

Највећи удео у структури локалних јавних прихода има порез на доходак грађана, као уступљени порез, чије учешће за 2013. год. износи 44,48 %. Ако се има у виду учешће трансфера и донација, по подацима из графикона се може закључити да доминантно место имају уступљени приходи. До тог закључка се долази без обзира на то што не постоји потпуна упоредивост података датих у Билтену Министарства финансија Републике Србије са потребом анализе односа изворних и уступљених прихода. Посебно је издвојена категорија пореза на доходак, мада то није једини уступљени порез јединица локалне самоуправе. Остали уступљени порези, попут пореза на пренос апсолутних права, пореза на наслеђе и поклон, по овој класификацији сврстани су у „друге порезе“. Поред тога, значајну ставку у финансирању јединица локалне самоуправе чине остали јавни приходи. Читава група јавних прихода остварених на територији јединице локалне самоуправе су њени изворни приходи, као што су таксе и одређене накнаде (накнаде за уређивање грађевинског земљишта, накнада за заштиту и унапређивање животне средине, док је накнада за коришћење грађевинског земљишта интегрисана у порез на имовину). У уступљене приходе спада читава група накнада остварених на територији јединица локалне самоуправе (нпр. годишња накнада за моторна возила, тракторе и прикључна возила, накнада за загађивање животне средине, накнада за коришћење минералних сировина, накнаде за коришћење шума). По подацима из Билтена Министарства финансија Републике Србије нема разликовања непосредних прихода на изворне и уступљене, јер су груписани у „оста-

ле приходе“¹¹. Приходи од пореза на доходак и донације и трансфери су толико доминантни да и неузимање у обзир учешћа изворних прихода у осталим приходима, учешћа осталих уступљених пореза у оквиру групе пореза обележених као други порези, не утиче на увид у њихово учешће у структури локалних јавних прихода. Повећано учешће прихода од пореза на доходак у структури локалних јавних прихода, свакако, означава помак у јачању фискалног капацитета локалне самоуправе, јер се њиховом новом прерасподелом обезбеђују значајна средства за финансирање локалних надлежности. Међутим, већи удео уступљених прихода у односу на сопствене приходе не иде у прилог фискалној децентрализацији у Србији. Таква структура локалних јавних прихода је показатељ „сужавања нивоа фискалне децентрализације са становишта не износа средстава јавних прихода, већ са становишта утицаја на наведени износ средстава“¹². Даљи правци реформи требало би да буду усмерени на јачање изворних прихода локалних јединица, које ће донети више самосталности у обављању послова, али и више одговорности при трошењу средстава.¹²

С друге стране, могло би се очекивати да ће фискални ефекат пореза на имовину бити знатно већи. Порез на имовину у статистици је једини изворни порез јединица локалне самоуправе, поред постојања других изворних прихода, попут такси и накнада. Порез на пренос апсолутних права и порез на наслеђе и поклон, као облици пореза на имовину у динамици, су уступљени порези јединица локалне самоуправе. Тачно је да основне елементе ових пореза утврђује централна власт – Република својим законом, али приходи у целости припадају јединицама локалне самоуправе на чијој територији су остварени. Према томе, пошто приходи од свих пореза на имовину у целости припадају локалним самоуправама, дало би се очекивати да то подразумева њихов већи удео у укупним приходима локалних самоуправа. Међутим, није тако, фискални капацитет ових пореза се у нашој досадашњој пореској пракси показао малим. Остаје очекивање да ће се доградњом система опорезивања имовине у Србији ојачати његов фискални ефекат.

Превелико ослањање финансирања јединица локалне самоуправе на приходе од пореза на доходак, ма колико је допринело јачању локалне фискалне аутономије, није пожељно из више разлога. Као прво, порез на доходак не може бити носилац фискалне децентрализације, имајући

¹¹ М. Радичић, Б. Раичевић, *Јавне финансије теорија и пракса*, Економски факултет, Суботица 2008, 274.

¹² Љ. Јовић, „Фискална децентрализација у неким од земаља сукцесора СФР Југославије“, *Зборник Матице српске за друштвене науке* 122/2007, 142.

у виду савремену фискалну теорију, као и праксу других земаља. Сопствени приходи за финансирање локалне самоуправе се обезбеђују путем сопствених пореза, попут пореза на имовину који се традиционално сматра локалним порезом, као и путем накнада и такса. Извесни облици учешћа пореза на доходак у процесу фискалне децентрализације јављају се, али ту се ради о државама са високим степеном фискалне децентрализације, као што су скандинавске. У овим земљама јавља се посебан порески облик, тзв. прирез порезу на доходак, код кога се фискална овлашћења у погледу утврђивања пореске основице и пореске стопе налазе у рукама централне власти, а локалне јединице имају овлашћење да уведу своје пореске стопе на тако већ утврђену пореску основицу и пореску стопу од стране централне власти, у границама које су законом прописане. Најефикаснији начин за локалну примену пореза на доходак, па чак и у малим јединицама власти, било би нека врста „шлеповања“ уз порез на доходак који намеће централна власт.¹³

Мада је по неким ауторима порез на доходак грађана код нас *de facto* постао локални порез,¹⁴ он не може бити носилац фискалне децентрализације, прво – због његових општих карактеристика и основних принципа фискалне децентрализације, друго – због недостатака које је показао постојећи систем пореза на доходак.

По својим основним обележјима, порез на доходак физичких лица није темељ фискалне децентрализације. Традиционална теорија расподеле фискалних овлашћења сматра га централним порезом због мобилности пореске основице и његове улоге у редистрибутивном аспекту пореске политике. Доходак је релативно мобилна основица, те његово администрирање на локалном нивоу може да утиче на ефикасну алокацију ресурса на националном тржишту, јер може доћи до сељења пореских обвезника из једне у другу локалну заједницу, због повољнијих пореских стопа. Поред тога, установљавањем одговарајућег модела пореза на доходак, креатори пореске политике настоје да остваре и одређене редистрибутивне циљеве. Гаранција за њихово успешно остваривање јесте вођење такве политике на централном нивоу, а то се може постићи одређивањем основних елемената овог пореза од стране централне власти. Могућност партиципације локалних јединица у приходима добијеним наплатом овог пореза јача фискалну аутономију, не нарушавајући

¹³ R. O. Sullivan, „Fiskalna decentralizacija u centralnoj i istočnoj Evropi“, *Иницијатива за фискалну децентрализацију* (ред. Б. Раичевић, Г. Илић-Попов), PALGO, Београд 2001, 33.

¹⁴ М. Арсић, „Анализа предлога о повећању учешћа локалних заједница у порезу на зараде“, *Квартални мониторинг бр. 24 „Под луком 1“*, Фонд за развој економске науке, Београд 2011, 82.

основне принципе фискалне децентрализације.

Поједини аутори учевају недостатке постојећег система пореза на доходак грађана и у погледу ефикасности фискалне децентрализације у Србији. Једно од начела фискалне децентрализације јесте уклањање привредних и социјалних разлика које постоје између различитих територијалних јединица унутар исте државе.¹⁵ Због различитог економског потенцијала, неке локалне заједнице нису у могућности да обезбеде пружање јавних услуга на нивоу на коме се остварују у другим локалним заједницама. Препорука Европске повеље и савремене теорије је да се тада примењује систем хоризонталног изједначавања. Систем трансфера у Србији, детаљно законом регулисан, представља извесну гаранцију уједначавања локалних заједница, али проблем лежи у постојећем систему пореза на зараде, јер се путем овог пореза обезбеђује значајан финансијски капацитет локалних јединица. По мишљењу појединих аутора, систем је тако постављен да, не само да не умањује разлике између општина, већ их продубљује. Наплата пореза на зараде у пракси показује пристрасност према развијеним општинама. Мада су по закону послодавци дужни да уплаћују порез на посебне уплатне рачуне према пребивалишту запосленог, у пракси се често дешава да то чине на уплатне рачуне општине у којој је регистрован послодавац, што фаворизује најразвијеније општине, јер су послодавци најчешће у њима лоцирани.¹⁶ Расподела прихода прикупљених наплатом пореза на зараду врши се на основу опорезиве зараде, тако да свако повећање прогресивности има за последицу регресивну расподелу прихода међу општинама. Постојање неопорезивог цензуса условило је различите ефективне пореске стопе у општинама у зависности од развијености општине и просечне зараде становника на њеној територији. У неразвијеним општинама, где мањи проценат зараде прелази цензус, уочен је пад пореских прихода, јер је расподела прихода извршена према опорезивој заради, а не бруто заради.¹⁷ Поред тога, једна студија, која се бавила анализом повећања ефеката повећања учешћа локалних заједница у порезу на зараде у Србији, је показала да су приходи од пореза на зараде најмање значајни за буџете најмање развијених општина, јер развијеније општине имају веће зараде од просека и већу стопу запослености и тиме веће приходе од овог пореза.¹⁸

¹⁵ В. Јелчић *et al.*, 535.

¹⁶ Н. Алтипармаков, „Наплата и расподела пореза на зараде у Србији: поглед унапред“, *Квартални мониторинг бр. 23*, „Под луком 2“, Фонд за развој економске науке, Београд 2010, 66–67.

¹⁷ Процентуални пад прихода услед увођења неопорезивог цензуса 2007. год. приказан је економетријским моделом у: *Ibid.*, 65–66.

¹⁸ М. Арсић, *op.cit.*, стр.80.

Фискална децентрализација је сложено и осетљиво питање, како са правног и политичког аспекта, тако и са економског аспекта, јер би требало, пратећи децентрализацију у државној управи, да обезбеди средства потребна за обављање локалних надлежности. Проналажење „праве мере“ у том балансирању између потребе обезбеђивања прихода за пружање локалних јавних услуга и задржавање потребног фискалног капацитета централне власти је преваходни задатак креатора фискалне децентрализације. Чињеница да се одређене надлежности могу обављати само на централном нивоу, као што су војска, вођење макроекономске политике, не сме се занемарити, јер фискална децентрализација доводи до смањења фискалног капацитета централне власти. Коришћењем разних показатеља (нпр. учешће изворних прихода јединица локалне самоуправе у укупним приходима, учешће локалних пореза у укупним пореским примањима) и њиховим упоређивањем са одговарајућим подацима за земље ОЕЦД и ЕУ, поједини аутори су дошли до закључка да је у Србији постигнут висок степен фискалне децентрализације.¹⁹ Међутим, уколико се за показатеље фискалне децентрализације узму у обзир расходи, долази се до другачијег закључка, учешће расхода локалних самоуправа у укупним расходима у Србији је на нижем нивоу од просека за земље ЕУ.

Табела 2.

Учешће расхода јединица локалне самоуправе у укупним расходима Србије и изабраних држава у 2012. год.

Држава учешће
Италија 29 %
Холандија 32 %
Норвешка 34 %
Финска 40 %
Шведска 49 %
Данска 61 %
ЕУ (просек) 23 %
Србија 16 %

Извор: Eurostat, European Commission, 2012, Билтен Министарства финансија Србије за децембар 2013. год. Обрада аутора.

Чињеница да је учешће расхода локалних самоуправа у укупним расходима у Србији на нижем нивоу од просека за земље ЕУ управо

¹⁹ Вид.о томе детаљ.: М. Бисић, Г. Радосављевић, *Степен фискалне децентрализације у Републици Србији: показатељи и поређења*, Финансије бр.1-6/2012, стр. 56-61; Д. Молнар, *Да ли је децентрализација добра за привредни раст?*, Квартални монитор бр.34/2013, Под лупом, Фонд за развој економске науке, Београд, стр.80.

је индикатор *неусклађености прихода и надлежности локалних јединица*.²⁰ Постојећим законским решењима дошло је до повећања изворних и уступљених прихода јединица локалне самоуправе, али није дошло и до повећања надлежности. То значи, да није испоштовано битно правило у редоследу реформи: да финансије прате функције. Прво треба извршити расподелу функција (надлежности), а затим обезбедити приходе.²¹ Непреузимање додатних функција може у више праваца негативно да утиче. С једне стране, за обављање надлежности Републике које су остале исте смањен је фискални капацитет, јер је дошло до његове прерасподеле на локалне нивое власти. То може негативно да утиче на обављање тих функција. Такође, представља потенцијалну опасност за повећање дефицита на нивоу Републике, што ће се одразити на повећање фискалног дефицита. С друге стране, преношење одређених прихода на јединице локалне самоуправе може бити узрок економске неефикасности на локалном нивоу.²² Добијање додатних средстава, која не прате преношење одређених надлежности, ствара потенцијалну опасност за нерационално трошење од стране локалних органа власти.

Како на страни локалних финансија постоји начелна усклађеност са владајућим теоријским ставовима, као и са принципима Европске повеље, могу се очекивати само мање корекције у систему финансирања локалне самоуправе. Давање већег значаја изворним порезима, свакако је добар правац за остваривање фискалне децентрализације. Веће ослањање на порез на имовину, за који се очекује да ће у наредном периоду са спровођењем започетих промена у његовом систему почетком 2014. год. (нпр. у погледу утврђивања пореске основице), добити већи фискални значај, је незаобилазна мера у обезбеђивању веће фискалне аутономије локалних јединица.

У правцу успешности фискалне децентрализације у Србији, за чије остваривање постоји добра нормативна основа, може се очекивати да ће се у периоду који предстоји ићи на прерасподелу надлежности између централног и локалног нивоа, тако што ће се више надлежности препустити локалној самоуправи. То се може постићи изменама закона, али не у области јавних финансија, већ закона којим се регулишу надлежности локалних јединица, тј. закона о локалној самоуправи.

²⁰ Закључци изнети у: М. Бисић, Г. Радосављевић, 60–61; Д. Молнар, 87.

²¹ R. Bahl, *Implementation Rules For Fiscal Decentralization*, International Studies program, School of Policy Studies, Georgia State University, Atlanta, Georgia 1999, 5.

²² Д. Молнар, 87.

3. ЗАКЉУЧАК

Питање фискалне децентрализације даје контроверзне одговоре са политичког аспекта, а ни у ком смислу мање, ни у погледу финансирања. Фактички, целокупни фискални капацитет у једној држави зависи од привредних околности, политичких услова, али од његове расподеле између различитих нивоа власти зависи постигнути степен (де)централизације фискалних овлашћења. Проналажење праве мере у расподели тог капацитета условљено је, свакако, расподелом надлежности између различитих нивоа власти, али и историјским наслеђем, тренутним унутрашњим и међународним околностима и економским условима сваке земље појединачно. Присутни тренд фискалне децентрализације, који у оквирима ЕУ подразумева усклађивање унутрашњег законодавства држава чланица, као и држава које претендују на чланство, ствара притисак на државе да независно од својих финансијских, политичких и других капацитета приступе његовом увођењу. Нема сумње, фискална децентрализација има бројне предности, али отвара и бројне дилеме. Питање распоређивања фискалног капацитета једно је од њих, али у условима економске нестабилности готово преовлађујуће. Обезбеђивање веће финансијске „снаге“ даје основу за обављање надлежности које се најефикасније могу остварити на локалном нивоу, али у исто време умањује фискални капацитет централне власти. Отуда, преношење фискалних овлашћења мора бити усклађено са расподелом надлежности.

Поред тога, проблем настаје и као последица различитог фискалног потенцијала нижих нивоа власти. Неуједначено обезбеђивање средстава неопходних за финансирање надлежности ствара бројне диспаритете између локалних заједница. Док развијеније локалне самоуправе располажу већим средствима, чиме се омогућава квалитетније пружање услуга својим грађанима, мање развијене и неразвијене локалне самоуправе имају проблем са недостатком средстава.

Европска повеља даје основне смернице, али фискална децентрализација требало би да подразумева проналажење изнијансираних решења у зависности од конкретних економских и политичких услова земље у којој се спроводи, а не некритичку примену њених одредби.

ЛИСТА РЕФЕРЕНЦИ

Библиографске референце

1. Bahl, Roy, *Implementation Rules For Fiscal Decentralization*, International Studies program, School of Policy Studies, Georgia State University, Atlanta, Georgia 1999;
2. Bird, Richard M., “Threading the Fiscal labyrinth: Some Issues in Fiscal Decentralization“, *National Tax Journal*, Vol. 44, No 2, 1993;
3. Jelčić, Božidar *et al.*, *Financijsko pravo i financijska znanost*, Narodne novine, Zagreb 2002;
4. Rory, Sullivan, O’, „Fiskalna decentralizacija u centralnoj i istočnoj Evropi“, *Иницијатива за фискалну децентрализацију* (ред. Б. Раичевић, Г. Илић-Попов), PALGO, Београд 2001;
5. Алтипармаков, Никола, „Наплата и расподела пореза на зараде у Србији: поглед унапред“, *Квартални монитор бр. 23 „Под лупом 2“*, Фонд за развој економских наука, Београд 2010;
6. Анђелковић, Милева, „Фискална децентрализација у Републици Србији“, *Зборник радова Правног факултета у Нишу* 51/2008;
7. Арсић, Милојко, „Анализа предлога о повећању учешћа локалних заједница у порезу на зараде“, *Квартални монитор бр. 24 „Под лупом 1“*, Фонд за развој економске науке, Београд 2011;
8. Бисић, Милица, Радосављевић, Горан, „Степен фискалне децентрализације у Републици Србији: показатељи и поређења“, *Финансије* 1-6/2012;
9. Јовић, Љиљана, „Фискална децентрализација у неким од земаља сукцесора СФР Југославије“, *Зборник Матице српске за друштвене науке* 122/2007;
10. Молнар, Дејан, „Да ли је децентрализација добра за привредни раст?“, *Квартални монитор бр. 34 „Под лупом“*, Фонд за развој економске науке, Београд 2013;
11. Радичић, Марко, Раичевић, Божидар, *Јавне финансије теорија и пракса*, Економски факултет, Суботица 2008;
12. Раичевић, Божидар, *Јавне финансије*, Економски факултет, Београд 2008.

Правни прописи

1. Закон о финансирању локалне самоуправе, *Службени гласник Р. Србије*, бр. 62/06, 47/11, 93/12, 99/13 – усклађ. дин. изн.;
2. Закон о потврђивању Европске повеље о локалној самоуправи, *Службени гласник Р. Србије – Међународни уговори*, бр. 70/07;
3. Закон о порезима на имовину, *Службени гласник Р. Србије*, бр. 26/01,

45/03 – Ус, *Службени лист СРЈ*, бр. 42/02 – Ус, *Службени гласник Р. Србије*, бр. 80/02 – др.закон, 80/02, 135/04, 1/07, 5/09, 101/10, 24/11, 78/11, 75/12 – Ус, 42/13, 68/14 – др. закон.

Документациони и статистички материјали

1. *Билтен јавних финансија*, бр. 112 за децембар 2013. год., Министарство финансија Републике Србије;
2. *Eurostat*, European Commission, 2012.

Assistant Suzana Dimić, LL.M.

Faculty of Law, University of Priština with temporary seat
in Kosovska Mitrovica

HARMONIZATION RIGHT OF THE REPUBLIC OF SERBIA WITH THE RIGHT OF EUROPEAN UNION IN THE FIELD OF FISCAL DECENTRALIZATION

Summary

Trend of fiscal decentralization, present in the member States of the European Union and countries in transition current in the Republic of Serbia. The first major step in this direction was done by passing a law regulating the financing of local government. The line with the commitment of the Republic of Serbia for EU membership, the question is to what extent is executed harmonization with the EU in this field.

Comparing the current legal solutions, it can be concluded that in principle achieved harmonization with the principles contained in the European Charter of Local Self-Government. However, only the alignment with the principles of European law does not automatically providing the goals to be achieved by fiscal decentralization.

Key words: *Fiscal decentralization; Harmonization; Local government.*