

УНИВЕРЗИТЕТ У НИШУ
ПРАВНИ ФАКУЛТЕТ

Локална јавна добра и њихово финансирање

(мастер рад)

Ментор
Проф. др Марина Димитријевић

Студент
Стефан Јоцић
Број индекса: М 007/13

Ниш, 2015.

САДРЖАЈ

Увод	1
I Општи осврт на феномен јавних добара	4
1. Појам и обележја јавних добара	4
2. Поделе јавних добара	5
3. Обезбеђење јавних добара	6
4. Јавна добра и екстерналије	7
II Децентрализација јавног сектора	9
1. Појам и облици децентрализације	9
1.1. Политичка децентрализација	10
1.2. Административна децентрализација	11
1.3. Фискална децентрализација	12
2. Расподела јавних функција (расхода)	13
3. Модели расподеле јавних прихода	14
3.1. Модел властитих прихода	14
3.2. Модел заједничких прихода	16
3.3. Мешовити модел	17
III Упоредноправна разматрања локалних јавних добра и њиховог финансирања у одабраним земљама	17
1. Основне напомене о локалној самоуправи	17
2. Светска декларација и Европска повеља о локалној самоуправи	18
3. Локална јавна добра и њихово финансирање у развијеним земљама	21
3.1. Канада	21
3.2. Велика Британија	22
3.3. Норвешка	23
3.4. Француска	23
3.5. Швајцарска	24
3.6. Немачка	26
3.7. Италија	27
4. Локална јавна добра и њихово финансирање у земљама у транзицији	28
4.1. Мађарска	28
4.2. Бугарска	29

4.3. Словенија	30
4.4. Хрватска	32
4.5. Македонија	33
IV Финансијска аутономија локалне самоуправе у Републици Србији	34
1. Развој локалне самоуправе и њеног финансирања	34
2. Циљеви новог система финансирања локалне самоуправе	35
3. Локална јавна добра – надлежност јединица локалне самоуправе	37
3.1. Изворни послови	37
3.2. Поверени послови	38
3.3. Оцена актуелне надлежности локалне самоуправе	40
4. Финансирање локалних јавних добара – локални јавни приходи	41
4.1. Изворни приходи и улога локалне пореске администрације	41
4.2. Уступљени приходи	45
4.3. Приходи од трансферних средстава	46
4.4. Примања по основу задуживања	48
4.5. Стање и перспективе актуелног финансирања локалних јавних добара	49
Закључна разматрања	51
Попис коришћене литературе	54
Попис остале истраживачке грађе	55
Сажетак и кључне речи	56
Биографија студента	60

УВОД

Финансијска аутономија локалне самоуправе у савременим државама постаје услов без кога нема развоја демократије. Јачање ове аутономије није могуће без постојања одговарајућих јавних прихода којима локална самоуправа (заједница), у значајној мери, може да управља и да располаже. У данашњим условима је, стога, врло изражена тежња за тзв. фискалном децентрализацијом као једном од значајних тачака јачања локалне демократије. Фискалну децентрализацију, најопштије речено, чине захтеви да се јединицама локалне самоуправе препусти обезбеђивање оних јавних добара, која се могу боље реализовати на локалном него на неком вишем нивоу власти (локална јавна добра) и, сагласно томе, захтеви да се јединицама локалне самоуправе омогући располагање износом јавних прихода који је потребан за успешно финансирање локалних јавних добара.

Поред политичких аргумената, као неспорних, бројни су и економски аргументи који потврђују потребу остваривања фискалне децентрализације у једној земљи. Пре свега, они се огледају у чињеници да децентрализована власт може да буде боље информисана о потребама, интересима и захтевима појединаца (грађана) што, најчешће, доприноси квалитетнијем задовољавању јавних потреба (обезбеђењу јавних добара). Претерано обезбеђење јавних добара од стране централне власти има као значајан недостатак униформност јавне потрошње, тј. негирање различитих потреба за јавним добрима у појединим деловима једне земље. Локалном нивоу власти, у принципу, треба препустити обезбеђење оних јавних добара која су ближа преференцијама локалног становништва, односно остварење циљева локалног значаја. Неопходно је указати да је обезбеђење јавних добара на локалном нивоу мање скупо, јер су општи трошкови и трошкови контроле нижи. С друге стране, постоје и аргументи који говоре у прилог задржавања одређеног степена фискалне централизације. Они су, по правилу, макроекономске природе (спровођење, пре свега, политике стабилизације), односно тичу се слабијих капацитета јединица локалне самоуправе да администрирају јавне приходе. Политичка је вештина постићи компромис остваривањем одређених користи од фискалне централизације и предности које собом носи фискална децентрализација.

Локална јавна добра и њихово финансирање су предмет истраживања овог рада. Значај истраживања произилази из чињенице да је финансирање и задовољење потреба

грађана, на локалном нивоу и преко обезбеђења локалних јавних добара, једно од најважнијих и прилично актуелних питања финансирања јединица локалне самоуправе у свим демократским државама. Исто важи и за Републику Србију и њен успех у овом подручју, што ће бити од великог значаја приликом оцењивања укупних резултата, које земља постиже у процесу европских интеграција.

У раду је, најпре, дат општи осврт на проблематику јавних добара (појам и обележја јавних добара, поделе јавних добара, обезбеђење јавних добара, јавна добра и екстерналије) а, потом, је обрађено питање децентрализације јавног сектора (појам и облици децентрализације (политичка, административна и фискална децентрализација), расподела јавних функција (расхода), модели расподеле јавних прихода).

Део рада, који следи, садржи упоредноправна разматрања локалних јавних добара и њиховог финансирања у одабраним земљама (развијеним земљама и земљама у транзицији). Такође су обрађени и светски и европски стандарди у области локалне самоуправе постављени Светском декларацијом и Европском повељом о локалној самоуправи.

У наставку, значајан део рада, је посвећен финансијској аутономији локалне самоуправе у Републици Србији. Обрађена су питања: развоја локалне самоуправе и њеног финансирања; циљева новог (важећег) система финансирања локалне самоуправе; локалних јавних добара – надлежности јединица локалне самоуправе (изворни послови, поверени послови); финансирања локалних јавних добара – локалних јавних прихода (изворни приходи, уступљени приходи, приходи од трансферних средстава, примања по основу задужења). На основу спроведеног истраживања проверене су следеће хипотезе: фискална децентрализација ствара предуслове за квалитетније и јефтиније обезбеђење локалних јавних добара у Републици Србији; систем локалних јавних добара и њиховог финансирања у Републици Србији уважава савремене теоријске ставове у погледу јавних добара која треба да се локално обезбеђују и финансирају; систем локалног финансирања јавних добара у Републици Србији је упоредив са општеприхваћеним захтевима у овој области у развијеним земљама ЕУ и света. Сходно томе, у раду је дата оцена актуелне надлежности јединица локалне самоуправе а, такође, је указано и на стање и перспективе актуелног финансирања локалних јавних добара у Републици Србији. То су, уједно, и циљеви обраде предметне проблематике.

Током израде рада коришћени су: нормативни метод, упоредно-правни метод, историјско-правни метод, аналитичко-синтетички метод, дедуктивно-индуктивни метод.

I ОПШТИ ОСВРТ НА ФЕНОМЕН ЈАВНИХ ДОБАРА

1. Појам и обележја јавних добара

Јавним добром сматрају се добра чије коришћење од стране једног лица не умањује могућност њихове употребе од стране другог лица. За разлику од приватних добара, јавна добра служе за колективну потрошњу. Примера ради, улични семафори подједнако омогућавају свим лицима, како возачима тако и пешацима, да што безбедније учествују у саобраћају. Сви ми уживамо сигурност од ефикасне и брзе интервенције полицијских органа, као и безбедност од чувања државних граница од стране војних органа. У јавне потребе или јавна добра спадају разне услуге државе на подручју одбране, судства, образовања, науке, културе, здравства, комуналне делатности, законодавне регулативе и сл. (Анђелковић, 2009: 35-36).

Два основна обележја јавних добара су: неривалитет и неискључивост. Непостојање ривалитета значи да трошење јавног добра од стране једног лица не умањује могућност да то исто добро троше и друга лица. Неискључивост у потрошњи је присутна када је или неефикасно или немогуће спречити било кога да троши јавно добро.

За разлику од јавних добара која су једнако доступна свима, под истим условима, и која одликује неривалитет и неискључивост у потрошњи, код приватних добара је присутан и ривалитет и искључивост. Вредност неког приватног добра исказује се његовом ценом и свако ко не плати цену за коришћење приватног добра, може бити искључен из његове употребе. На тај начин код приватних добара грађанин исказује своје преференције путем новца плаћањем одговарајуће цене, а на супрот томе потражња за јавним добром остварује се независно од тржишта и дејства механизма цена.

Можемо указати да је за приватна добра карактеристична појединачна (индивидуална) потражња, а тиме и потрошња, док су код јавних добара и потражња и потрошња заједничке (колективне), тј. одвијају се на бази преференција свих или великог броја грађана једне политичко-територијалне заједнице (Stojanović, 2005: 27).

2. Поделе јавних добара

Јавна добра се могу класификовати по различитим критеријумима (Cullis, Jones, 1998: 50-68). Уобичајна је подела јавних добара на: чиста (*eng. pure public goods*), нечиста (*eng. impure public goods*) и мешовита (*eng. mixed public goods*). Критеријум ове поделе је начин њиховог обезбеђења (Rosen, 2002: 55-57).

Чиста јавна добра су добра која карактерише неривалитет и неискључивост, тако да су једнако доступна свима под истим условима. Ова добра се обезбеђују у јавном сектору и финансирају се фискалним путем. Примери чистих јавних добара су: национална безбедност, национална одбрана, као и природна добра попут река, језера, шума и сл.

Нечиста јавна добра би, у начелу, могла да се организују на тржишним принципима, тј. у виду приватних добара. Због њиховог општег значаја држава, најчешће, има интерес да ова добра користе сви или највећи број потрошача. Тако су, из разлога остварења јавног интереса, појединцима ова добра доступна независно од њихове платежне способности (на пример, основно образовање, основна здравствена заштита). У принципу, нечиста јавна добра се могу обезбеђивати и у јавном и у тржишном сектору, а финансирају се фискалним путем и накнадама за пружене услуге.

Мешовита јавна добра имају карактеристике и приватних и јавних добара. Најчешће су мешовита јавна добра везана за одређени локалитет и локално се обезбеђују (на пример, противпожарна заштита). Код обезбеђивања мешовитих добара могу постојати ограничења везана за територију или број лица који уживају ова добра. То у одређеним случајевима може условити успостављање ривалитета и/или искључивости у потрошњи, чиме једно јавно добро добија обележје приватног. Наведено се може објаснити на примеру аутопуга који као јавно добро могу сви да користе. Међутим, ако се на њему постави наплатна рампа, постоји могућност нечијег искључења из употребе, јер возачи који не желе да плате путарину, не могу да га користе, па он губи карактер јавног добра и постаје приватно добро (Анђелковић, 2009: 39).

На основу чињенице, да ли држава својом интервенцијом подстиче или потискује коришћење одређених добара, разликује се подела јавних добара на мериторна и демериторна. Концепт мериторних добара (*eng. merit goods*) у економској теорији је развио Ричард Масгрејв (*Richard Musgrave*). Ради се о добрима чије

коришћење држава подстиче јер од њих корист има читаво друштво, односно сви грађани у једној држави (Stojanović, 2005: 29). Дobar пример мериторног добра су сигурносни појасеви у аутомобилима који омогућавају већу безбедност у саобраћају. Потрошњу других добара држава потискује као штетну (демериторна добра) и за појединца и за околину, као што су коришћење алкохола, дроге, проституција и сл. (Анђелковић, 2009: 39).

Јавна добра можемо поделити са становишта распостирања спољних ефеката између различитих јурисдикција. Сходно томе, разликујемо: локална јавна добра (градске улице, градски паркови, градски тргови), национална јавна добра (национална одбрана, национални паркови) и глобална јавна добра (државне границе једне земље нису препрека да становници других земаља буду корисници тог добра) (Анђелковић, 2009: 41).

3. Обезбеђење јавних добара

Јавна добра имају велики значај за ефикасно функционисање једне државе. Држава је у обавези да обезбеди финансијска средства путем којих ће бити финансирано обезбеђење јавних добара. У супротном, јавна добра не би била обезбеђења и настали би озбиљни проблеми у функционисању државе. Уколико је за обезбеђење неких јавних добара надлежна локална власт, а из сопствених извора не располаже са довољно средстава, држава је дужна да обезбеди додатне изворе финансирања како не би дошло до обуставе или проблема у обезбеђењу тих јавних добара.

Обезбеђење јавних добара засновано је на вантржишним принципима. До финансијских средстава за обезбеђење јавних добара држава, у највећој мери, долази установљавањем и увођењем пореза. Бројни су и механизми којима држава може утицати на појединце да дају свој допринос у обезбеђењу јавних добара. Но, у том процесу обезбеђења јавних добара могу настати и неки проблеми.

Један од главних проблема у обезбеђењу јавних добара је проблем бесплатног корисника (*eng. free-rider*). То су појединци који настоје да уживају у користима од пружених јавних добара, без давања свог доприноса. Овакво понашање је могуће будући да су јавна добра бесплатна и доступна свима. Уколико би у једној држави више лица користило овакву стратегију, не би могла да се обезбеде јавна добра. Зато

појединци морају да буду приморани да таква добра финансирају кроз порезе (Анђелковић, 2009: 37; Cullis, Jones, 1998: 53).

Јавна добра су повезана са политиком јавног избора (*eng. public choice*). Код потрошње приватних добара одлуке се доносе индивидуално – сваки појединац за себе одлучује које ће добро користити и у ком обиму. Међутим код јавних добара одлуке се доносе колективно. Када на изборима гласамо за одређеног политичког представника или политичку партију, уједно гласамо и за њихов избор јавних добара. У погледу јавног избора и различитих преференција грађана може настати проблем средњег гласача (*eng. median voter*). Полази се од тога да треба утврдити преференције средњег гласача, односно определити се за средње решење између различитих преференција. Међутим, уколико су преференције битно неуравнотежене или ако временом грађани мењају своје преференције услед одређених околности (економско или ванредно стање у земљи) може доћи до проблема познатог као парадокс гласања (*eng. voting paradox*) који је веома тешко уклонити (Stojanović, 2005: 30-31).

Код обезбеђења, пре свега, локалних јавних добара појављује се проблем мобилности потрошача и пренасељености. Овде треба узети у обзир и разлике у преференцијама између сиромашних, којима одговарају ниски трошкови, и богатих којима одговара висок квалитет обезбеђења јавних добара. То код грађана ствара потребу за пресељавањем у најчешће суседну јурисдикцију која ће одговорити на њихове преференције – тзв. проблем гласања ногама (*eng. voting by feet*). За решавање проблема гласања ногама велики значај имају хипотезе Чарлса Тејбота (*Charles Tiebout*) који решење види у стварању здраве конкуренције међу општинама у обезбеђењу јавних добара (Musgrave, 2000: 158; Oates, 1999: 172).

4. Јавна добра и екстерналије

О екстерналијама (*eng. externalities*) се може говорити када се у обезбеђењу једног добра појављују ефекти који погађају лица која не желе да плате корист, односно штету насталу за њих као последица производње тог добра (Stojanović, 2005: 34). Важно је да се читав овај процес догађа независно од тржишта и делује на лица која нису непосредни учесници у тржишној размени.

Екстерналије (спољни ефекти) могу бити: позитивне и негативне. Примера ради, у позитивне екстерналије можемо уврстити превентивно лечење од заразних болести,

научна открића у разним областима, изградњу објеката инфраструктуре, којима се повећава тржишна вредност околног земљишта и сл. Много већи значај и теорија и пракса придају негативним екстерналијама попут стварања буке и загађивања животне средине путем емисија штетних гасова у ваздух, испуштања отпадних вода у реку и сл. Разлог треба тражити у чињеници што произвођење негативних екстерналија има значајне (негативне) ефекте по бројне субјекте.

Екстерналије које се састоје у преношењу користи или штете од производње одређеног јавног добра ван јурисдикције произвођача називају се преливањима (*eng. spillovers*). Овај облик екстерналија појављује се између јурисдикција које се међусобно граниче, што значи да је у питању појава која може бити од значаја за односе између политичко-територијалних јединица у једној држави. Ако, примера ради, фабрика која је лоцирана у једној општини приликом своје производње испушта велике количине отпадних вода у реку, може доћи до опадања пољопривредних приноса у суседној општини која се налази низводно (Stojanović, 2005: 34). У том случају треба постојати обавеза општине, у којој је лоцирана фабрика, да предузме потребне мере у циљу спречавања даљег испуштања отпадних вода у реку.

За решавање проблема екстерналија велики значај имају две теорије: теорија власничких права и теорија друштвеног благостања. Најзначајнији представник теорије власничких права (*eng. theory of property rights*) је Роналд Коуз (*Ronald Coase*). Теорија власничких права (Коузова теорема) полази од тога да се проблем екстерналија треба решити „приватним механизмима“, тј. успостављањем власничких права. Наведена теорема претпоставља претходно испуњење неколико основних услова: 1) преговори, који претходе закључивању поравњања међу странкама, не смеју да стварају никакве нове трошкове; 2) власничка права сваког лица морају да буду јасно одређена, тако да сваки субјект тачно зна каквим правима, односно овлашћењима располаже; 3) власничка права морају да буду у слободном промету, како би њихови носиоци могли несметано да преговарају о њиховом евентуалном преношењу на друга лица (Анђелковић, 2009: 44). Како јавно добро нема власника, поједини аутори сматрају да се решење, које предлаже Коузова теорема, пре може применити када се екстерналије јављају у производњи приватних, а не и јавних добара. С друге стране, теорија друштвеног благостања (*eng. theory of welfare economics*) се залаже да се проблем негативних екстерналија решава путем државне интервенције. У том случају се, најчешће, приступа корективном опорезивању или субвенционисању. Код опорезивања

велики значај има тзв. пиговијански порез, који је назив добио по енглеском економисти Артуру Пигоу (*Arthur Pigou*). Реч је о порезу корективног и казног карактера који се плаћа пропорционално обиму произведене штете. Док се опорезивање користи код негативних екстерналија, субвенционисање се користи и код позитивних и код негативних екстерналија. Субвенције представљају облике финансијске помоћи (новчаних давања) које држава пружа произвођачима екстерналија. Наиме, њима се подстиче производња позитивних екстерних ефеката (од којих корист има велики број потрошача), односно помаже смањивање негативних екстерналија (на пример, субвенционише се куповина опреме за смањивање загађења (Stojanović, 2005: 36-39).

II ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИЈА ЈАВНОГ СЕКТОРА

1. Појам и облици децентрализације

Јавна добра се, највећим делом, обезбеђују у јавном сектору. Циљ њиховог обезбеђења је задовољавање јавних потреба, које су одраз живљења људи у организованом друштву (држави). Да би јавна добра била обезбеђена, ниво политичко-територијалне јединице, у чијој је надлежности њихово обезбеђење, треба да располаже са довољно средстава којима се могу покрити трошкови обезбеђења тих добара. Савремене државе, без обзира да ли су унитарне, регионалне, федералне, односно развијене или у транзицији, имају тежњу за децентрализацијом јавног сектора. Намера је да се пренесе што шири обим овлашћења нижим нивоима власти (пре свега, локалним властима) и обезбеди њихова већа финансијска самосталност.

Питање децентрализације или централизације јавног сектора у једној држави је, најчешће, регулисано путем устава, закона и бројних подзаконских аката. Устав, као највиши првни акт у једној држави, садржи норме којима су регулисана питања која се односе на државну власт, друштво и грађане. Те норме остварују јак утицај на централизацију или децентрализацију јавног сектора. И поједини закони имају важну улогу у спровођењу централизације или децентрализације. Највећи значај међу њима имају закони којима се регулише државна управа, буџетски систем, порески систем, као и закони којима се уређује функционисање локалне власти. Сама локална власт је

овлашћена да усваја статуте и друге подзаконске акте којима ближе уређује своју надлежност.

Децентрализација се као појам може дефинисати у ужем и у ширем смислу. У ужем смислу децентрализација се заснива на трансферу надлежности и одговорности за обављање јавних функција од стране централне власти нижим политичко-територијалним јединицама. У ширем смислу појмом децентрализације је обухваћено и обављање појединих јавних функција од стране квази-државних тела или приватног сектора (Stojanović, 2005: 44). Децентрализација јавног сектора собом доноси неколико предности. Посматрано из политичког угла реч је о могућности успостављања непосредне власти грађана, јачој и ближој вези између грађана и њихових политичких представника, бољој контроли и квалитетнијем раду изабраних представника и административног апарата и сл. Посматрано из економског угла, децентрализација пружа више могућности за економски развој општина, бољу алокацију ресурса, ефикасније и економичније коришћење економских ресурса и др.

Могуће је разликовати три облика децентрализације: политичку, административну и фискалну децентрализацију.

1.1. Политичка децентрализација

Политичка децентрализација представља право грађана да путем непосредних избора изаберу своје локалне политичке представнике који за обављање своје функције одговарају локалном становништву, али и централној власти преко утврђеног институционог механизма. Велики значај за политичку децентрализацију и представничку демократију има постојање политичког плурализма односно постојање и деловање најмање две политичке партије на политичкој сцени. Различите политичке партије или имају различите циљеве или путем различитих инструмената реализују исте или сличне циљеве. Иначе и локално становништво има различите преференције и потребе и свој глас ће дати оној партији у чији изборни програм има веће поверење. Политичка децентрализација је сложен феномен, чије потпуно разумевање захтева детаљно познавање политичке историје и актуелне политичке ситуације у конкретној држави.

1.2. Административна децентрализација

Административна децентрализација стоји у уској вези са политичком децентрализацијом и подразумева начин на који политичке институције, путем фискалних и регулаторних механизма, спроводе одређене одлуке и остварују алокативне и дистрибутивне циљеве. Реч је о расподели надлежности, одговорности и извора финансијских средстава између различитих нивоа власти (Stojanović, 2005: 45). Три основна облика административне децентрализације су: деконцентрација, делегација и деволуција (Анђелковић, 2009: 369-370).

Деконцентрација (*eng. deconcentration*) је најслабија форма административне децентрализације која подразумева преношење одговорности за обављање одређених послова и задатака из седишта централне власти на измештене, дислоциране органе. У ужим политичко-територијалним јединицама се, заправо, образују огранци централних државних органа и на тај начин се централна власт приближава својим грађанима. Разликују се два облика деконцентрације: када огранак централне власти има право самосталног одлучивања о појединим питањима и када огранак не може самостално одлучивати (Högye, Hassel, Olsson, Sabbe, Ott, 2000: 62) .

Делегација (*eng. delegation*) је нешто израженија форма административне децентрализације од деконцентрације. Код делегације се нижим нивоима власти (локалним, регионалним) поверава обављање одређених јавних послова. Најчешће се поверава надлежност за обезбеђење локалних и регионалних јавних добара и услуга. Поступање локалних и регионалних органа је дискреционо (уз мање-више присутан надзор централне власти). Трансферима од централне власти се обезбеђују средства за обављање делегираних функција.

Деволуција (*eng. devolution*) је најизраженији облик административне децентрализације који подразумева преношење надлежности за обављање одређених јавних функција на ниже политичко-територијалне јединице које не одговарају централној власти за своје одлуке. Најчешће се овим путем преносе надлежности за обезбеђење локалних јавних добара и локалне власти имају могућност увођења и располагања одређеним изворима прихода. Код деволуције се каже да делује по принципу: "Ко плаћа свираче, тај бира и музику" (Stojanović, 2005: 47). Главни циљ овог облика административне децентрализације је већа ефикасност у обезбеђивању јавних добара.

1.3. Фискална децентрализација

Фискална децентрализација је најсложенији облик децентрализације јавног сектора и тренд који је уочљив не само у земљама ЕУ и другим економски развијеним државама, већ и у земљама у транзицији. Фискална децентрализација подразумева завидан степен фискалне независности (самосталности) локалне власти тј. право локалне власти да на својој територији уводи и наплаћују порезе, таксе и друге облике фискалитета, као и завидан степен финансијске независности, односно могућност локалне власти, да из сопствених извора, финансира расходе који су у њеној надлежности на основу устава, закона и других правних аката. Централна власт мора бити веома обазрива јер давање високог степена фискалне и финансијске независности локалној власти пружа и веће шансе за злоупотребе. За реализацију фискалне децентрализације потребно је испуњење бројних претпоставки које зависе од степена развијености друштва, тржишта и привреде, културолошких, географских и историјских обележја државе, квалитета постављених правних стандарда, квалитета система контроле, степена демократичности друштва и сл.

Аргументи који иду у прилог фискалној децентрализацији су: омогућава реализацију алокативне функције и спречава униформност јавне потрошње; већа економичност у обезбеђењу јавних добара пошто су трошкови знатно мањи; пружање могућности за остваривање већег степена демократичности друштва и већег учешћа грађана у одлучивању; подстицање здраве конкуренције између политичко-територијалних јединица. С друге стране, аргументи који фискалној децентрализацији не иду у прилог су: проблеми са обезбеђењем јавних добара која имају већи број корисника; проблеми у спровођењу правичне дистрибуције; продубљавање јаза између прихода и расхода; потенцијална макроекономска нестабилност (због слабљења могућности одговора на могуће макроекономске шокове). Против потпуне фискалне децентрализације говоре економски разлози док, с друге стране, против потпуне фискалне централизације говоре политички разлози. Најбоље решење је налажење својеврсног компромиса и коришћење предности како фискалне централизације, тако и фискалне децентрализације.

2. Расподела јавних функција (расхода)

Расподела јавних функција (расхода) може бити: хоризонтална (између политичко-територијалних јединица на истом нивоу власти) и вертикална (између политичко-територијалних јединица на различитом нивоу власти). Хоризонтална расподела има далеко мањи значај и зависи од вертикалне расподеле.

У финансијској теорији се наводи више критеријума које треба уважавати за регулисање расподеле јавних функција између територијалних јединица (Анђелковић, 2009: 363-364).

По критеријуму самоуправе, јавне функције треба препустити ужим територијалним јединицама ако су оне вољне и економски довољно снажне да их извршавају. Критеријум минималног задовољења захтева такву расподелу јавних функција да се свим политичко-територијалним јединицама осигура минимални (задовољавајући) ниво подмиривања одређених јавних потреба (у здравству, култури, образовању). Критеријум најмање величине полази од тога да ако је број корисника јавних добара мали, а трошкови пружања тих услуга несразмерно велики, онда је рационално да шире територијалне јединице (или две или више ужих територијалних јединица), одређене јавне расходе финансирају заједнички. По критеријуму важности циља се, такође, врши расподела јавних функција. Обезбеђење функција од националног интереса треба бити у надлежности централне власти (спољни послови, национална безбедност и одбрана), а обезбеђење локалних јавних добара, којима се задовољавају потребе и преференције локалног становништва, треба да буду у надлежности локалне власти (на пример, комуналне и стамбене услуге). Критеријум обезбеђења макроекономске стабилности за циљ има стабилност макроекономског система. У том погледу централна власт има далеко веће могућности и капацитете од нижих нивоа власти да одговори на могуће макроекономске шокове. Важно је и поштовање принципа субсидијарности, тј. одређену јавну функцију треба препустити оном нивоу власти који, на најбољи начин, може да одговори на потребе грађана уз што мање трошкове. Такође је јако битно и успоставити оптимални однос користи и трошкова са циљем рационалног коришћења јавних прихода нарочито у случају њихове оскудности.

Напред наведени критеријуми указују на то које функције (надлежности) треба да буду додељене локалној власти. Локална власт обезбеђује традиционална локална

јавна добара а, не ретко, локална власт може обављати и поједине функције из области које су заједнички расход (функција) два или више нивоа власти (Gramlich, 1999: 164). Тако је у области саобраћајне инфраструктуре у пракси локална власт надлежна за градске улице и тргове и сеоске путеве, али и за изградњу, коришћење и одржавање локалних и регионалних путева. У области социјалне заштите је, на пример, надлежна за бригу о деци која потичу из породица са изузетно лошим материјалним приликама, што је резултат чињенице да је локална власт много боље упозната са ситуацијом и потребама грађана. У области образовања је за локалну власт врло често везано обезбеђење основног образовања, као и примарна здравствена заштита у области здравствене заштите.

3. Модели расподеле јавних прихода

На основу правила да финансије следе функције након пасивног финансијског изравнања (расподеле јавних функција и расхода) следи излагање активног финансијског изравнања (расподела јавних прихода). Активно финансијско изравнање се може вршити како вертикално (између политичко-територијалних јединица на различитим нивоима власти), тако и хоризонтално (између политичко-територијалних јединица на истом нивоу власти). Код хоризонталног финансијског изравнања прерасподела средстава се, најчешће, врши у корист финансијски мање снажних нивоа власти по унапред одређеним критеријумима, најчешће применом трансфера. С друге стране вертикално финансијско изравнање се може вршити применом три могућа модела: модела властитих прихода, модела заједничких прихода и мешовитог модела (Анђелковић, 2009: 365-368; Stojanović, 2005: 90-92).

3.1. Модел властитих прихода

Модел властитих прихода (*eng. own revenues*), који је у теорији познат и као систем сепарације, представља систем на основу кога сваки од нивоа власти има овлашћење да уводи, одређује елементе и администрира сопствене јавне приходе. Иако је готово немогуће да се један приход одреди као искључиво приход конкретног нивоа власти, у теорији су дефинисана правила о подели пореске надлежности.

У надлежности централне власти требало би да буду: приходи важни за остваривање стабилizacione и редистрибутивне политике; приходи чија је основица мобилна; приходи чија је основица неравномерно распоређена између јурисдикција (на пример, природни ресурси); приходи чији терет лако може бити „извезен“ у другу политичко-територијалну јединицу; приходи који су „осетљиви“ на циклична кретања у привреди. Локална власт треба да буде надлежна за увођење прихода са следећим особинама: приходи чија је основица „лако уочљива“; приходи чија је основица немобилна; приходи којима локална власт једноставно може администрирати; приходи који су стабилни; приходи који се заснивају на принципу оригинарности; приходи који су неутрални; приходи за чије је администрирање потребно детаљно информисање. Из наведеног се може закључити да је „добар“ локални приход онај: који је једноставан за администрирање на локалном нивоу власти; који оптерећује искључиво (или највећим делом) резиденте локалних јурисдикција; који не ствара подстицаје за „нездраву“ пореску конкуренцију између јурисдикција на истом или различитим нивоима политичко-територијалне организованости. За разлику од прихода централне и локалне власти, у теорији не постоји прецизно дефинисани став о томе који би јавни приходи могли да се назову „правим“ субцентралним приходима. Општи захтев је да би ти приходи требало да обезбеде довољно средстава да најбогатије политичко-територијалне на овом нивоу власти буду финансијски аутономне (Stojanović, 2005: 94-97).

Систем сепарације се јавља у два облика: као систем слободне сепарације и као систем везане сепарације.

Систем слободне сепарације или систем правих властитих прихода постоји у случају када се искључује могућност било каквог ограничења пореског суверенитета. Сходно томе, једна политичко-територијална јединица има потпуну пореску аутономију. Међутим, примена овог система могућа је само у пракси у економски развијеним земљама које имају висок ниво фискалне децентрализације. Иако овај систем омогућава пуну аутономију нижих нивоа власти могуће је да његова примена услови појављивање интерног двоструког опорезивања и појаву регионалних разлика у пореском оптерећењу пореских обвезника, што је супротно захтевима повезаним са остваривањем хоризонталне једнакости (правичности). Такође, системом слободне сепарације се може нарушити и ефикасна алокација производних ресурса.

Систем везане сепарације претпоставља утврђивање пореских облика које може да уводи свака политичко-територијална јединица у држави. То увођење значи утврђивање пореске основице и пореске стопе за порезе који су им припали. Наведеним се ограничава фискална аутономија локалних власти, тј. оне морају да се придржавају горње, односно доње границе стопа локалних јавних прихода.

3.2. Модел заједничких прихода

Модел заједничких прихода (*eng. revenue sharing*) има велики значај за финансирање локалних јавних добара. На то указује чињеница да локалне власти обично не располажу са довољно средстава како би намириле све своје потребе. Савремене државе пружају могућност локалним властима да учествују у делу прихода од појединих пореза који се уводе од стране виших нивоа власти. Колики ће удео локалних власти бити одређује се или процентуално или путем одговарајуће формуле. Као важне одреднице узимају се бројни критеријуми економске, финансијске и политичке природе (Ловчевић, 1997: 90).

Економски критеријуми полазе од чињенице да приходи остварени на подручју ужих политичко-територијалних јединица треба њима и да припадну, док порези који црпе приходе из привредне делатности са целе државне територије треба да припадну централном буџету.

Финансијски критеријуми полазе од чињенице да централни нивои власти врше функције које су значајне за функционисање и опстанак државе, па њима треба да припадну и најстабилнији и најиздашнији приходи. Локалним властима, с обзиром да обављају ужи делокруг надлежности, треба да припадну мање издашни приходи.

Политички критеријум има значај при одређивању врсте и обима надлежности политичко-територијалних јединица и одређивању потребног износа средстава за извршење задатака који из делокруга те надлежности произилазе.

Модел заједничких прихода, иако ограничава финансијску аутономију нижих нивоа власти, омогућава реализацију принципа правичности, као и реализацију циљева политике финансијског изравнања. Овај модел у пракси функционише преко две варијанте: система доприноса и система дознака (дотација). Систем доприноса подразумева да сви или најзначајнији јавни приходи припадају нижим нивоима власти. Остали нивои власти немају или имају у недовољној мери своје изворе прихода и

потребна средства добијају системом доприноса (квота) од нижих јединица. Код друге варијанте, издашни јавни приходи припадају централним нивоима власти а остали нивои власти добијају средства системом дознака (Анђелковић, 2009: 367).

3.3. Мешовити модел

Мешовити модел расподеле пореских прихода или модел пореског преклапања (*eng. tax overlapping*) представља комбинацију напред наведена два модела. Централна власт, по правилу, утврђује пореску основицу за све нивое власти, а уже политичко-територијалне јединице имају право да саме одреде коју ће пореску стопу да примене на тако утврђену пореску основицу. Примена мешовитог модела расподеле прихода значи да поједине територијалне јединице за финансирање расхода из своје надлежности располажу делимично властитим приходима, а део прихода остварују партиципацијом у приходима других територијалних јединица (Анђелковић, 2009: 367).

III УПОРЕДНОПРАВНА РАЗМАТРАЊА ЛОКАЛНИХ ЈАВНИХ ДОБАРА И ЊИХОВОГ ФИНАНСИРАЊА У ОДАБРАНИМ ЗЕМЉАМА

1. Основне напомене о локалној самоуправи

Добро организована држава не може да постоји без квалитетне локалне самоуправе. Локална самоуправа је систем управљања на подручју ужем од подручја државе. Основни смисао локалне самоуправе је да задовољи потребе становника који су настањени на њеној територији (Димитријевић, 2008: 158).

Јединице локалне самоуправе имају пуно важних карактеристика: 1. локална самоуправа има своју територију која представља подручје оивичано границама у којима је прецизирана њена надлежност; 2. локалну самоуправу карактерише постојање становништва и она је правни и политички оквир самоорганизовања и остваривања заједничких интереса људи који живе на њеној територији; 3. локална самоуправа има и политички карактер тиме што грађани путем слободних и демократских избора бирају своје политичке представнике што, у највећој мери, одговара идеалима демократије. У локалној самоуправи је најлакше остварити

могућност непосредног учешћа грађана у управљању и обављању јавних послова којима се остварују одређени интереси заједнице којој припадају. Локална самоуправа може да формира одређена тела и органе (представничке, управне), али је ово овлашћење могуће, у одређеној мери, ограничити од стране централне власти; 4. локална самоуправа има и својство правног лица, чиме је субјект права и носилац права и обавеза; 5. локална самоуправа има материјални карактер при чему се темељи на фискалној аутономији, чиме има овлашћења да обавља изворне или оргинерне (регулаторне послове, послове управљања, послове на плану пружања услуга), пренесене и поверене послове који служе задовољењу потреба њених грађана и уводи локалне јавне приходе. Поред тога, локална самоуправа има и своју имовину којом управља и располаже преко својих органа (Кристић, 2006: 16-21).

2. Светска декларација и Европска повеља о локалној самоуправи

На међународном плану за развој локалне самоуправе, како у земљама чланицама ЕУ, тако и у другим земљама, велики значај имају Светска декларација о локалној самоуправи и Европска повеља о локалној самоуправи.

Светска декларација је донета на XXVII конгресу савеза локалних власти – IULA, одржаном у Рио де Женериу у Бразилу 1985. године (Кристић, 2006: 23). Ова декларација се темељи на чињеници да је локална власт најближа грађанима и самим тим је највише у могућности да грађане укључи у процес демократског одлучивања те непосредног утицаја на јавне расходе као *output*-е финансијског система и остварења његових функција. Одредбама члана 8. Светске декларације утврђени су критеријуми, на којима се треба темељити финансирање локалних власти, и то: 1. Локалне власти ће имати на располагању властита средства; 2. Алокација средстава локалним властима вршиће се у складу са задацима који су им поверени; 3. Одговарајући удео у финансијским средствима локалних власти треба да имају приходи од локалних пореза; 4. Порези и доприноси које убирају локалне власти треба да буду довољно флексибилни како би локалне власти могле да одговоре на своје обавезе; 5. Аутономност финансијски слабијих локалних власти захтева постојање одговарајућег система финансијског изравнања; 6. Право локалних власти да, на одговарајући начин, суделују у формирању правила прерасподеле средстава, треба бити што пре признато; 7. Треба предвидети осигурање ненаменских дотација локалним властима. Давање

дотација не сме правдати било какво неовлашћено мешање у политику локалних власти, коју оне воде у оквирима своје надлежности (Petričević, 2005: 216).

Европска повеља о локалној самоуправи је донета у Стразбуру, од стране Већа Европе, 1985. године. Својеврсна је идеја водила у области локалне самоуправе. Такође, Повеља представља инструмент за дефинисање и заштиту принципа локалне аутономије и један је од стубова демократије коју Веће Европе брани и развија као темељну европску вредност (Aleksić, Роџића, 2008с: 101). Важни циљеви Европске повеље о локалној самоуправи су давање што ширег обима овлашћења локалној власти (осим када карактер послова или разлози економичности и ефикасности налажу деловање на вишем нивоу власти) и јачање демократије и процеса учешћа грађана у доношењу одлука на нижем нивоу власти. То су одлуке које се тичу свакодневног живота локалног становништва. Општепознато је да се степен демократије у једном друштву, између осталог, мери и степеном развоја локалне самоуправе. Европска повеља се састоји из три дела. Први део Повеље регулише ширину овлашћења локалних власти и тежњу да се принцип локалне самоуправе гарантује Уставом, као највишим правним актом у једној држави. Други део се односи на обавезујуће ставове које преузимају земље потписнице Повеље. Трећи део Повеље садржи завршне одредбе које се тичу потписивања, ратификације, ступања на снагу Повеље и других сличних питања.

За финансирање локалне самоуправе несумљиво велики значај има чл. 9 Европске повеље о локалној самоуправи. Важни су следећи принципи и услови: локални органи власти, у складу са економском политиком земље, имају право на одговарајуће властите изворе прихода којима могу слободно располагати у оквиру својих овлашћења; извори финансирања локалних органа треба да буду примерени њиховим дужностима, које прописују устав или закон; локалне власти имају право одређивања стопа на локалне таксе и накнаде као изворе свог финансирања; системи финансирања на којима се заснивају извори средстава локалних органа власти треба да буду довољно разнолики и еластични, како би омогућили усклађивање, у највећој мери, са стварном проценом трошкова за обављање њихових активности; постоји потреба за финансијским изједначавањем ради заштите финансијски сиромашнијих локалних власти; колико год је могуће треба избегавати трансфере наменског карактера, како се не би угрозило дискреционо право локалних органа власти да воде политику у оквиру својих овлашћења; локални органи власти ће, на одговарајући

начин, бити консултовани у погледу метода на основу којег ће им бити додељени прерасподељени извори финансирања; локалним властима је потребно омогућити што бољи приступ националном тржишту капитала ради узимања кредита за капиталне инвестиције које могу допринети дугорочном напретку локалног колективитета (Gorčić, 2013b: 124-125).

Европска повеља је важан део процеса придруживања ЕУ и постоји обавеза земаља за спровођењем Европске повеље, у року од две године по пријему. Поводом стања локалне самоуправе у земљама бивше Југославије сматра се да оно није на задовољавајућем нивоу што се првенствено огледа на плану неадекватне комуникације између различитих нивоа власти и неусклађености између локалних јавних добара и извора њиховог финансирања. Примена Повеље може помоћи земљама бивше Југославије, али и другим земљама у транзицији, у реформским корацима на плану реформе јавног сектора. Сама Европска унија подстиче и стимулише такве кораке, како саветодавно тако и финансијски, посредством различитих фондова. Осим тога, усвајањем Повеље успоставља се већа хармонизација права и усвајају се квалитетни правни стандарди на којима почива ЕУ.

Ставови из Светске декларације о локалној самоуправи и Европске повеље о локалној самоуправи нису лако оствариви у земљама које су ове документе имплементирале у своје национално законодавство. Главни разлог таквог стања ствари представља постојање тензија у прерасподели финансијске снаге између централног и локалног нивоа власти, као и јаз између аргумената који иду у прилог фискалној централизацији, односно децентрализацији. Поред тога, разлоге треба тражити и у вођењу активне макроекономске политике (стабилизационе и редистрибутивне функције). Уступање већег дела фискалног потенцијала нижим нивоима власти спутава централну власт у ефикасном спровођењу наведених функција. Обављање алокативне функције на свим нивоима власти је прихватљиво као оптимално и рационално и у складу је са принципом супсидијарности, који представља камен темељац политике Европске уније у односу на локалне самоуправе (Анђелковић, 2008: 43-44).

3. Локална јавна добра и њихово финансирање у развијеним земљама

3.1. Канада

Канада је федерална држава основана 1867. године која у свом саставу има десет провинција (Алберта, Британска Колумбија, Манитоба, Њу Брансвик, Њуфауленд и Лабрадор, Нова Шкотска, Онтарио, Острво принца Едварда, Квебек и Саскачеван) и три територије (Јукон, Нунавут и Северозападне територије).

За Канаду се може рећи да спада у ред држава са лабавом федерацијом пошто је одликују широка овлашћења регионалне власти. На то указује и чињеница да су односи између централне власти и провинција изразито децентрализовани, а односи између провинција и општина изричито централизовани (Gođić, 2013b: 89). Тај примат, који имају провинције и територије у односу на централну власт, је нарочито изражен код расподеле јавних расхода при чему провинције и територије воде кључну улогу у регулисању појединих питања из области саобраћаја, производње и дистрибуције електричне енергије и др. Поред тога врло често централна власт делегира провинцијама одређене функције из своје надлежности. Ситуација је нешто другачија у погледу расподеле прихода где сви нивои власти имају властите приходе, али су они најиздашнији у рукама централне власти. Снажна провинција какав је Квебек, међутим, може уводити јако издашне приходе попут пореза на доходак грађана, пореза на добит корпорација, пореза на додату вредност, пореза на наслеђе и поклон и др.

Иако Устав Канаде не спомиње локалне заједнице (општине) као облик политичко-територијалне организованости, оне имају значајна овлашћења у области: пољопривреде, риболова, локалних путева, јавног реда и безбедности (локална полиција и противпожарна заштита) итд. Такође, провинције преносе општинама обављање послова производње и дистрибуције електричне енергије и гаса, када им обезбеђују и део потребних средстава, док други део трошкова финансира сама локална власт. Поред тога општине могу обављати и поједине заједничке расходе који се деле између сва три нивоа власти што је, пре свега, карактеристично за област здравствене заштите. Приходи општина су порез на обављање пословне активности, порез на непокретности и општинске таксе и накнаде (Stojanović, 2005: 156-159). У погледу међубуджетских трансфера они се одвијају од централне према субцентралној и од субцентралне према локалној власти. Локална власт је много зависнија од

трансфера у односу на провинције. У општинама порез на имовину и трансфери провинција престављају два најзначајнија извора финансирања и сматра се да у укупним приходима општина дотације имају учешће од око 40%. Локална власт у Канади се може задуживати и у земљи и у иностранству с тим што је много чешће задуживање на домаћем тржишту капитала и код домаћих банака. Могуће је задуживање и за капиталне и за текуће потребе, али уз поштовање одређених ограничења која постављају провинције. У зависности од тога колика је аутономија локалне власти у конкретној провинцији, одређује се и врста ограничења – поједине провинције ограничавају укупно задуживање, а друге дугорочно или краткорочно задуживање за текуће потребе (Stojanović, 2005: 168-169).

3.2. Велика Британија

Велика Британија је острво на северозападу европског континента. На овом острву се налазе три ентитета: Енглеска, Шкотска и Велс. Она је део државе која носи назив Уједињено Краљевство Велике Британије и Северне Ирске, основана 1801. године, као уставна монархија.

Локална самоуправа у Великој Британији се развијала још од средњег века чиме носи епитет историјски најстарије. Данас је то држава са изузетно савременом и развијеном локалном самоуправом где се за пружање услуга на локалном нивоу издвајају велика новчана средства превасходно путем владиних субвенција, док се из сопствених извора локалних самоуправа намирају свега четвртина јавне потрошње. Локалне управе у Енглеској и Велсу су организоване на два нивоа и поред услуга образовања и социјалних служби, којима придају највише значаја и за које издвајају највише средстава, што и јесте карактеристично за развијене земље, обављају и друге основне услуге: планирања (стратегијско планирање и контрола развоја - локално планирање), библиотеке, одлагања и сакупљања отпада, противпожарне заштита и службе спасавања, планирања хитних интервенција (за помоћ људима у различитим несрећама, попут поплава или хемијских загађења), стамбене изградње, санитарне заштите, као и услуге које се тичу путева, аутостраде и транспорта. Тако нпр. локална управа обезбеђује, управља и одржава више од 96% путева у Енглеској и Велсу (Sheldrake, 2002: 46). Такође, нарочито у великим градовима (пре свега Лондону као главном граду), капитална издавања за улагања у саобраћајну инфраструктуру и

грађевинску и стамбену изградњу су велика и финансирају се из буџета и зајмова, али и од продаје имовине и, све више, склапањем јавно – приватних партнерстава на принципима примене концепта value for money и New public management-a (Новог јавног управљања) (Gođić, 2013b: 54).

3.3. Норвешка

Норвешка је, доношењем Закона о општинама 1873. године, била међу првим земљама у Европи које су установиле институционални оквир за локалну самоуправу у градовима, општинама и руралним областима. У последњих тридесетак година Норвешка тежи да локалној самоуправи да што већу слободу и надлежност и тиме да, у што већој мери, усаврши и овако развијени модел децентрализације. Велики значај у реализацији жељених циљева даје бројним реформама и експериментима и концепту менаџмента према циљевима у јавном сектору (један од експеримената је тежио јасном раздвајању административних и политичких функција). Највећа пажња се у Норвешкој, као и у другим државама благостања, даје задовољењу социјалних потреба. Оне се обезбеђује на локалном нивоу што условљава потребу за великим капацитетима локалних буџета. Међу изворима финансирања најзначајнију улогу имају локални порези, а следе их државна давања, таксе и опорезивање крајњег корисника (Gođić, 2013b: 83-88).

3.4. Француска

Француска је унитарна држава са модерним и развијеним системом регионалне управе и самоуправе. Један од преломних тренутака, не само у историји Француске него и у историји човечанства, је велика Француска буржоаска револуција која се одиграла 1789. године. Велики значај за област локалних јавних добара и њиховог финансирања има чињеница да она представља претечу капитализма и модерне демократије, као и концепта поделе и организације власти. У новијој историји за високи степен аутономије локалне самоуправе у Француској кључна је 1981. година када је, пре свега, заслугама Франсоа Митерана почео процес децентрализације, реформе јавног сектора и преношења овлашћења и ресурса са централног на нижи ниво власти.

Француска спада у ред држава са монотипском, као и тростепеном, односно вишестепеном локалном самоуправом коју чине општине, департмани и региони. Одређене територијалне јединице имају посебан статус. Главни град Париз, као метропола има статус демапртмана од 1975. године и подељен је на 20 општина. Корзика као острво у Средоземном мору има своју скупштину која усваја буџет и план развоја, а као резултат колонизације посебан статус имају и неке прекоморске територије, у Индијском океану (Мартиник) и у Тихом океану (Нова Каледонија).

Француска има 36.772 општине чије су надлежности израда изборних листа, безбедност на локалном нивоу, социјални рад, одржавање локалних путева, основно образовање, просторно планирање, децентрализоване функције у области урбанизма, културе и економског развоја (помоћи, зајмови, ослобађања од пореза, изградња индустријских зона и сл.). Француска има 100 департмана и у њиховој надлежности су: путеви, јавни и школски превоз, здравствена помоћ, накнаде незапосленима и др. С друге стране, она броји и 26 региона и у њиховој надлежности су: просторно планирање, високо образовање, давање гаранција малим и средњим предузећима и др. (Gorčić, 2013b: 51).

За разлику од Велике Британије која за финансирање локалне самоуправе издваја 25%, Француска издваја 10% националног дохотка. Приходи локалних самоуправа могу се категорисати у четири групе: порески приходи, државне дотације, зајмови и сопствени приходи. Приходи од пореза су директни локални порези (нпр. на стан, земљиште) и индиректни порези (нпр. на урбанистичке операције, на игре на срећу). Државне дотације су општа дотација за рад институција, дотација за просторно планирање, компензација пореза на додату вредност, дотација за опрему. Општине имају право да расписују зајмове за инвестиције а услов је финансијска транспарентност, која се постиже тако што се буџет обављује у локалним публикацијама. Сопствени приходи су приходи од изнајмљивања некретнина, пољопривреде, наплате јавног превоза, грејања и сл. (Gorčić, 2013b: 53).

3.5. Швајцарска

Швајцарска је држава у Средњој Европи. Позната је по својој политичкој и војној неутралности, јако развијеној економији (банкарском сектору) и по високом животном

стандарду. У Швајцарској се разликују три нивоа власти: централна (федерална власт), кантони и општине.

Сам обим надлежности општина зависи од устава и закона кантона. Обично се тај делокруг надлежности разликује како између општина, које су у различитим кантонима, тако и у општинама које се налазе у истом кантону. Кантони тиме уређују обим локалне аутономије и које ће послове општине обављати као изворне, а које као делегиране што је, најчешће, карактеристично за послове из домена: образовања, социјалне заштите, снабдевања електричном енергијом, одржавања локалне путне инфраструктуре, просторног планирања и заштите животне средине, затим вођења матичних књига, одржавања јавног реда и безбедности, противпожарне заштите, као и комуналних и стамбених послова. Највише средстава се издваја за образовање, здравствену и социјалну заштиту (Gorčić, 2013b: 96).

У погледу финансирања локалних јавних добара важно је напоменути да порески систем Швајцарске карактерише пореско преклапање и пореска конкурентност. Систем се суочава са проблемом пореске конкурентности политичко-територијалних јединица на истом нивоу власти. Међутим, тај проблем се, у великој мери, ублажава путем пореске хармонизације - усклађивањем политике директног опорезивања, док је аутономија и даље присутна код пореских стопа и олакшица. Надлежност општина у погледу увођења прихода се углавном базира на увођење приреза на кантоналне порезе, уз поштовање лимита који се односе на пореске стопе и олакшице у складу са уставом или законом свог кантона. Општински приходи су, поред приреза, и поједине врсте пореза попут: пореза на наслеђе и поклон, пореза на непокретну имовину, пореза на пренос својинских права, пореза на забаву и сл. Општине се, у највећој мери, финансирају путем пореза на доходак грађана, али значајан извор финансирања представљају и порез на добит предузећа и наплата периодичних пореза на нето имовину. Значајан извор финансирања представљају и међубуджетски трансфери. Могућности су, у швајцарском систему финансирања локалних јавних добара, знатно либералније него нпр. у Канади пошто су овде могући како вертикални трансфери (нпр. од кантона према централној власти и обрнуто), тако и хоризонтални трансфери (између кантона, где је најчешћи, облик накнада услед наступања негативних екстерналија). Општинама се, најчешће, средства трансферишу ради реализације циљева редистрибутивне, пољопривредне и регионалне политике и намењена су

сиромашним планинским крајевима како би се у што већој мери отклониле социјалне разлике и фискална неравнотежа (Stojanović, 2005: 189-194).

3.6. Немачка

Након пада Берлинског зида 1989. године дошло је до уједињења Источне и Западне Немачке. Уједињена Немачка је федерална држава која је уређена тако да постоје три нивоа власти: централни (федерална власт), државе и јединице локалне самоуправе.

Надлежност локалне власти ствар је унутрашњег уређења држава и уређује се њиховим уставима. При томе, постоје изворни послови и послови делегирани (децентрализовани) од стране државе. Док су делегирани послови увек обавезног карактера, дотле изворни послови обухватају оне које су општине обавезне да обављају и оне које могу обављати, тако да се делокруг изворних послова општина може значајно разликовати по државама. У принципу, у њиховој надлежности спадају: противпожарна заштита, комунални послови, примарна здравствена заштита, организовање спортских и рекреативних активности, изградња локалне инфраструктуре (школа и путева), локална стамбена политика, итд. (Stojanović, 2005: 172-173; Gođić, 2013b: 68). Немачка, слично другим развијеним државама са високим стандардом, далеко највише средстава издваја за социјалну заштиту, али се доста средстава издваја и за здравствену заштиту, за образовање и за обављање стамбених и комуналних послова.

У Немачкој се расподела јавних прихода врши применом система заједничких и властитих прихода. Тако локални порез на обављање пословне активности представља заједнички приход сва три нивоа власти, док порез на непокретну имовину представља заједнички приход два нивоа власти, држава и општина, али се касније овај порез уступа општини на чијој територији је наплата извршена. Далеко су издашнији заједнички од властитих прихода општина и локалне власти највише прихода остварују од пореза на доходак грађана, пореза на имовину и пореза на непокретности. Поред пореза значајан извор прихода са четвртинским учешћем у укупним приходима, имају и остали приходи као што су: приходи од изнајмљивања земљишта или зграда, таксе, доприноси и сл. (Gođić, 2013b: 72-73). У Немачкој међубуджетски трансфери иду како вертикално (од виших према нижим политичко – територијалним јединицама, који

имају много већи значај за финансирање локалних јавних добара), тако и хоризонтално (између политичко територијалних јединица на истом нивоу власти). Чак трећину прихода локалне власти чине дотације од држава, што указује на постојање значајне финансијске зависности локалне власти у односу на субцентралну (Gođić, 2013b: 75).

3.7. Италија

Италија је типична регионална држава у којој постоје четири нивоа политичко-територијалних јединица: централна власт, региони, провинције и општине. Надлежности општина обухватају: вођење матичних књига грађана, комуналне и стамбене послове, локалну полицију, предшколске установе, пружање услуга социјалне заштите и контролу заштите животне средине. Највише средстава се троши за здравствену и социјалну заштиту, али и за пружање општих јавних услуга (Gođić, 2013b: 98-100).

У Италији се примењују сва три система расподеле прихода: систем властитих прихода, систем заједничких прихода и систем пореског преклапања. Као властите приходе општине могу уводити поједине врсте: пореза (на непокретну имовину, предузећа, уметност и професије, употребу јавног земљишта, рекламирање, у вези са концесијама), приреза (на доходак грађана, на потрошњу електричне енергије) и такси (на одношење смећа, на употребу канализационог система). Најзначајнији извори финансирања су: периодични порези на непокретности и различити порези на добра и услуге. Дотације се врше посредством три фонда: Повратног фонда (пре свега за финансирање трошкова насталих током обављања послова пренетих општинама од стране виших нивоа власти), Фонда за уједначавање (основни циљ фонда је уклањање разлика између општина у висини остварених пореских прихода) и Фонда за посебне потребе (обезбеђују се средства за финансирање појединих расхода, углавном за запошљавање младих). Последњих година се смањује удео дотација, али оне и даље представљају најзначајнији извор финансирања општина. С друге стране, повећава се удео пореских прихода (Stojanović, 2005: 206-207).

4. Локална јавна добра и њихово финансирање у земљама у транзицији

Заједничко за земље у транзицији је да су, након 1989. године, прошле кроз период трансформације друштвеног уређења са комунистичког на демократски вид уређења. Такође, треба напоменути да су многе земље у транзицији постале чланице ЕУ, а многе теже да то ускоро постану. Земље у транзицији су ратификовале Европску повељу о локалној самоуправи, тако да су закони о локалној самоуправи тих земаља утемељени на препорукама Већа Европе (Bratić, 2008a: 154). Све ове земље имају различити успех како на плану економског развоја, тако и на плану фискалне независности јединица локалне самоуправе. Заједничко је свим земљама у транзицији да теже да изборе што шири степен фискалне аутономије локалних самоуправа.

4.1. Мађарска

Мађарска је земља у Средњој Европи која је независност стекла после првог светског рата и распада Аустро-Угарске 1918. године. Као и друге земље у транзицији, које су приступиле или су кандидати за пуноправно чланство у ЕУ, Мађарска тежи да, у што већој мери, прилагоди свој правни и тржишни систем стандардима који су у овој области општеприхваћени у осталим земљама чланицама ЕУ. Мађарска је Унији приступила 2004. године што показује да је коректно прошла период прилагођавања. Међутим, постоји још простора за напредак што, између осталог, важи и за област обезбеђења локалних јавних добара и њихово финансирање. Нивои власти у Мађарској су општине и окрузи, а постоје и два изузетка од ове чињенице. Изузетци се односе на постојање великог број градова са својством округа и Будимпешту, као главни град. Будимпешта има специјални правни статус и састоји се из 23 дистрихта. Треба напоменути да окрузи нису надређени општинама, док општине имају могућност да, у одређеним случајевима, ограниче активности округа.

У Мађарској је широк обим надлежности пренет са централне на локалну власт. Општине своје функције обављају посредством сопствених институција, путем уговорних аранжмана са другим општинама и сарадњом са профитабилним и непрофитабилним организацијама. Општине обављају изворне послове (на обавезној и добровољној основи) и делегиране послове. Највећи акценат се даје обезбеђењу услуга из домена: образовања, здравствене заштите, социјалне заштите и стамбено-

комуналних послова. У групу обавезних послова општина спадају пружање административних услуга, образовање (вртићи, обданишта, предшколско и основно образовање), библиотеке, локалне спортске активности, примарна здравствена и социјална заштита, комуналне услуге, одржавање локалних путева, противпожарна заштита и др. Надлежности које су пренете на локалну власт (делегирани послови) су образовање, здравствена заштита, социјална заштита и пружање социјалне помоћи, комунални послови, транспорт и заштита животне средине. Осим обавезних послова, општине могу обављати и друге послове за које се одреде и ако за њихову реализацију имају довољно расположивих средстава (Gorčić, 2013b: 105-106).

Изворне приходе општина у Мађарској представљају поједине групе такса, накнада и пореза (порези на зграде, на неизграђено грађевинско земљиште, на приходе физичких лица од непокретности, на обављање пословне активности, комунални порези и др.). Најиздашнији је порез на обављање пословне активности. Овај порез је популаран посматрано из угла локалних политичара, али има негативан утицај на пословну активност. Пореска основица је мобилна и може настати пореска конкуренција, јер се велике компаније чешће одлучују за општине које прописују нижу пореску стопу за порез на пословну активност.

У погледу међубудетског трансфера доминантну улогу имају дотације за уклањање вертикалне и хоризонталне фискалне неравнотеже. Дотације се дају без условљавања а користе се, превасходно, за образовање и социјалну заштиту. Посебан облик трансфера представљају дотације за уједначавање фискалних капацитета. Циљ њиховог увођења је отклањање разлика у фискалним капацитетима општина, које настају услед различитих прихода, остварених наплатом пореза на пословну активност (Gorčić, 2013b: 108).

4.2. Бугарска

Република Бугарска има двостепену административну структуру – централни ниво Републике и локални ниво – области и општине. Област представља административну јединицу централне власти а за исту се користи и термин регион. Регионалне управе финансирају се директно из државног буџета, немају сопствене приходе и не пружају јавне услуге. Општина је главни (и за сада једини) ниво локалне самоуправе у земљи. Општине имају свој буџет и своју имовину.

Највећи број јавних услуга општине обезбеђују у две области – образовању и комуналним делатностима. У области образовања општине финансирају обданишта, основне и средње школе, мали део специјализованих школа – школу спорта, стручне школе, болничке школе, интернате и остале делатности које се односе на децу и представљају допуну наставног програма. На локалном нивоу, у области комуналних услуга, финансирају се: управљање, контрола и уређивање стамбене изградње, уређење земљишта и заштита животне средине, озелењивање, санација, водоснабдевање и канализација (Иванов, 2004: 45). Значајан је и удео општина у финансирању здравствене заштите тиме што су у њеној надлежности општинске болнице и поједине специјализоване болнице у већим градовима, али ипак највећи део средства из области здравственог осигурања се финансира од стране Министарства здравља и Државног фонда за здравствено осигурање.

Три главна извора финансирања локалне самоуправе у Бугарској су: локални порези, таксе и други непорески приходи. Карактер чистих локалних јавних прихода, који се у потпуности преливају у општински буџет, имају: порез на некретнине, порез на наслеђе, порез на пренос апсолутних права, порез на возила и порез на путеве. Међу таксама највеће учешће имају таксе за одлагање чврстог отпада. У осталим непореским приходима највећи удео имају приходи по основу закупа, промета, казни, камата и конфискација. Стање се битно побољшало након протеста градоначелника, који су уз подршку бугарских и страних организација, потписали Споразум са владом за припремање и почетак фискалне децентрализације. Споразум је потписан 2001. године, али су први реформски кораци предузети 2003. године. Тада су општине добиле знатно шири овлашћења у области финансирања локалних јавних добара, а локално становништво у процесу доношења одлука на локалном нивоу (Gorčić, 2013b: 119-121).

4.3. Словенија

Словенија је, за нешто више од 10 година, у периоду од стицања независности 1991. године до стицања статуса чланице ЕУ 2004. године, прошла кроз бројне реформе политичког и економског карактера. Међутим, на плану локалних јавних добара и њиховог финансирања, Словенија се суочава са проблемом малих општина које немају велики утицај на доношење одлука и креирање општег амбијента у држави. Позиција централне власти је прилично јака што је супротно принципима фискалне

децентрализације и савременим тенденцијама, присутним у развијеним земаљама Западне Европе, које указују на неопходност да локална самоуправа има већи значај. Мале општине у Словенији обично располажу са лимитираним ресурсима и имају значајне проблеме у обезбеђењу локалних јавних добара, а тиме и потешкоће да одговоре на потребе и преференције грађана. У Словенији се срећу: градске општине и општине. У Словенији има 11 градских општина и оне представљају око 5% укупног броја општина. С друге стране, око 75% општина чине општине које имају мање од 10.000 становника. Примера ради, најмања општина Ходош има мање од 400 становника, а градска општина Љубљана има готово 270.000 становника (Žohar, 2008: 177). Словенија се, на разне начине, спајањем односно удруживањем две или више општина, укрупњавањем општина и сл. труди да ублажи и реши постојећи проблем. Велики значај за реализацију локалних и регионалних циљева у Словенији имају финансијска средства ЕУ за пројекте попут пројекта „Развој региона“.

У складу са законом послови локалне самоуправе се могу поделити на: изворне и пренете. Који ће се послови сматрати изворним може бити, најпре, одређено Уставом. На основу Устава локална самоуправа може обављати послове којима се задовољавају потребе грађана и које она сама може обављати. Подручни закони, као изворне послове локалне самоуправе, предвиђају послове (надлежности) у области путева, комуналне делатности, социјале, културе, спорта и сл. Општим актом донетим од стране општине, такође, могу бити предвиђени одређени послови као изворни. Надлежности (послови) које, у Словенији, имају карактер пренетих су: здравствена заштита на секундарном нивоу, осигуравање јавних мрежа гимназија, средњих и других школа, геодетске службе и сл.

Приходи општина су: порез на личне приходе (у висини 35% пореза становника општине), порез на наслеђе и поклон, порез на добит од игара на срећу, порез на имовину, порез на промет имовином, други порези одређени законом, управне таксе, посебна такса за употребу аутомата за игре на срећу ван играоница, накнада за употребу грађевинског земљишта, локална туристичка такса, комуналне таксе, остале локалне таксе, одштета због промене намене пољопривредног земљишта и шума, одштета и таксе за деградацију и узурпацију простора и загађивање животне средине, приходи управе и приходи одређени другим актима (Ploštajner, 2008: 35-36).

4.4. Хрватска

Хрватска је унитарна држава настала издвајањем из Југославије 1991. године. Велики значај за успостављање веће децентрализације имају реформе политичког и економског система започете 2001. године. Основну нормативну подлогу финансирања локалне и подручне (регионалне) самоуправе у Хрватској чине следећи извори: 1. Европска повеља о локалној самоуправи; 2. Устав Републике Хрватске; 3. Закон о локалној и подручној (регионалној) самоуправи; 4. Закон о финансирању локалне и подручне (регионалне) самоуправе; 5. Закон о прорачуну (Rogić-Lugarić, Maksimovska-Veljanovski, 2011: 394). У складу са Законом о прорачуну и Законом о локалној и подручној (регионалној) самоуправи, јединице локалне самоуправе су градови и општине, док су жупаније јединице подручне (регионалне) самоуправе. Они својим статутима детаљније уређују унутрашњи ред и начин рада (Bratić, 2008b: 118-119).

После спроведених реформи финансирање послова из области образовања, здравствене и социјалне заштите постало је заједнички расход различитих нивоа власти. Градови и општине су надлежни за: основно образовање, примарну здравствену заштиту и социјалну заштиту. Поред ових послова у надлежности градова и општина су и послови из домена пружања стамбених и комуналних услуга (које уједно представљају и највећи расход локалне власти), противпожарне и цивилне заштите, културе, спорта, заштите потрошача и сл. За веће градове, који имају преко 35 000 становника и градове, који су седишта жупанија, су карактеристични поред наведених послова и послови из домена: одржавања јавних путева, издавања грађевинских дозвола и други послови у складу са посебним законима (Gogčić, 2013b: 110).

Најиздашнији приходи локалних заједница су порески приходи. У 2011. години остварени су у износу од 8,8 милијарди куна, што чини 59,6% укупних прихода. У структури пореских прихода највећи удео имају приходи од пореза на доходак и приходи од приреза порезу на доходак, 90,5%, затим порез на имовину и порези на добра и услуге са уделима у укупним пореским приходима од 4,5% – 5%. Остали порези чине 0,1% пореских прихода локалних јединица (Gogčić, 2013b: 111). У Хрватској се, као значајан извор финансирања локалне власти, јављају и дотације за уједначавање намењене локалним јединицама са мањим фискалним капацитетом и дотације наменског карактера. Као извор финансирања локалних добара не преферира

се задуживање локалних јединица с обзиром да Хрватска поставља, својим локалним јединицама, веома строге услове за задуживање.

4.5. Македонија

Македонија је, након референдума одржаног 1991. године, одлуком већине грађана (бирача) донела одлуку да иступи из Југославије и постане самостална и суверена држава. Након избора, одржаних 2005. године, формиране су 84 општине (смањен је број општина у односу на претходни период), док је Скопље, као главни град, добио статус посебне територијалне јединице.

Законом о локалној самоуправи из 2002. године први пут се помиње правило супсидијарности при креирању општинске надлежности. Надлежности општине су потпуне и искључиве и не смеју бити одузете или ограничене, осим у посебним случајевима који су регулисани законом. За Скопље и општине овог града постоји и посебан закон којим се регулишу међусобни односи града Скопља и општина. Закон о локалној самоуправи прецизно дефинише надлежности за које је одговорна општина, као јединица локалне самоуправе. У Закону о локалној самоуправи посвећено је цело поглавље надлежностима општине. Овај закон третира две категорије надлежности локалних власти, и то: изворне и делегиране. Изворне надлежности обухватају: урбанистичко (урбано и рурално) планирање; заштиту животне средине; локални економски развој; комуналну делатност; културу; спорт и рекреацију; социјалну заштиту и заштиту деце; образовање; здравствену заштиту; заштиту и спасавање грађана и имовине у случају ратних разарања, природних и других катастрофа; противпожарну заштиту; надзор над вршењем послова из њене надлежности; друге послове одређене законом (Angelov, 2008: 134).

Током 2004. године донет је Закон о финансирању локалне самоуправе (почео је да се примењује 1. јула 2005. године). Њима се јединицама локалне самоуправе пружа могућност реализације принципа на којима се базира фискална децентрализација, као и могућност веће финансијске независности. Уз то већа је и одговорност јединица локалне самоуправе у односу на централну власт. Законом се наводи више извора финансирања локалне самоуправе. Међу њима треба поменути изворне приходе (локални порези, таксе, накнаде, приходи од имовине, самодопринос и др.), приходе од

персоналног пореза на доходак, за чије је администрирање надлежна централна финансијска администрација, дотације из буџета Републике Македоније и из државних фондова. Распоред дотација се одређује по унапред предвиђеним критеријумима.

IV ФИНАНСИЈСКА АУТОНОМИЈА ЛОКАЛНЕ САМОУПРАВЕ У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ

1. Развој локалне самоуправе и њеног финансирања

Развој локалне самоуправе у Србији можемо посматрати кроз више периода. Пут развоја је био веома интересантан, специфичан и резултат утицаја бројних политичких, друштвених и економских фактора. Развој локалне самоуправе се кретао од крајње централизације до крајње децентрализације.

Прва занимљивост је стање локалне самоуправе пре народно-ослободилачких ратова када је Србија била под Турском влашћу. Тада је услед, потпуног одсуства турских власти изван већих градова, локална самоуправа обављала бројне управне, судске и полицијске послове и представљала народ пред турском влашћу. Међутим, након окончања народно-ослободилачких ратова, односно првог и другог српског устанка и успостављања органа власти, долази до слабљења утицаја локалне самоуправе и јачања улоге субцентралних нивоа власти. Као потврда тога, први закон који уређује локалну самоуправу (Закон о устројству општина из 1839. године) установљава доста широке надлежности градова и општина, али их и ставља под контролу среских и окружних начелника (Vasiljević, 2008: 183).

У периоду након другог светског рата, за време постојања СФР Југославије, од 1943.-1991. године, по питању стања локалне самоуправе преломни тренутак представља усвајање Устава СФР Југославије из 1974. године. У периоду до 1974. године далеко најшира овлашћења, како по питању обављања јавних функција (расхода) тако и по питању увођења и наплате јавних прихода, била су у рукама централне власти. У том периоду локална самоуправа је била потпуно подређена Републици и финансијски је зависила од средстава која су јој преношена од стране Републике и тиме престављала најзначајнији извор њеног финансирања. У периоду након 1974. године ситуација се драстично мења и наступа децентрализација фискално-финансијских односа између различитих нивоа власти. Локална самоуправа

добија порески суверенитет и, сходно томе, овлашћење да уводи поједине врсте општинских прихода (попут општинског пореза на промет). Период децентрализације је своју кулминацију доживео током 1980. године када је СФР Југославија (федерација) постала зависна од средстава која су јој уплаћивана од стране федералних јединица (Република и покрајина), испред свих Републике Србије.

Нови велики заокрет настаје усвајањем Устава из 1990. године, када на сцену опет ступа централизација фискално-финансијских односа. Локална самоуправа је тада имала овлашћење да уводи таксе, накнаде и остале непореске приходе, али су они били недовољни да се намире расходи па је, и у овом периоду, локална самоуправа била зависна од средстава која су јој уступана од стране Републике. 1992. године су покренуте пореске реформе са циљем успостављања правичног, транспарентног и неутралног система јавних финансија. Међутим, 90-те године 20. века су обележили бројни сукоби на простору бивше СФР Југославије који су, можда и највише, утицали да се планови изјалове, а зацртани циљеви претворе у сушту супротност.

Након 5. октобарских промена, на самом крају 2000. године и почетком 2001. године, уследило је предузимање реформских корака који су означили усвајање сета закона од значаја за област локалних јавних добара и њиховог финансирања. Србија је реформама желела да, у што већој мери, изгради систем који би био упоредив са системима земљама чланицама ОЕЦД-а. Највећи значај, од низа усвојених закона у периоду након 5. октобарских промена, јесте Закон о порезу на додату вредност који је ступио на снагу 1. јануара 2005. године. Уведени су и неки нови, искључиво општински приходи, попут самодоприноса. На плану расхода, пре свега, као резултат усвајања Закона о локалној самоуправи из 2002. године, дошло је до успостављања ширег обима овлашћења локалне самоуправе. Нови кораци изведени су, усвајањем Устава из 2006. године и усвајањем пакета закона децембра 2007. године, док је од ранијих закона који су уређивали ову област на снази остао само Закон о финансирању локалне самоуправе из 2006. године.

2. Циљеви новог система финансирања локалне самоуправе

Србија је усвајањем Закона о финансирању локалне самоуправе 2006. године ускладила одредбе које се односе на финансирање локалне самоуправе са Европском повељом о локалној самоуправи и препорукама Комитета министара Савета Европе.

Овај Закон је позитивно оцењен од стране Савета Европе и Светске банке. У припреми Закона о финансирању локалне самоуправе, учесници у оквиру радне групе, сагласили су се око четири приоритетна циља: 1. транспарентност, стабилност и предвидљивост система финансирања локалне самоуправе; 2. побољшање степена хоризонталног уједначавања (трансфери); 3. јачање фискалне аутономије локалне самоуправе; 4. институционализација сарадње локалне самоуправе и централне власти (Aleksić, 2008b: 31).

Србија је доста критикована, од стране водећих светских и европских организација, због недовољне транспарентности, предвидљивости и стабилности свог система. У циљу уклањања тих недостатака Законом је предвиђен низ одредби којима се боље сагледава удео наменских трансфера у односу на бруто друштвени производ и дефинишу формуле за обрачун трансфера јединицама локалне самоуправе.

У вези са потребом побољшања степена хоризонталног уједначавања треба истаћи да Србија спада у ред држава код којих су регионалне разлике у степену привредног развоја региона и јединица локалне самоуправе јасно изражене. Тако је најбогатија територијална јединица, пре усвајања Закона, била 16 пута развијенија од најсиромашније територијалне јединице. Законом је извршена измена приступа методологији утврђивања прихода за уједначавање са циљем да разлика између фискално најбогатије и фискално најсиромашније локалне самоуправе, у висини остварених текућих прихода по глави становника, буде смањена на ниво 5,7 пута.

У циљу јачања фискалне аутономије локалне самоуправе и повећања удела изворних прихода у укупним приходима локалне самоуправе Законом су предузета два важна корака. Први корак се односи на право локалне самоуправе да својом одлуком уводи и утврђује стопу пореза на имовину у оквиру максимума који је утврђен у Закону о порезима на имовину. Други важан корак се односи на преузимање дела послова републичке пореске администрације (Пореске управе), укључујући и опрему, базе података и одговарајући софтвер од стране локалне самоуправе са циљем самосталне и ефикасне наплате прихода локалне самоуправе.

Као последица тежње за институционализацијом сарадње између централне и локалне власти Законом је утврђено формирање Комисије за финансирање локалне самоуправе, као заједничког тела Владе Републике Србије и Сталне конференције градова и општина (СКГО), односно локалне самоуправе. Улога Комисије је да анализира систем финансирања локалне самоуправе, вертикалну и хоризонталну

уједначеност система и да даје предлоге за њихово побољшање. Веома важан задатак Комисије је и да контролише примену Закона о финансирању локалне самоуправе и обрачун трансфера јединицама локалне самоуправе. Новим Законом о финансирању локалне самоуправе највеће промене су дефинисане у делу који се односи на утврђивање висине трансфера и његову расподелу по појединим јединицама локалне самоуправе (Aleksić, 2008b: 32-33).

3. Локална јавна добра – надлежност јединица локалне самоуправе

3.1. Изворни послови

Надлежност јединица локалне самоуправе у Србији регулисана је Уставом Републике Србије¹ а ближе је уређена Законом о локалној самоуправи,² као и одговарајућим секторским законима (Анђелковић, 2010: 201). У складу са чланом 190. Устава у изворне послове спадају надлежности општине да: 1. уређује и обезбеђује обављање и развој комуналне делатности; 2. уређује и обезбеђује коришћење грађевинског земљишта и пословног простора; 3. стара се о изградњи, реконструкцији, одржавању и коришћењу локалних путева и улица и других јавних објеката од општинског значаја, уређује и обезбеђује локални превоз; 4. стара се о задовољавању потреба грађана у области просвете, културе, здравствене и социјалне заштите, дечије заштите, спорта и физичке културе; 5. стара се о развоју и уређењу туризма, занатства, угоститељства и трговине; 6. стара се о заштити животне средине, заштити од елементарних и других непогода, заштити културних добара од значаја за општину; 7. стара се о заштити, унапређењу и коришћењу пољопривредног земљишта; 8. обавља и друге послове одређене законом. Општина самостално, у складу са законом, доноси свој буџет и завршни рачун, урбанистички план и план развоја општине, утврђује симболе општине и њихову употребу. Општина се стара о остваривању, заштити и унапређивању људских и мањинских права, као и о јавном информисању у општини. Општина самостално управља општинском имовином, у складу са законом. Општина, у складу са законом, прописује прекршаје за повреде општинских прописа.

¹ Чл. 190. Устава Републике Србије, *Сл. гласник РС*, 98/06

² Чл. 20. Закона о локалној самоуправи, *Сл. гласник РС*, 129/07, 83/14 - др. закон

Велики значај међу изворним пословима и задацима локалних самоуправа има надлежност за обављање и развој комуналне делатности. Обављањем комуналних делатности се утиче на квалитет живота сваког појединца. Закон о локалној самоуправи³ је одредио широк круг делатности које се могу уврстити у комуналне делатности: пречишћавање и дистрибуција воде; прочишћавање и одвођење атмосферских и отпадних вода; производња и снабдевање паром и топлим водом; линијски градски и приградски превоз путника у друмском саобраћају; одржавање чистоће у градовима и насељима; одржавање депонија; уређивање, одржавање и коришћење пијаца, паркова, зелених, рекреационих и других јавних површина, јавних паркиралишта, јавне расвете; уређивање и одржавање гробаља и сахрањивање и др. Јавна комунална предузећа су, како пракса показује, надлежна за обављање комуналних делатности. Међутим, искључиво тако не мора да буде. Општине имају могућност да закључе уговоре, у складу са правилима конкуренције са правним или физичким лицем, и тиме их овласте да обаве одређене комуналне послове. Тако су, у већини градова Србије, градски и приградски превоз путника у друмском саобраћају, организовани деловањем приватних превозника. Обим комуналних услуга није исти већ се разликује, од локалитета до локалитета, као последица бројних фактора попут величине општине, густине насељености или степена развијености. Тако у, мањим општинама нема потребе за градским превозом, а за пружање комуналних услуга је надлежно једно комунално предузеће. У великим градовима је, са друге стране, нормалан живот немогућ без градског превоза, а за пружање комуналних услуга је често надлежно неколико предузећа.

3.2. Поверени послови

Поред наведених функција (надлежности) које, по правилу, чине изворне послове локалне самоуправе, локалној заједници се може законом поверити обављање одређених послова из оквира права и дужности Републике, а прописом територијалне аутономије обављање одређених послова из оквира права и дужности облика територијалне аутономије. Поверавање ових послова се врши свим или појединим локалним заједницама у интересу ефикаснијег и рационалнијег остваривања права и

³ Чл. 20. став 5. Закона о локалној самоуправи, *Сл. гласник РС*, 129/07, 83/14 - др. закон

дужности грађана и задовољења њихових потреба од непосредног интереса (Raičević, Stojanović, 2002: 59).

Средства за обављање поверених послова обезбеђују се у буџету Републике Србије у складу са врстом и обимом посла. Општина обавља као поверене послове поједине послове инспекцијског надзора из области просвете, здравства, заштите животне средине, рударства, промета робе и услуга, пољопривреде, водопривреде и шумарства и друге инспекцијске послове у складу са законом.⁴

Уопште посматрано, и у нашој земљи, као и у другим земљама, постоје јавне функције које могу бити заједнички расход два или више нивоа власти. На локалном нивоу власти често се обављају поједине функције из области: социјалне заштите, здравствене заштите, образовања, туризма, заштите животне средине, културе, саобраћајне инфраструктуре, итд. У области социјалне заштите локална самоуправа обезбеђује средства за: изградњу, опремање и усавршавање установа социјалне заштите чији је она оснивач, унапређење социјалне заштите на њеној територији, итд. У области здравствене заштите локална самоуправа, као оснивач установе здравствене заштите, обезбеђује средства за њен рад, опремање, као и текуће и инвестиционо одржавање. Почевши од 2007. године на локалну самоуправу пренета је надлежност примарне здравствене заштите у делу финансирања инвестиција. У области образовања, локална самоуправа може оснивати предшколске установе, али и основне и средње школе, али је децентрализација много израженија по питању расподеле надлежности, него по питању расподеле расхода између најчешће републичког и локалног нивоа власти. Расходи локалног буџета, у вези са обављањем туристичке делатности, настају обављањем следећих послова: израдом програма развоја туризма и планских аката у складу са прописом о планирању и уређењу простора за туристичка места на територији општине/града, унапређењем општих услова за прихват и боравак туриста у туристичким местима (комунално опремање и одржавање, подстицање изградње спортско-рекреативних и других јавних објеката који су значајни за туризам, итд), усмеравањем и координацијом активности значајних за побољшање туристичке понуде, туристичком информативно-пропагандном делатношћу и реализацијом различитих јавних програма значајних за унапређење локалног туризма (културне,

⁴ Чл. 21-22. Закона о локалној самоуправи, *Сл. гласник РС*, 129/07, 83/14 - др. закон

спортско-рекреативне и друге манифестације). Све ове активности остварују се преко туристичких организација општина и градова (Stojanović, 2005: 293). На плану заштите животне средине у надлежности локалне самоуправе је заштита и унапређење животне средине (заштита ваздуха, воде, земљишта, шума, биљног и животиноског света) на њеној територији. По питању културе локална самоуправа је надлежна за изградњу, одржавање и коришћење културних објеката на њеној територији. У области саобраћајне инфраструктуре локална самоуправа је надлежна за изградњу, одржавање и коришћење градских и сеоских путева и улица и локалних некатегорисаних путева.

3.3. Оцена актуелне надлежности локалне самоуправе

Модел расподеле јавних функција (надлежности), а тиме и расподеле јавних расхода у Србији, има одређених предности и недостатака што се, неминовно, рефлектује и на ниво локалне самоуправе. Те предности и недостаци су, у великој мери, резултат бројних чиниоца попут историјског наслеђа, демографске структуре, процеса транзиције итд.

Главна предност система огледа се у томе што су код расподеле великог броја расхода испоштовани основни принципи фискалног федерализма и то, пре свега, принципи економске ефикасности и ниских административних трошкова, а тиме и принцип супсидијарности (Stojanović, 2005: 295-296). Поштовање принципа ефикасности се, на нивоу локалне самоуправе, огледа у томе што је локалној власти омогућено да обавља функције од локалног значаја којима се задовољавају потребе и преференције грађана локалне заједнице. Примену принципа ниских административних трошкова омогућава чињеница да је допуштено обављање појединих административних послова од стране локалне власти, као и да су одређене јавне функције заједнички расход локалног и неког од виших нивоа власти, чиме су трошкови обављања административних послова начелно битно смањени. Треба напоменути да, на овом плану, недостатак представља већи број округа. Остварење принципа супсидијарности се најбоље огледа код обезбеђења комуналних локалних јавних добара што оправдава чињеница да су локални органи боље упознати са потребама грађана и тиме имају могућност да предузму одговарајуће мере, којима би одговорили на те потребе. То не би било могуће да се ово локално јавно добро обезбеђује од стране вишег нивоа власти.

4. Финансирање локалних јавних добара – локални јавни приходи

Финансирање надлежности јединица локалне самоуправе у Србији регулисано је чл. 25. Закона о буџетском систему,⁵ којим су предвиђене врсте јавних прихода и примања која припадају овом нивоу власти. Детаљније уређивање примања јединица локалне самоуправе препуштено је Закону о финансирању јединица локалне самоуправе.

Закон о финансирању локалне самоуправе је донет 2006. године, а почео је да се примењује 01.01.2007. године. Овај закон представља веома важан корак на плану веће фискалне децентрализације и финансирања локалних јавних добара пошто су њим предвиђена знатно шира овлашћења јединица локалне самоуправе. На тај начин је знатно повећан удео локалних јавних прихода у укупном бруто друштвеном производу. Цео систем је постао далеко предвидљивији и транспарентнији.

Закон о финансирању локалне самоуправе групише све локалне јавне приходе у изворне и уступљене, трансфере, примања по основу задуживања и друге приходе и примања утврђена законом.

4.1. Изворни приходи и улога локалне пореске администрације

Јединици локалне самоуправе припадају изворни приходи остварени на њеној територији, и то⁶: 1. порез на имовину, осим пореза на пренос апсолутних права и пореза на наслеђе и поклон; 2. локалне административне таксе; 3. локалне комуналне таксе; 4. боравишна такса; 5. накнаде за коришћење јавних добара, у складу са законом; 6. концесиона накнада; 7. друге накнаде у складу са законом; 8. приходи од новчаних казни изречених у прекршајном поступку за прекршаје прописане актом скупштине јединице локалне самоуправе, као и одузета имовинска корист у том поступку; 9. приходи од давања у закуп, односно на коришћење непокретности и покретних ствари у својини Републике Србије, које користе јединице локалне самоуправе, односно органи и организације јединице локалне самоуправе и

⁵ Чл. 25. Закона о буџетском систему, *Сл. гласник РС*, 54/09, 73/10,.....108/13, 142/14

⁶ Чл. 6. Закона о финансирању локалне самоуправе, *Сл. гласник РС*, 62/06,....99/13, 125/14

индиректни корисници њеног буџета; 10. приходи од давања у закуп, односно на коришћење непокретности и покретних ствари у својини јединице локалне самоуправе; 11. приходи настали продајом услуга корисника средстава буџета јединице локалне самоуправе, чије је пружање уговорено са физичким и правним лицима; 12. приходи од камата на средства буџета јединице локалне самоуправе; 13. приходи по основу донација јединици локалне самоуправе; 14. приходи по основу самодоприноса.

Порез на имовину се ефикасно администрира на локалном нивоу због једноставне идентификације власништва (Hrustić, 2002: 46). Најважнија новина у систему финансирања локалне самоуправе тиче се преношења надлежности за обрачунавање и наплату пореза на имовину као изворног локалног прихода и одређивање пореске стопе до висине највише стопе прописане законом којим се уређују порези на имовину. Од почетка 2009. године локални ниво власти је имао обавезу да у потпуности преузме ове пореске функције. То је значајан напредак у погледу ширења финансијске аутономије јединица локалне самоуправе, али са њим су повезани и одређени проблеми. У Србији још увек није успостављена јединствена евиденција непокретности, тако да локални порески органи не располажу тачним и потпуним подацима о власницима имовине на својим територијама (Анђелковић, 2010: 204).

Локалне административне таксе се могу уводити за списе и радње у управним стварима, као и за друге списе и радње које органи јединице локалне самоуправе издају, односно обављају у оквиру послова из своје изворне надлежности. Законом⁷ је утврђено ограничење да јединица локалне самоуправе не може увести локалну административну таксу за списе и радње из надлежности органа за које је законом, којим се одређују републичке административне таксе, прописано плаћање републичких административних такси.

Један од најзначајнијих извора финансирања локалних јавних добара међу изворним приходима су локалне комуналне таксе за коришћење права, предмета и услуга. Јединице локалне самоуправе могу уводити локалне комуналне таксе за:⁸ 1. истицање фирме на пословном простору; 2. коришћење рекламних паноа, укључујући и истицање и исписивање фирме ван пословног простора на објектима и просторима

⁷ Чл. 9. ст. 2. Закона о финансирању локалне самоуправе, *Сл. гласник РС*, 62/06,...99/13, 125/14

⁸ Чл. 15. Закона о финансирању локалне самоуправе, *Сл. гласник РС*, 62/06,...99/13, 125/14

који припадају јединици локалне самоуправе (коловози, тротоари, зелене површине, бандере и сл.); 3. држање моторних друмских и прикључних возила, осим пољопривредних возила и машина; 4. коришћење простора на јавним површинама или испред пословних просторија у пословне сврхе, осим ради продаје штампе, књига и других публикација, производа старих и уметничких заната и домаће радиности; 5. држање средстава за игру ("забавне игре"); 6. коришћење простора за паркирање друмских моторних и прикључних возила на уређеним и обележеним местима; 7. коришћење слободних паркова за кампове, постављање шатора или друге објекте привременог коришћења; 8. заузеће јавне површине грађевинским материјалом и за извођење грађевинских радова. Јединице локалне самоуправе се овлашћују да утврђују локалне комуналне таксе у различитој висини зависно од врсте делатности, површине и техничко-употребних карактеристика објеката и по деловима територије, односно у зонама у којима се налазе објекти, предмети или врше услуге за које се плаћају таксе.

Боравишна такса представља један од новије уведених фискалитета који је окарактерисан као изворни локални јавни приход. Боравишне таксе су везане за област туризма и угоститељства и колики ће приход од боравишних такси бити у великој мери зависи од богатства туристичке понуде, односно чињеница да ли на територији одређене општине постоје природна лечилишта или атрактивне културно-историјске дестинације. Тако је логично очекивати да ће Врњачка бања или Чајетина, на чијој се територији налази планина Златибор, као честе дестинације српских и страних туриста, имати већи прилив од боравишних такси од општина попут Шапца или Бујановца. Боравишне таксе су углавном сезонског карактера. Тако нпр. општине које имају развијен планински туризам далеко више прихода убиру током зимских месеци. О увођењу боравишних такси, као и о увођењу самодоприноса, одлучују грађани референдумом.

Поред такси, значајан извор финансирања локалних јавних добара представљају и накнаде. Накнаде су облик фискалитета који се плаћа као утврђена цена коришћења неког добра од општег интереса (шума, река, језера, земљишта, рудних богатстава и сл.). За локалну самоуправу велики значај имају накнаде за уређивање и коришћење грађевинског земљишта, накнаде за заштиту и унапређење животне средине и концесионе накнаде. Накнаде имају наменски карактер и тако нпр. средства сакупљена наплатом накнада за уређивање грађевинског земљишта могу имати значај у финансирању локалних јавних добара која се односе на уређивање грађевинског

земљишта, као и одржавање и коришћење објеката комуналне инфраструктуре. Поменута накнада за уређивање грађевинског земљишта има и приватно-правне и јавно-правне елементе. Приватно-правни елементи се огледају у томе што се ове накнаде остварују на основу закљученог посебног уговора између инвеститора изградње објеката и органа или организације локалне самоуправе надлежног за уређивање грађевинског земљишта. С друге стране, јавно-правни елемент се огледа у томе што се ове накнаде уводе и остварују у складу са законом (Кристић, 2006: 97-98).

Самодопринос је релативно значајан локални јавни приход који је строго наменског карактера са променљивим учешћем у структури локалних буџета. Специфичност овог прихода се огледа у томе што одлуку о њеном увођењу доносе грађани путем референдума и што је он, по правилу, временски ограничен (наплаћује се одређени број година). У улози обвезника самодоприноса појављују се пунолетни грађани заједнице у којој је самодопринос уведен. Карактеристично је да се обавеза овог прихода може утврдити не само у новцу, него и као обавеза у раду, роби или услузи (Анђелковић, Димитријевић, 2009: 169).

Закон о финансирању локалне самоуправе, како је и указано, проширује листу изворних јавних прихода и тиме даје знатно шира овлашћења локалној самоуправи. То је доста утицало да се, ради усаглашавања са овим законом, изврше измене и допуне два закона: Закона о порезима на имовину и Закона о пореском поступку и пореској администрацији. Посебно је, у претходном делу рада, истакнуто да су поводом пореза на имовину општине овлашћене да утврђују, наплаћују и контролишу овај порез, али је њихово право на утврђивање висине стопе овог пореза лимитирано висином стопе предвиђене републичким законом. Повећање фискалне надлежности локалне самоуправе условило је, истовремено, и формирање локалних пореских администрација. У складу са законом, локалне самоуправе су могле да рачунају на техничку и на сваку другу помоћ од стране Министарства финансија – Пореске управе, у периоду 1. децембар 2006. године – крај 2008. године, када је предвиђено њихово потпуно осамостаљење. У складу са тим скупштине јединица локалне самоуправе требало је да благовремено донесу одговарајући акт, као правни основ за образовање локалних пореских администрација, којима ће бити поверени послови утврђивања, наплате и контроле изворних прихода јединица локалне самоуправе. Стварна надлежност локалне пореске администрације уређена је Законом о изменама и

допунама Закона о пореском поступку и пореској администрацији,⁹ а то значи да, у поступку утврђивања, наплате и контроле изворних прихода, јединице локалне самоуправе имају права и обавезе које, по одредбама Закона о пореском поступку и пореској администрацији, има Пореска управа, осим права и обавеза које се односе на: идентификацију и регистрацију пореских обвезника; процену пореске основице; откривање пореских кривичних дела; решавање у другом степену у пореским и порескопрекршајним стварима; правну помоћ у пореским стварима и остала права и обавезе Пореске управе. Месна надлежност локалне пореске администрације значи да јединици локалне самоуправе припадају изворни приходи остварени на њеној територији. Тиме је локална пореска администрација овлашћења да путем решења утврђује порезе (јавне приходе), врши њихову пореску контролу и наплату; не врши утврђивање, али врши пореску контролу правилности и тачности обрачуна и уплате изворних прихода, који се плаћају по одбитку приликом сваке исплате прихода и наплату; не врши утврђивање и контролу, али врши редовну и принудну наплату новчане казне за пореске прекршаје. Уз то, локална пореска администрација је надлежна и за вођење првостепеног порескопрекршајног поступка за пореске прекршаје учињене непоштовањем прописа којима се уводе изворни приходи јединице локалне самоуправе уз напомену да, у крајњем, надлежност за вођење првостепеног прекршајног поступка може бити и другачије решена (Aleksić, 2008a: 67).

4.2. Уступљени приходи

С обзиром да изворни јавни приходи могу бити недовољни за финансирање локалних јавних расхода, Република уступа јединицама локалне самоуправе поједине приходе које она уводи својим законима. У Србији је у примени модел заједничких прихода, тако да јединици локалне самоуправе у целости или делимично припадају поједини облици јавних прихода. Буџетима јединица локалне самоуправе припадају порези остварени на њеној територији: порез на доходак грађана, и то на приходе од: пољопривреде и шумарства, самосталне делатности, непокретности, давања у закуп покретних ствари, осигурања лица, 80% од пореза на зараде који се плаћа према према пребивалишту запосленог, остали приходи у складу са законом); порез на наслеђе и

⁹ Чл. 160-161, чл. 164-170. Закона о пореском поступку и пореској администрацији, *Сл. гласник РС*, 61/07

поклон и порез на пренос апсолутних права. Република уступа јединици локалне самоуправе приходе од накнада остварених на територији локалне самоуправе, у складу са законом.¹⁰

4.3. Приходи од трансферних средстава

Трансфери представљају један од извора финансирања локалних јавних добара и, најчешће, се употребљавају за отклањање неравнотеже између расхода и прихода у буџетима локалних самоуправа, ради уклањања разлика у привредној развијености, у случајевима када наступи неки ванредни догађај (ванредна ситуација), ради изградње објекта инфраструктуре итд. Постоји више врста трансфера: наменски (условни) трансфери (морају се користити за унапред предвиђену намену) и ненаменски (безусловни) трансфери (када условљавања не постоје); вертикални трансфери (трансфер се врши „одозго на доле“, односно од виших према нижим политичко-територијалним јединицама) и хоризонтални трансфери (трансфер се врши између политичко-територијалних јединица на истом нивоу власти – најчешће од богатијих према сиромашнијим).

Законом о финансирању локалне самоуправе је, у циљу остваривања веће транспарентности и предвидивости система, предвиђено да се висина трансфера за сваку јединицу локалне самоуправе за наредну годину утврђује циљевима и смерницама економске политике, а не у годишњем закону, какво је решење важило раније. На овај начин, јединицама локалне самоуправе обезбеђују се услови да поступак припреме и доношења буџета спроводе у складу са буџетским календаром, а исто тако, омогућава им се и планирање у средњем и дугом року (Анђелковић, Димитријевић, 2009: 172). Наменски трансфери у Србији се могу јавити у два облика као: функционални трансфери и наменски трансфери у ужем смислу. Функционалне трансфере јединице локалне самоуправе могу да користе за финансирање расхода из оквира одређене функције за коју је добијен трансфер (нпр. основно образовање, примарна здравствена заштита). Висина овог трансфера се израчунава на основу података о укупним трошковима обављања одређене функције на нивоу Републике

¹⁰ Чл. 35-36. Закона о финансирању локалне самоуправе, *Сл. гласник РС*, 62/06, 99/13, 125/14

Србије, у последњој години пре преношења на ниво локалне самоуправе. Наменске трансфере у ужем смислу јединица локалне самоуправе може да користити само за тачно одређену намену у оквиру неке од функција, за коју је добила средства. Висину трансфера одређују надлежна министарства (Aleksić, 2008b: 35-36).

Основно обележје ненаменских трансфера је управо њихов ненаменски карактер. Другим речима, јединица локалне самоуправе има право да их користи за било коју намену у оквиру своје законом утврђене надлежности, а која је утврђена у буџету јединице локалне самоуправе. У Србији годишњи износ ненаменских трансфера, који Република додељује јединицама локалне самоуправе, износи 1,7% оствареног бруто друштвеног производа, према последњем објављеном податку републичког органа за послове статистике. Део тих средстава додељује се општинама ради уједначавања њихових економских потенцијала (трансфер за уједначавање). Право на ова средства имају оне општине које остваре испод 90% просечног прихода по становнику. У питању су општине које су сиромашније од просека општина Републике (Gođić, 2013a: 66). Осим трансфера за уједначавање постоје и други облици ненаменских трансфера: компензациони, транзициони и општи трансфер (Aleksić, 2008b: 34-35). Компензациони трансфер добијају оне јединице локалне самоуправе, којима на други начин није обезбеђена замена изгубљених прихода настала као последица промена у пореским законима. Транзициони трансфер има за циљ што безболније увођење новог система финансирања и то код оних јединица локалне самоуправе код којих ће, применом новог система финансирања, доћи до значајнијег смањења укупних прихода. Битна разлика између ове две врсте трансфера је да је компензациони трансфер трајног, а транзициони трансфер привременог карактера (најчешће 3 године). Општи трансфер добијају све јединице локалне самоуправе на основу критеријума који су утврђени Законом о финансирању локалне самоуправе. Критеријуми за додељивање ових средстава су: величина територије локалне самоуправе, број становника који живе у локалној самоуправи, број деце обухваћене дечијом заштитом, број одељења у основним и средњим школама итд. Заправо, свака јединица локалне самоуправе добија исти износ општег трансфера по једном становнику, односно по јединици површине, по једном одељењу у основном (средњем) образовању, једном детету у вртићу и по једном објекту у основном и средњем образовању и дечијој заштити.

У Србији је у примени систем вертикалних трансфера од Републике према локалној самоуправи, док хоризонтални трансфери између јединица локалне

самоуправе нису предвиђени. Постоји само хоризонтални трансфер на Републичком нивоу између државног органа и индиректних буџетских корисника.

4.4. Примања по основу задуживања

У случају да локална самоуправа не може да обезбеди потребна средства за финансирање својих расхода путем изворних прихода, уступљених прихода или трансфера потребна средства може обезбедити путем задуживања. „Златно правило задуживања“ (*eng. golden rule of borrowing*) допушта задуживање локалне самоуправе само ради капиталних потреба, односно дугорочних инвестиција. Задуживање ради капиталних потреба пружа могућност локалним самоуправама да, у краћем временском периоду, обезбеде финансијска средства за већи број пројеката него што би учиниле када би се ослањале само на остале изворе финансирања. С друге стране, непожељним се сматра задуживање у циљу финансирања текућег буџетског дефицита. Веома је битно да задуживање буде контролисано како не би дошло до презадуживања што може проузроковати повећање јавног дуга и угрозити макроекономску стабилност. Како би државе сузбиле презадуживање врло често се путем закона или нижих правних аката утврђују тзв. тврда (чврста) буџетска ограничења. У принципу, сам процес одобравања задуживања локалне самоуправе треба да обезбеди следеће: да су испуњени сви законски услови повезани са задуживањем локалне самоуправе; да постоји реална потреба за екстерним финансирањем који би користило локалној економији; да финансијска стабилност локалне самоуправе не буде угрожена будућим враћањем дуга.

У Србији је, пре доношења Закона о јавном дугу 2005. године, ова област била регулисана Законом о буџетском систему. Одредбе Закона о буџетском систему су биле доста рестриктивне тако да је локална самоуправа могла да се задужује за капиталне инвестиције у висини до 20% од текућих прихода остварених у претходној години. Такође, за превазилажење решења у текућој ликвидности, јединице локалне самоуправе могле су да добију позајмицу од буџета Републике, коју су морале да врате до 30. новембра текуће године. Одлуку о задуживању доносио је надлежни орган локалне власти по претходно прибављеном мишљењу Министарства финансија (Анђелковић, Димитријевић, 2009: 174).

Закон о јавном дугу је либерализовао задуживање локалне самоуправе. У складу са овим законом¹¹ локалне власти се могу задуживати у земљи и иностранству, односно на домаћем и иностраном тржишту. Локалне власти се могу задуживати за финансирање дефицита текуће ликвидности, који настаје услед неуравнотежености прихода и расхода током буџетске године. Међутим, овај облик задуживања не сме прећи 5% укупно остварених прихода локалне власти у претходној години. Локалне самоуправе се могу дугорочно задуживати ради (ре)финансирања капиталних инвестиционих расхода, али износ не сме бити већи од 50% укупно остварених текућих прихода буџета локалне власти у претходној години. Исто тако, износ главнице и камате, који доспева у свакој години на неизмирена дугорочна задуживања, ограничен је на 15% остварених текућих прихода јединице локалне самоуправе у претходној години. Одлуку о задуживању доноси надлежни орган локалне власти, по претходно прибављеном мишљењу Министарства финансија. Имајући у виду овакво законско решење, јединице локалне самоуправе имају могућност прибављања додатних финансијских средстава путем емисије муниципалних обвезница. Намена ове врсте задуживања може бити разноврсна: за изградњу спортских објеката, путева, школа, болница, комуналне инфраструктуре и др. (Анђелковић, 2010: 208-209).

4.5. Стање и перспективе актуелног финансирања локалних јавних добара

Актуелни систем финансирања локалних јавних добара у нашој земљи има одређене предности и недостатке. Једна од предности јесте чињеница да систем у великој мери уважава теоријске поставке на којима почива успешно финансирање локалних јавних добара. Тако се води рачуна о реализацији стабилизационе, редистрибутивне и алокативне функције. Локалном нивоу власти по закону припадају они порески облици, који су у теорији препоручљиви за овај ниво власти. Њихове основне карактеристике су немобилна пореска основица, лако су уочљиви и лаки су за администрирање (Musgrave, 2000: 166; Gramlich, 1999: 165, Bird, 2010: 3). Уз то, локалној самоуправи, у законом предвиђеном обиму, припада део прихода од пореза који су наплаћени на њеној територији. Локалном нивоу власти припадају и таксе и други облици прихода, који упоредноправно посматрано, припадају локалним

¹¹ Чл. 3. Закона о јавном дугу, *Сл. гласник РС*, 61/05, 107/09, 78/11

колективитетима. Предност уведена Законом о јавној својини¹² је да општина располаже својом имовином која је до тада припадала Републици Србији. Све наведено се позитивно одражава на финансирање локалних јавних добара тј. надлежности локалног нивоа власти.

С друге стране, изворни приходи локалних колективитета и уступљени приходи локалном нивоу власти, нису довољни да се адекватно, тј. у потпуности финансирају локална јавна добра. То јесте недостатак, иако је стање сада далеко боље него пре спровођења реформе у овом домену. Локалне самоуправе су и даље, у великој мери, зависне од средстава која им се трансферишу од стране виших нивоа власти. Разлог тога је што се претежни део расхода финансира на Републичком нивоу, па Република располаже и највећим средствима будући да је надлежна за увођење, контролу и наплату најиздашнијих прихода. Ако имамо у виду систем трансфера, велики недостатак је недовољна транспарентност. У погледу могућности задуживања локалне самоуправе два главна недостатка тичу се ниске кредитне способности великог броја општина и недовољно развијеног тржишта капитала.

¹² Чл. 18. Закона о јавној својини, *Сл. гласник РС*, 72/11, 83/13, 105/14

ЗАКЉУЧНА РАЗМАТРАЊА

Изузетно је велики значај питања локалних јавних добара и њиховог финансирања. Као што је већ истакнуто у раду обезбеђењем јавних добара у целини, па тиме и локалних јавних добара, задовољавају се потребе и преференције грађана. У земљама широм света постоји тежња за тзв. фискалном децентрализацијом, односно преношењем што ширег обима овлашћења са централне на локалну власт. То важи и за Републику Србију, која је на путу европских интеграција и тежи да, у што већој мери, усклади свој правни систем са општеприхваћеним правним стандардима ЕУ у овој области. У значајном обиму, наша земља је ускладила своје законодавство са Европском повељом о локалној самоуправи. Исто важи и за Светску декларацију о локалној самоуправи. Национална правна решења су у сагласју са теоријским принципима и поставкама на којима почива фискални федерализам. Међутим, Република Србија се суочава са бројним проблемима разноврсне природе. Они остављају „траг“ на фактичко остваривање фискалне децентрализације. Како земља не би пуно заостајала за развијеним светом и земљама, које се као и она налазе у процесу транзиције, предузимају се реформе. Правна држава, политичка стабилност, сређивање стања у јавним финансијама претпоставке су да земља оствари добре резултате на економском плану, у области демократизације друштва и области локалне самоуправе. Локални ниво власти треба да има већи опсег овлашћења (надлежности) који ће бити праћен већом аутономијом у финансирању јавних добара.

Директан или индиректан утицај на област локалних јавних добара и успешност њиховог финансирања у Републици Србији остварују појаве као што су: недовољан раст бруто друштвеног производа, велика јавна потрошња, буџетски дефицит, перманентни раст јавног дуга (значајан део јавног дуга је у иностраној валути), велике разлике по окрузима (неке округе одликује мала насељеност и низак природни прираштај, готово непостојање привреде, изузетно висока стопа незапослености), гломазна, неефикасна, неадекватно технички опремљена и недовољно стручна локална администрација, слаб фискални капацитет (мала издашност локалних извора финансирања и велика зависност од трансфера од стране централне власти) и неефикасни и нефлексибилни систем контроле локалне самоуправе (прописивање ширег опсега овлашћења локалној самоуправи, без адекватне контроле, може створити

велике могућности за самовољу локалних политичких представника и бројне злоупотребе на локалном нивоу власти).

Стога је веома битно да се у земљи предузме низ мера како би се превазишли постојећи проблеми и успоставила већа фискална аутономија нижих нивоа власти. Посматрано из угла јавних расхода неопходна је рационализација у јавном сектору, као и већа ефикасност, економичност и ефективност јавних расхода и тако већи квалитет у обезбеђењу свих јавних добара (на тај начин и локалних јавних добара). Посматрано из угла јавних прихода неопходно је оснажити фискални капацитет свих нивоа власти, а тиме и општина, с обзиром да оне имају мале фискалне капацитете. Општепознато је да опорезивање за предмет (порески објекат) има имовину, приходе, промет, добит привредних субјекта и, у том смислу, је важно створити бољи пословни амбијент и слободно и конкуретно тржиште које ће омогућити подстицање пословних активности и привући страни капитал. Без тога нема повећања производње и бруто друштвеног производа. Не треба, притом, запоставити улагање у инфраструктуру, која је покретач привредног напретка и услов бољег животног стандарда грађана. Важно је обезбедити ефикасне механизме контроле локалне самоуправе, пошто је то битан услов успостављања непосредне демократије и веће фискалне аутономије локалне власти. Уз напред наведене претпоставке и процес континуираног јачања свести грађана о томе како треба да функционише локална самоуправа и шта од ње треба очекивати, Република Србија ће бити на добром путу да обезбеди, преко локалног нивоа власти, одговарајућа локална јавна добра. У том смислу, мишљења смо да, стварање услова за конкуренцију локалних самоуправа може да допринесе повећању њихове ефикасности. Примери успешних локалних самоуправа које су привукле већи број инвеститора, побољшале локалну инфраструктуру, локалне административне услуге и др. могу подстицајно да делују на остале локалне самоуправе да следе њихов пример. Такође, сматрамо да је погодно и функционално повезивање неколико локалних самоуправа (заједница) у циљу реализације одређених пројеката (на пример, изградња водовода, капацитета за складиштење и прераду отпада, регулисање речних токова, изградња локалних путева). Тиме је могуће постићи економију обима и смањити трошкове обезбеђивања одређених локалних јавних добара. Могућност повезивања локалних колективитета (општина) постојала је и до сада, али су такви пројекти ретко реализовани вероватно због стратешког понашања појединих општина и градова, којим су настојали да што више трошкова превале на остале partnere, а да што више користи

обезбеде за себе. Са таквим понашањем, реализација пројеката, који су јако значајни за локални ниво власти, увек изостаје.

ПОПИС КОРИШЋЕНЕ ЛИТЕРАТУРЕ

- Aleksić, V. (2008a). Suština fiskalne decentralizacije u Republici Srbiji. *Pravo – teorija i praksa*. 7-8. 62-72.
- Aleksić, V. (2008b). Ciljevi novog sistema finansiranja lokalne samouprave u Republici Srbiji. *Pravo – teorija i praksa*. 3-4. 31-36.
- Aleksić, V., Počuča, M. (2008c). Evropska povelja o lokalnoj samoupravi kao instrument za definisanje i zaštitu principa lokalne samouprave. *Pravo – teorija i praksa*. 1-2. 101-106.
- Anđelković, M. (2010). *Буџетско право*. Ниш: Центар за публикације Правног фалкутета у Нишу
- Anđelković, M. (2009). *Јавне финансије и финансијско право*. Ниш: Центар за публикације Правног фалкутета у Нишу
- Anđelković, M. Димитријевић, М. (2009). *Пореско право Србије*. Ниш: Центар за публикације Правног фалкутета у Нишу
- Anđelković, M. (2008). Фискална децентрализација у Републици Србији. *Зборник радова правног фалкутета у Нишу*. 51(LI). 41-52.
- Angelov, G. (2008). Treći talas reforme lokalne samouprave. Lokalna samouprava u Makedoniji; u: Zloکار, Z. i Damjanović, D. (ur.). *Modeli organizacije lokalne samouprave – Slovenija, Hrvatska, Bosna i Hercegovina, Makedonija i Srbija*. Beograd: PALGO centar. 129-181.
- Bird, R. (2010). Taxation and Decentralization. The World Bank. *Economic Premise*. 38. 1-5.
- Bratić, V. (2008a). Lokalna samouprava u središnjoj i istočnoj Europi: snažan, neovisan instrument upravljanja na lokalnoj razini ili tigar od papira. *Financijska teorija i praksa*. 32(2). 139-157.
- Bratić, V. (2008b). *Odlučivanje o lokalnim proračunima: između jave i sna*. Zagreb: Institut za javne financije
- Cullis, J., Jones, P. (1998). *Public Finance and Public Choice*. New York: Oxford University Press
- Димитријевић, П. (2008). *Управно право*. Општи део. Прва књига. Ниш: Центар за публикације Правног факултета
- Gočić, J. (2013a). *Razvoj i finansiranje regionalne i lokalne samouprave u RS i fiskalne reforme*. Beograd: Institut za poslovne
- Gočić, J. (2013b). *Fiskalna autonomija i finansiranje razvoja regionalne i lokalne samouprave i stavovi EU*. Beograd: Institut za poslovne finansije
- Gramlich, E. (1999). A Policymaker's guide to fiscal decentralization. in: Slemrod J. (ed.). *Tax policy in the real world*. Cambridge: Cambridge University Press. 163-169.
- Högye, M., Hassel, H. V., Olsson, G., Sabbe F., Ott, K. (2000). Comparative Approaches to Central and Eastern European Tax Administration Reform. in: Högye. M. (ed.). *Local and Regional Tax Administration in Transition Countries*. Budapest: Open Society Institute (OSI)/Local Government and Public Service Reform Initiative (LGI). 49-78.
- Hrustić, H. (2002). *Fiskalni federalizam u svetu i naša iskustva*. Beograd: Privredni pregled
- Иванов, С. (2004). *Реформа финансирања локалне самоуправе*. Београд: Чигоја
- Кристић, С. (2006). *Изворни приходи у систему финансирања локалне самоуправе у Републици Србији*. Београд: ПАЛГО центар/Стална конференција градова и општина

- Ловчевић, Ј. (1997). *Институције јавних финансија*. Београд: Службени лист
- Musgrave, A. (2000). Fiscal Federalism, in: Buchanan M. J. and Musgrave A. R. (ed.). *Public Finance and Public Choice*. Cambridge, Massachusetts: The MIT Press. 155-175.
- Oates, W. (1999). Fiscal decentralization and economic development. in: Slemrod J. (ed.). *Tax policy in the real world*. Cambridge: Cambridge University Press. 171-177.
- Petrićević, N. (2005). Ustvoj i financiranje lokalnih javnih potreba u Republici Hrvatskoj. *Pravni vijesnik*. 21(1-2). 215-228.
- Ploštajner, Z. (2008). Male opštine: prednosti i nedostaci. Lokalna samouprava u Sloveniji; u: Zlokapa, Z. i Damjanović, D. (ur.). *Modeli organizacije lokalne samouprave – Slovenija, Hrvatska, Bosna i Hercegovina, Makedonija i Srbija*. Beograd: PALGO centar. 10-49.
- Raičević, B., Stojanović, S. (2002). Lokalne finansije: iskustva i mogućnosti Srbije. *Ekonomika preduzeća*. januar/februar. 54-63.
- Rogić-Lugarić T., Maksimovska-Valjanovski, A. (2011). Samoopozivanje kao izvor financiranja lokalnih zajednica – hrvatska i makedonske iskustva. *Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu*. 61(2). 391-416.
- Rosen, H. S. (2002). *Public finance*. New York: McGraw-Hill Higher Education
- Sheldrake, M. (2002). Karakteristike i tradicije lokalne uprave u Velikoj Britaniji; u: Damjanović, M. (ur.). *Usporedna iskustva lokalnih samouprava*. Beograd: MAGNA AGENDA. 41-61.
- Stojanović, S. (2005). *Fiskalni federalizam*. Beograd: Institut za uporedno pravo/Centar za antiratnu akciju
- Vasiljević, D. (2008). Novi zakonski okvir za lokalnu samoupravu u Srbiji; u: Zlokapa, Z. i Damjanović, D. (ur.). *Modeli organizacije lokalne samouprave – Slovenija, Hrvatska, Bosna i Hercegovina, Makedonija i Srbija*. Beograd: PALGO centar. 182-214.
- Žohar, F. (2008). Reforma financiranja općina u Sloveniji. *Financijska teorija i praksa*. 32(2). 159-179.

ПОПИС ОСТАЛЕ ИСТРАЖИВАЧКЕ ГРАЂЕ

- Устав Републике Србије. *Службени гласник РС*. Бр. 98/06
- Закон о буџетском систему. *Службени гласник РС*. Бр. 54/09, 73/10,...108/13, 142/14
- Закон о јавном дугу. *Службени гласник РС*. Бр. 61/05, 107/09, 78/11
- Закон о јавној својини. *Службени гласник РС*. Бр. 72/11, 88/13, 105/14
- Закон о локалној самоуправи. *Службени гласник РС*. Бр. 129/07, 83/14 – др. закон
- Закон о пореском поступку и пореској администрацији. *Службени гласник РС*. Бр. 80/02, 84/02,...61/07, 20/09, ...108/13; 68/14; 105/14
- Закон о финансирању локалне самоуправе. *Службени гласник РС*. Бр. 62/06,...99/13, 125/24

ЛОКАЛНА ЈАВНА ДОБРА И ЊИХОВО ФИНАНСИРАЊЕ

САЖЕТАК

Финансијска аутономија локалне самоуправе у савременим државама постаје услов без кога нема развоја демократије. Јачање ове аутономије није могуће без постојања одговарајућих јавних прихода којима локална самоуправа (заједница), у значајној мери, може да управља и да располаже. У данашњим условима је, стога, врло изражена тежња за тзв. фискалном децентрализацијом као једном од значајних тачака јачања локалне демократије. Фискалну децентрализацију, најопштије речено, чине захтеви да се јединицама локалне самоуправе препусти обезбеђивање оних јавних добара, која се могу боље реализовати на локалном него на неком вишем нивоу власти (локална јавна добра) и, сагласно томе, захтеви да се јединицама локалне самоуправе омогући располагање износом јавних прихода који је потребан за успешно финансирање локалних јавних добара.

Локална јавна добра и њихово финансирање су предмет истраживања овог мастер рада. Финансирање и задовољење потреба грађана, на локалном нивоу и преко обезбеђења локалних јавних добара, једно је од најважнијих и прилично актуелних питања финансирања јединица локалне самоуправе у свим демократским државама. Исто важи и за Републику Србију и њен успех у овом подручју, што ће бити од великог значаја приликом оцењивања укупних резултата, које земља постиже у процесу европских интеграција.

У мастер раду су детаљно обрађена питања која се тичу феномена јавних добара и децентрализације јавног сектора. На основу упоредноправних разматрања локалних јавних добара и њиховог финансирања у одабраним развијеним земљама и земљама у транзицији, као и разматрања финансијске аутономије локалне самоуправе у Републици Србији проверене су следеће хипотезе: фискална децентрализација ствара предуслове за квалитетније и јефтиније обезбеђење локалних јавних добара у Републици Србији; систем локалних јавних добара и њиховог финансирања у Републици Србији уважава савремене теоријске ставове у погледу јавних добара која треба да се локално обезбеђују и финансирају; систем локалног финансирања јавних добара у Републици Србији је упоредив са општеприхваћеним захтевима у овој области у развијеним земљама ЕУ и света. Провера ових хипотеза, оцена актуелне

надлежности локалне самоуправе (локалних јавних добара), као и оцена стања и перспектива актуелног финансирања локалних јавних добара у нашој земљи, циљеви су спроведеног истраживања.

Током израде мастер рада коришћени су: нормативни метод, упоредно-правни метод, историјско-правни метод, аналитичко-синтетички метод, дедуктивно-индуктивни метод.

Реформе, у нашим условима, у домену фискалне децентрализације охрабрују. Самим тим су задовољавајући резултати и у области локалних јавних добара и њиховог финансирања. Простора за побољшање има нарочито када је реч о квалитетнијем и јефтинијем обезбеђењу појединих локалних јавних добара. Код нас су, у значајној мери, прихваћени теоријски ставови у погледу јавних добара која треба да се обезбеђују и финансирају од стране локалног ниво власти, тако да можемо констатовати да је систем локалног финансирања јавних добара у Републици Србији упоредив са општеприхваћеним захтевима у овој области у развијеним земљама ЕУ и света. У времену које предстоји треба, у већој мери од досадашње, јачати свест грађана о томе како треба да функционише локална самоуправа и шта од ње треба очекивати и, такође, треба јачати ефикасне механизме контроле локалне самоуправе и њеног финансирања, како би се евентуалне злоупотребе свеле на што мању меру.

Кључне речи: фискална децентрализација, локална самоуправа, локална јавна добра, финансирање локалних јавних добара.

LOCAL PUBLIC GOODS AND THEIR FINANCING

SUMMARY

Financial autonomy of local self-government in modern states is becoming a condition without which there is no development of democracy. Strengthening this autonomy is not possible without existence of the appropriate public incomes which can be, to a significant extent, managed and disposed of by local self-government (community). In today's conditions is thus much expressed tendency for so-called fiscal decentralization as one of significant points of strengthening local self-government. Fiscal decentralization, spoken most generally, consists of demands to leave to the units of local self-government the provision of those public goods, which can be better realized at local than at some higher level of power (local public goods) and, accordingly, the demands to enable units of local self-government to dispose of the amount of public incomes that is necessary for successful financing of local public goods.

Local public goods and their financing are subject of research of this master work. Financing and satisfaction of citizens' needs, at local level and through provision of local public goods, is one of the most important and pretty actual issues of financing the units of local self-government in all democratic states. The same is valid for the Republic of Serbia and its success in this area, which would be of a great significance with assessment of total results achieved by the country in the process of European integrations.

In the master work the issues related to the phenomena of public goods and decentralization of public sector are elaborated in detail. Based on comparative-legal considerations of local public goods and their financing in chosen developed countries and the countries in transition, as well as the considerations of financial autonomy of local self-government in the Republic of Serbia, the following hypotheses were checked: fiscal decentralization creates prerequisites for more quality and cheaper provision of local public goods in the Republic of Serbia; the system of local public goods and their financing in the Republic of Serbia respects the most modern theoretical attitudes with regard to public goods that should be locally provided and financed; the system of local financing the public goods in the Republic of Serbia is comparable to generally accepted demands in this area in developed countries of EU and the world. Check of these hypotheses, assessment of actual competence of local self-government (local public goods), as well as the assessment of the

states and prospective of actual financing of local public goods in our country are the goals of conducted research.

During preparation of master work the following were used: normative method, comparative-legal method, historical-legal method, analytical-synthetic method, deductive-inductive method.

The reforms, in our conditions, in domain of fiscal decentralization are encouraging. Therefore the results are also satisfying in area of local public goods and their financing. There is space especially when speaking of more quality and cheaper provision of some local public goods. We have, to a significant extent, accepted theoretical attitudes related to public goods that should be provided and financed by the local level of power, so we can ascertain that the system of local financing the public goods in the Republic of Serbia is comparable to generally accepted demands in this area in developed countries of EU and the world. In the upcoming time, more than so far, citizens' consciousness on how should function local self-government and what should be expected of it should be strengthened and, also, the efficient mechanisms of controlling the local self-government and its financing should be strengthened, in order to reduce possible misuses to the smallest possible extent.

Key words: fiscal decentralization, local self-government, local public goods, financing of local public goods.

БИОГРАФИЈА СТУДЕНТА

Стефан Јоцић је рођен 02. октобра 1989. године у Ћуприји. Основну школу „Милан Мијалковић“ и гимназију „Светозар Марковић“ завршио је у Јагодина. Правни факултет Универзитета у Нишу (основне академске студије права) уписао је школске 2008/2009. године. Дипломирао је 10. децембра 2012. године и стекао звање – дипломирани правник. Мастер академске студије права, на правно – економском модулу, уписао је школске 2013/2014. године на Правном факултету Универзитета у Нишу. У току основних академских студија права, Стефан Јоцић се детаљније упознао са радом следећих институција: Виши суд у Јагодина, Регионални центар Пореске управе у Нишу, Београдска берза и Народна Банка Србије. Такође је похађао и одређени број стручних семинара, захваљујући којима је обогатио своја знања из појединих грана права. Стефан Јоцић је био активан у раду студенских организација. Пратио је бројна стручна предавања, трибине, такмичења у њиховој организацији. Поред тога, присуствовао је и предавањима, трибинама и семинарима, чије су теме биле повезане са актуелним друштвеним питањима из области функционисања правног поретка, заштите људских права и основних слобода, борбе против корупције и криминала, реформе државне управе, модернизације опорезивања, фискалне децентрализације, функционисања локалних колективитета, локалних финансија, заштите потрошача. Њихов организатор су биле локалне самоуправе и невладине организације. Стефан Јоцић поседује вештину рада на рачунару и служи се енглеским језиком.