

Stručni članak
Primljen 02.04.2018.
Odobren 16.10.2018.

FISKALNA DECENTRALIZACIJA U REPUBLICI SRBIJI

Nakon 2001. godine Srbija je započela proces demokratizacije i socio-ekonomske tranzicije. U okviru sveukupne reforme javne uprave i sistema javnih finansija započet je i proces fiskalne decentralizacije da bi se ojačala pozicija lokalnih samouprava. Decentralizacija u svakom pogledu, a naročito fiskalna, najvažnija je pretpostavka lokalnog razvoja. Da bi dobro funkcionisala decentralizovana država, važno je da ova tri vida decentralizacije: politička, administrativna i fiskalna, budu dobro usklađena. Fiskalna decentralizacija odnosi se na prikupljanje i potrošnju sredstava na raznim nivoima vlasti.

U radu se navode razlozi koji opravdavaju proces fiskalne decentralizacije, kao i razlozi koji su protiv fiskalne decentralizacije, tj. razlozi koji govore o ograničenjima koja ona sa sobom nosi. Cilj pravilno sprovedene fiskalne decentralizacije je da uloga gradova i opština jača, kao i njihova fiskalna autonomija, da Republika lokalnim vlastima poveri brojne važne nadležnosti i da lokalni budžeti budu višestruko uvećani.

Decentralizacija u Srbiji nije napredovala na zadovoljavajuć način. Srbija je fiskalnu decentralizaciju stavila u centar reforme državne uprave. Načini finansiranja lokalnih samouprava u Srbiji menjali su se u prethodnih 15 godina, što je izazivalo nestabilnosti. Samo između 2008. i 2015. godine pravni okvir sistema finansiranja lokalnih samouprava menjao se više puta i time su narušavani procesi realizacije budžeta i upravljanja finansijama na lokalnom nivou. Pomenute promene u zakonskom okviru za krajnju posledicu imale su umanjeње budžeta lokalnih samouprava, što je ugrozilo njihovu sposobnost da obavljaju svoje komunalne, investicione i druge funkcije.

Ključne reči: *fiskalna decentralizacija, razlozi fiskalne decentralizacije, reforma fiskalnog sistema*

* Pravni fakultet Univerziteta Union u Beogradu; vesna.aleksic@pravnofakultet.rs

1. Uvod

Ustavom iz 1990. godine i poreskim propisima donetim u tom periodu u Srbiji je uvedena centralizovana politička i fiskalna struktura, što je značilo centralizaciju prihoda i rashoda, kao i dodeljivanje najvažnijih funkcija nivou republike. Lokalnim vlastima su delegirani određeni poslovi uz prenošenje potrebnih sredstava. Politički i ekonomski život u Srbiji u tom periodu karakterišu oskudica i nemiri, a sistem finansiranja pretvorio se u sve suprotno od onoga što je zakonima uređeno početkom 90-ih.

Reforma sistema javnih finansija započeta 2000. godine uzrokovala je uspostavljanje poreskog sistema koji je uporediv s poreskim sistemima zemalja članica OECD-a. Reforma je izazvala decentralizaciju javnih funkcija, ali su najznačajnije funkcije i dalje u nadležnosti Republike. Prema Zakonu o teritorijalnoj organizaciji Republike Srbije¹, teritorijalne jedinice čine opštine (njih 150), gradovi (23) i Grad Beograd (tj. 174 jedinice lokalne samouprave) i autonomne pokrajine kao oblici teritorijalne autonomije. Na osnovu teritorijalne organizacije, danas u Srbiji imamo tri nivoa vlasti: nivo republike, nivo pokrajine, nivo lokalne zajednice.

Političke promene, rat, međunarodni faktor, nametnuli su potrebu da se stvori država u službi svojih građana. Težnja za decentralizovanim javnim finansijama nije samo osobina zemalja bivše Jugoslavije, već je ova tendencija izražena svuda kao izraz jačanja demokratskih vrednosti. Za zemlje u tranziciji ovaj proces ima drugačiju težinu jer je posledica promene celog vrednosnog sistema u društvu.

Proces decentralizacije je spuštanje nadležnosti i odgovornosti za obavljanje javnih funkcija sa centralnog na niže nivoe vlasti. Kada govorimo o decentralizaciji, imamo tri oblasti decentralizacije: jedna je politička, druga je administrativna i treća je fiskalna decentralizacija.

Decentralizacija fiskalnog sistema jedne države iziskuje pružanje odgovora na više pitanja. U različitim državama deluju različiti faktori koji utiču na stvaranje društveno-političkog i ekonomskog sistema, a i na stvaranje fiskalnog sistema. Naročito je značajno, kada je u pitanju fiskalni sistem, na koji način će se vršiti raspodela javnih prihoda i javnih rashoda između političko-teritorijalnih jedinica i odabir odgovarajućeg sistema raspodele.

U fiskalnim odnosima između centralne i lokalne vlasti primećuju se dva dominantna trenda od 2001. godine do danas²:

¹ Zakon o teritorijalnoj organizaciji Republike Srbije, *Službeni glasnik RS*, br. 129/2007 i 18/2016.

² Fiskalna decentralizacija i finansiranje lokalne samouprave u Srbiji i Crnoj Gori, dr Sanja Kmezić, prof. dr Katarina Đulić, dr Mijat Jocović, dr Jadranka Kaluđerović, Univerzitet u Beogradu – Pravni fakultet, 2016.

- trend fiskalne decentralizacije, od 2001. do 2008. godine: faza tokom koje su usvojena dva najvažnija zakona za lokalnu samoupravu – Zakon o lokalnoj samoupravi (2002. i 2007. godine)³ i Zakon o finansiranju lokalne samouprave (2006. godine),⁴ i donet važeći ustav Republike Srbije (2006. godine).⁵ Usvojena je i Strategija reforme državne uprave u Republici Srbiji u novembru 2004. godine⁶, kojom se Republika Srbija opredelila za veću (fiskalnu) decentralizaciju i uvrstila je u osnovne principe reforme. U ovom periodu jača uloga gradova i opština i njihove fiskalne autonomije putem kontinuiranog prenosa nadležnosti i sredstava, odnosno izvora prihoda za finansiranje tih nadležnosti;
- trend fiskalne centralizacije i pseudodecentralizacije, od 2009. do 2015. godine, koji karakteriše kontinuirana suspenzija Zakona o finansiranju lokalne samouprave i učestale promene propisa koje su uzrokovale urušavanje sistema lokalnih finansija i značajno umanjeње budžeta gradova i opština. Ovaj period su obeležili:
 - a) ukidanje, smanjenje ili izmena prihoda lokalne samouprave, i to kako izvornih prihoda opština, tako i ustupljenih prihoda i transfera s nivoa Republike;
 - b) prenos novih poslova, rashoda i troškova bez obezbeđivanja odgovarajućih sredstava za njihovo finansiranje;
 - c) vertikalna neravnoteža između prihoda i rashoda izazvana lošim nestrategičkim upravljanjem prenosa nadležnosti i pratećih izvora prihoda za njihovo finansiranje.

2. Razlozi koji opravdavaju proces fiskalne decentralizacije

Postoji više razloga za decentralizaciju, a najčešći su praktični, jer centralna vlast nema dovoljno sluha za potrebe određene sredine i informacija o njima. Takođe, ukoliko stanovništvo nije homogeno, ako postoje etničke, rasne, jezičke i kulturne razlike, tada postoje i politički argumenti koji idu u prilog decentralizaciji. Problem se javlja u sredinama sa specifičnim teritorijalnim karakteristikama, različitim potrebama, i u vezi s tim kako u tim sredinama obezbediti iste javne usluge za sve građane.

Jedan od osnovnih *ekonomskih razloga* za proces fiskalne decentralizacije jeste potreba da se lokalnim nivoima u zemlji dozvoli da vode politiku javnih prihoda i javnih rashoda kakva će najbolje odgovarati interesima i potrebama

³ Zakona o lokalnoj samoupravi 2007. godine, *Sl. glasnik RS*, br.129/2007.

⁴ Zakon o finansiranju lokalne samouprave, *Sl. glasnik RS*, br. 62/2006, 47/2011 i 93/2012.

⁵ Ustav Republike Srbije, *Sl. glasnik RS*, 98/2006.

⁶ <http://www.gs.gov.rs/lat/strategije-vs.html> i <http://socijalnoukljucivanje.gov.rs/rs/category/dokumenta/>.

njihovih rezidenata⁷. Kvalitetu zadovoljavanja javnih potreba doprinosi decentralizovana vlast, koja je bolje i potpunije informisana o potrebama i zahtevima pojedinaca. Takođe, pružanje usluga na lokalnom nivou je manje skupo, jer su opšti troškovi i troškovi kontrole niži, a uz to decentralizacija pruža mogućnost da lokalne vlasti preuzmu odgovornost, kako za ekonomski, tako i za ukupni društveni razvoj. Jedan od ekonomskih razloga koji je pozitivan u odnosu na fiskalnu decentralizaciju je i poboljšanje alokacije resursa, odnosno povećanje lokalnog uticaja na javni sektor. S aspekta poreske konkurencije, decentralizacija doprinosi efikasnijem upravljanju javnim sredstvima, jer se poreski obveznici mogu seliti iz jednog područja u drugo s nižim stopama. Ako bi poreske stope bile ujednačene, time bi se izbegao porast utaje poreza i sprečilo se seljenje kapitala i poslovnih aktivnosti iz poreskih razloga.

U praksi se pokazalo da, iako su postojali svi opravdani ekonomski razlozi za fiskalnu decentralizaciju i reformu sistema finansiranja lokalne samouprave u Srbiji, ovaj pokretač za proces fiskalne decentralizacije u periodu između 2001. i 2006. godine bila je međunarodna donatorska zajednica, koja je lokalnim akterima pružala ekspertsku i finansijsku pomoć za njegovu realizaciju. Ova činjenica značajno je uticala na kasniji tok decentralizacije, kada upravljanje fiskalnim odnosima između centralne i lokalne vlasti više nije bilo u fokusu donatorskih programa i kada su nastupile godine ekonomske krize⁸.

Politički razlozi u korist fiskalne decentralizacije vide se u stavu da u demokratskom društvu decentralizacija jača demokratiju. Određeni model decentralizacije u federalnoj državi odražava i određeni stepen demokratije. U takvim uslovima građanima se pruža mogućnost da se uključe u političke aktivnosti, jer lokalna politika ima veći uticaj na njihov svakodnevni život. Obezbeđivanjem javnih usluga od strane lokalne vlasti jačaju kontakti i komunikacija između građana i lokalnih vlasti. Za razliku od lokalne, federalna vlast ne bi imala potpuna saznanja o potrebama građana kojima i jesu upućeni određeni programi javnih usluga.

Navešćemo još neki razlog za sprovođenje fiskalne decentralizacije:

- centralne vlasti ne poseduju informacije o onome šta se dešava na terenu kao lokalne vlasti na nekom srednjem nivou,
- ako imamo srednji ili lokalni nivo, gde se neposredno biraju izvršni organi, ti organi odgovaraju biračima, pod većim su pritiskom birača i imaju veću odgovornost. Tako se postiže nivo veće odgovornosti,
- države su suviše složene da bi se bavile iz jednog centra nizom sitnijih pitanja i zbog toga je važno da se centralna vlast rastereti nekih obaveza koje joj zapravo ni ne pripadaju,

⁷ Čapkova, S., 1999, Pitanje lokalne vlasti, u : *Javne finansije*, Magna agenda, Beograd, str. 398-399.

⁸ Dr Sanja Kmezić: *Pravna i institucionalna analiza procesa fiskalne decentralizacije*, Univerzitet u Beogradu – Pravni fakultet, 2016.

- nije dobro da se politika sprovodi jednako iz jednog centra na različite delove zemlje koji imaju veoma velike specifičnosti, na primer, istočnu Srbiju, koja je veoma specifična, Niški region, Vojvodinu, Šumadiju i tako dalje. Svaki od tih delova Srbije ima neke svoje specifičnosti i te regionalne ili lokalne vlasti bi bolje poznavale te specifičnosti i donosile bi bolje odluke nego onaj ko sedi u Beogradu i u centralnoj vlasti,
- fiskalna decentralizacija je dobra zato što osigurava samostalnost i sigurnost lokalnih finansija,
- finansije lokalne samouprave mogu da budu predvidive zato što se zna koliko se na lokalnom nivou može ubrati prihoda, dok, ako se ide na redistribuciju od centralnih organa vlasti prema lokalnim, u tom slučaju često to zavisi od volonterizma,
- ona omogućava bolje procese odlučivanja za manjinske grupe. Tu je reč o manjinskim grupama koje su na nivou države možda i zanemarljive.

3. Razlozi koji ograničavaju proces fiskalne decentralizacije

Osim navedenih ekonomskih i političkih razloga koji govore u prilog fiskalnoj decentralizaciji, postoje i neka *ograničenja*. Ona nas upozoravaju na to da, kada se ide u proces decentralizacije, mora se voditi računa o nekim stvarima koje mogu da donesu loše efekte ako se na pravi način ne otklone poneki od uzroka loših efekata. To su:

- ukoliko se ne izvode sveukupne reforme u državi, malo ima smisla da se izvodi decentralizacija. U državi u kojoj ne funkcionišu institucije, u kojoj nisu izvedene neke reforme u skladu s evropskim standardima, teško je izvesti decentralizaciju zato što će se onda one loše osobine centralnih vlasti prenositi na niži nivo. Proces decentralizacije zapravo povećava administrativni aparat, a to mogu da iskoriste političke stranke koje pokušavaju putem administrativnog aparata da zaposle svoje zaslužne članove,
- proces decentralizacije uzrokuje povećane korupcije. To je tačno ako se ne uvaži onaj prvi princip da se moraju izvršiti reforme, da se moraju izgraditi institucije, jer je sigurno da će se, ako se to ne uradi, a osnuju se novi regioni u Srbiji, taj nivo korupcije preseliti samo na niže nivoe. Međutim, ako institucije funkcionišu, to u tom slučaju ne bi bilo moguće,
- može se desiti da lokalne vlasti manjak sredstava u budžetu nadoknađuju time što uvode velike lokalne takse nekim preduzećima. U tom slučaju se dobija kontraefekat i to može dovesti, umesto do jačanja lokalne vlasti i jačanja lokalne privrede, do toga da lokalna privreda doživi krah zato što će se ugaziti jedan broj firmi,
- u državama s decentralizovanim poreskim sistemom javljaju se dva osnovna problema između različitih nivoa vlasti: ko je nadležan za uvođenje poreskih

oblika i njihove naplate i raspodela poreskih prihoda po nivoima političko-teritorijalne organizovanosti. Ovi problemi rešavaju se zaključivanjem fiskalnog sporazuma između teritorijalnih jedinica na različitim nivoima političko-teritorijalne organizovanosti. Fiskalnim sporazumom usklađuju se odnosi između nivoa vlasti u pogledu raspodele funkcija i raspodele prihoda potrebnih za finansiranje rashoda koji nastaju u vezi s obavljanjem ovih funkcija⁹,

- opasnost decentralizacije ogleda se u nedostatku koordinacije u donošenju mera i politike federalnih jedinica u oblasti poreza. Na taj način podižu se barijere u međusobnoj trgovini i ugrožavaju se slobodni tokovi trgovine, što utiče na privredni rast i vođenje makroekonomske politike. To ne ukazuje na odsustvo decentralizacije, već na kooperativnost u podeli nadležnosti i zajednici prihoda, jer neograničena decentralizacija može da uzrokuje potpuno osamostaljivanje članica federacije ili regiona¹⁰,
- administriranje složenih poreskih oblika kao što su porez na dodatu vrednost i sintetički porez na dohodak građana iziskuju određeni stepen centralizacije fiskalnog sistema¹¹. Centralna vlast je odgovorna za upravljanje makroekonomskim tokovima i zato mora raspolagati i fiskalnim instrumentima. Svaka intervencija centralne vlasti umanjuje fiskalnu decentralizaciju i fiskalnu autonomiju lokalnih vlasti. A opet, ukoliko bi centralna vlast previše decentralizovala poreski sistem, to bi smanjilo sposobnost te iste centralne vlasti da koristi mere fiskalne politike za ostvarivanje makroekonomskih ciljeva.

Decentralizacija kao proces nosi i izvesne rizike. Bez pravilnog sprovođenja od strane federalne vlasti, može doći do toga da privredno razvijene i manje razvijene federalne jedinice budu oslabiljene, odnosno može se stvoriti razlika u društvenom standardu građana pojedinih područja. Kada su u pitanju fiskalni odnosi, neophodna je saglasnost o zajedničkim interesima federalnih jedinica. Ukoliko različiti nivoi vlasti imaju različite interese, teže je postići usaglašavanje. Savremena praksa nalaže usklađivanje i saradnju na federalnom nivou, jer federalna vlast predstavlja i zastupa interese svih federalnih jedinica.

Iz svega navedenog vidimo da fiskalna decentralizacija ima dobre i loše strane. Mora se voditi računa da se brižljivo sprovodi i da negativni efekti što manje budu prisutni, kao i da se reformama otklanjaju mogući uzroci tih negativnih efekata.

⁹ Trklja, M., 1999, *Fiskalni federalizam u SR Jugoslaviji*, Finansije, 1-2/98, str. 4. i D. Gnjatović, *Finansije i finansijsko pravo*, Policijska akademija, Beograd, str. 124.

¹⁰ Jelčić, B., 1985, *Porezni suverenitet u federativnim državama*, *Aktuelni problemi financiranja društvenih potreba*, Zbornik radova II, priredio B. Jelačić, Pravni fakultet, Zagreb, str. 31-40.

¹¹ Raičević, B., 2005, *Javne finansije*, Centar za izdavačku delatnost Ekonomskog fakulteta u Beogradu, Beograd, str. 362.

4. Proces fiskalne decentralizacije u Srbiji nakon 2001. godine

Kada je u aprilu 2003. godine Srbija pristupila Savetu Evrope, obavezala se da izgradi demokratsko društvo zasnovano na evropskim standardima i principima. Promovisanje demokratije i dobra uprava na lokalnom nivou deo je ovih standarda.

Evropski standardi za demokratiju i efikasnu lokalnu upravu postavljeni su u Evropskoj povelji o lokalnoj samoupravi¹², konvenciji Saveta Evrope, koju je potpisala i ratifikovala većina Evropskih zemalja, i u preporukama Saveta ministara. Evropska povelja o lokalnoj samoupravi prvi je multilateralni pravni instrument koji definiše i štiti principe lokalne autonomije inkorporisane u koncept savremene demokratije. Povelja ne nameće model lokalne samouprave koji bi se primenjivao na sve države članice, bez obzira na međusobne krupne političke i ekonomske različitosti, i ne reguliše njenu strukturu i ovlašćenja. Njen cilj je da izgradi standarde u uspostavljanju, funkcionisanju, procenjivanju i zaštiti nivoa vlasti koji je najbliži građanima i da tako obezbedi efektivno učešće članova konkretne lokalne zajednice u odlučivanju o onome što se tiče njihovog svakodnevnog života. Ovi standardi predstavljaju opšteprihvaćene kriterijume za ocenu nivoa decentralizacije i za identifikaciju oblasti u kojima su neophodna poboljšanja.

Imajući u vidu zaključke regionalne konferencije ministara zemalja jugoistočne Evrope o efikasnoj i demokratskoj upravi na regionalnom i lokalnom nivou¹³, vlasti u Srbiji i Stalna konferencija gradova i opština u saradnji sačinile su Nacionalni radni program za bolju lokalnu upravu. Radni program zasnovan na strategiji reforme nacionalne javne uprave identifikovao je osnovne strategijske pravce reforme, kao i ciljeve, izazove i mogućnosti s kojima će se proces decentralizacije suočiti na kratak i srednji rok.

Stoga je Vlada krajem 2004. godine usvojila Strategiju reforme državne uprave¹⁴ (u daljem tekstu: Strategija) s Akcionim planom za njeno sprovođenje. Strategija je postavila strateške ciljeve vlade u procesu izgradnje demokratske, moderne i efikasne javne uprave na svim nivoima vlasti. Decentralizacija i lokalna uprava predstavljaju ključne elemente strategije reforme javne uprave. Specifični ciljevi Strategije reforme javne uprave koji se odnosi na decentralizaciju dodatno su unapređeni i razvijeni u Nacionalnom radnom programu za bolju lokalnu upravu u Srbiji¹⁵ koji su sačinile srpske vlasti imajući u vidu zaključke regionalne konferencije ministara zemalja jugoistočne Evrope o efikasnoj i demokratskoj upravi na regionalnom i lokalnom nivou.

¹² Koja je doneta u Strazburu 15. oktobar 1985. godine, a kod nas je uvedena Zakonom o potvrđivanju Evropske povelje o lokalnoj samoupravi, *Sl. glasnik RS*, br. 70 od 25. jula 2007.

¹³ Održane u Zagrebu 25-26. oktobra 2004. godine.

¹⁴ <http://www.gs.gov.rs/lat/strategije-vs.html>.

¹⁵ *Jačanje lokalne samouprave u Srbiji*, 2006, Zajednički program Evropske agencije za rekonstrukciju i Savet Evrope.

Nacionalni radni program izrađuje Republički program decentralizacije za predstojeći period od nekoliko godina. Njime se određuju ciljevi prioriteta reforme u oblasti institucionalnog okvira i izgradnje kapaciteta, identifikuju izazovi, prepreke i mogućnosti s kojima se neminovno treba suočiti u procesu decentralizacije i dodeljuju zadaci glavnim učesnicima u lokalnoj vlasti. Na bazi Nacionalnog programa rada, Savet Evrope, Evropska agencija za rekonstrukciju, vlasti u Srbiji i Stalna konferencija gradova i opština razvili su u saradnji Akcioni plan decentralizacije koji treba da se sprovede. Nacionalni program rada i Akcioni plan i njihova implementacija predstavljaju obaveze koje je Srbija preuzela prilikom pristupanja Savetu Evrope.

U realizaciji pomenutih strateških ciljeva jedan od glavnih prioriteta je reforma državne uprave Republike, čiji je krajnji cilj obezbeđenje visokog kvaliteta usluga građanima i stvaranje državne uprave koja će značajno doprineti ekonomskoj stabilnosti i kvalitetu životnog standarda. Reforma državne uprave je bitan preduslov za uspeh reformi ostalih segmenata društva i s njima je neraskidivo povezana.

Reforma državne uprave ne predstavlja samo njenu decentralizaciju (raspodela vlasti između centralnih - republičkih i lokalnih nivoa vlasti) već i promene u shvatanju položaja javnog sektora u društvu sa stanovišta javnog interesa, shvatanje državne uprave kao servisa građana, a ne kao moćnog oruđa vlasti, fiskalnu decentralizaciju, promene odnosa državne uprave prema građanima, veću efikasnost u radu, jačanje pravne sigurnosti, efikasniju primenu zakona, veću otvorenost i javnost u radu, pre svega putem dostupnosti informacija o svom radu i sl, primenu novih metoda u upravljanju, racionalizaciju državne uprave u cilju iznalaženja optimalnog načina organizacije s optimalnim brojem izvršilaca i optimalnim troškovima, kreiranje mehanizama kontrole i odgovornosti, razvoj i primenu informacionih tehnologija u oblasti državne uprave, podizanje nivoa stručnosti i odgovornosti zaposlenih u državnoj upravi i profesionalizaciju državne uprave.

Reforma državne uprave u zemljama u tranziciji, u kojima je državna uprava, po pravilu, slaba i opterećena mnogim nagomilanim problemima složen je i dugoročan proces. Početni korak pomenute reforme je donošenje posebne strategije kojom se uređuju principi reforme državne uprave, ali i okvir neophodnih reformi u drugim oblastima od kojih zavisi reforma državne uprave, a u koje spada i oblast fiskalne decentralizacije. Proces decentralizacije državne uprave kao segment reforme državne uprave u isto vreme iziskuje i promene u sistemu javnih prihoda Republike, a što se postiže fiskalnom decentralizacijom.

Fiskalna decentralizacija je reformski proces neposredno povezan s reformom državne uprave. Stoga je i ovaj proces obuhvaćen Strategijom reforme državne uprave. Fiskalna decentralizacija je promena u sistemu javnih prihoda Republike kojom se jasno i transparentno određuje pripadnost javnih prihoda različitim nivoima vlasti (centralnoj - republičkoj i lokalnoj vlasti).

U periodu od 2001. do 2008. godine usvojena su dva najvažnija zakona za lokalnu samoupravu:

- Zakon o lokalnoj samoupravi,¹⁶
- Zakon o finansiranju lokalne samouprave.¹⁷

Do 2007. godine iznos transfera koji su centralne vlasti u Srbiji ustupale za lokalne samouprave utvrđivan je godišnjim Zakonom o budžetu Republike Srbije i iz godine u godinu se menjao. Iznosi transfera nisu bili u direktnoj vezi s visinom BDP-a, ukupnim javnim prihodima ili budžetom Republike, a obračunavali su se prema komplikovanim formulama koje su ostavljale puno prostora za diskreciono odlučivanje, lokalne samouprave suočavale su se s potpuno nepredvidivim iznosima koji su se menjali iz godine u godinu.¹⁸ To je promenjeno 2007. godine primenom Zakona o finansiranju lokalne samouprave. Zakon je uveo četiri osnovne promene u sistem finansiranja lokalne samouprave u Srbiji¹⁹:

- sve lokalne samouprave su od centralnih vlasti dobile udeo od 40 odsto u porezu na dohodak građana koji je ostvaren na njihovoj teritoriji,
- iznos sredstava za opšti transfer koji centralne vlasti raspoređuju lokalnim samoupravama kao oblik opšte podrške u njihovim prihodima izražen je kao 1,7 odsto vrednosti BDP-a,
- lokalne samouprave, čiji su prihodi po glavi stanovnika od ustupljenih poreza manji od 90 odsto republičkog proseka prihoda po glavi stanovnika, od navedenih poreza dobijaju pravo na transfer za ujednačavanje,
- porez na imovinu postao je izvorni prihod lokalne samouprave, i lokalna samouprava je dobila ovlašćenje da utvrđuje stopu poreza i da ga u potpunosti administrira.

Između 2008. i 2015. godine pravni okvir sistema finansiranja lokalnih samouprava menjao se više puta i time su narušavani procesi realizacije budžeta i upravljanja finansijama na lokalnom nivou. Pomenute promene u zakonskom okviru za krajnju posledicu imale su umanjene budžeta lokalnih samouprava, što je ugrozilo njihovu sposobnost da obavljaju svoje komunalne, investicione i druge funkcije.

¹⁶ Zakon o lokalnoj samoupravi, *Sl. glasnik RS*, br. 129/2007 i 83/2014 - dr. zakon.

¹⁷ Zakon o finansiranju lokalne samouprave, *Sl. glasnik RS*, br. 62/2006, s izmenama i dopunama, *Sl. glasnik RS*, br. 47/11 i 93/12 i izmenama *Sl. glasnik RS*, br. 83/16 - primenjuje se od 1. januara 2017. godine.

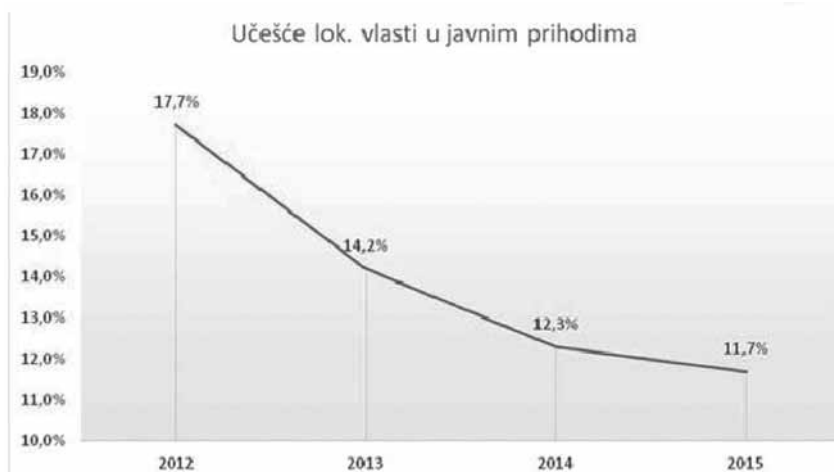
¹⁸ Stipanović, B. (2006), *Local Government Finance System and Fiscal Equalization in the Republic of Serbia*. The Fiscal Decentralization Initiative for Central and Eastern Europe, dostupno na: http://pdf.usaid.gov/pdf_docs/pnadk279.pdf.

¹⁹ Primena ovog Zakona uzrokovala je povećanje ukupnih prihoda lokalne samouprave za devet odsto, a kompletan rast, u stvari, posledica je rasta opšteg transfera koji je s 24,6 milijardi dinara u 2006. godini povećan na 41,6 milijardi dinara u 2007.

Dobri rezultati²⁰, koji su ostvareni primenom Zakona o finansiranju lokalne samouprave u pogledu predvidivosti i pravičnosti sistema finansiranja lokalne samouprave u Srbiji, bili su kratkog veka. Već u proleće 2009. godine Vlada Srbije pod pritiskom globalne ekonomske krize odlučila je da obustavi primenu zakona i smanji sistem transfera za 15 milijardi dinara. Osim toga, smanjenja su nastavljena i u 2010. godini, što znači da je Zakon pod suspenzijom duže nego što je bio na snazi²¹. Dakle, centralna vlast u Srbiji nastavlja politiku štednje preko leđa najnižeg nivoa vlasti.

Na grafikonu br. 1, prema podacima Ministarstva finansija²², jasno se vidi da su godišnji konsolidovani javni prihodi na lokalnom nivou vlasti u Srbiji od 2012. do danas sve niži, a pri tome ne prelaze petinu ukupnih javnih prihoda. Ministarstvo u lokalni nivo vlasti ubraja sve opštine, gradove i pokrajinu Vojvodinu²³.

Grafikon 1. Učešće lokalnih vlasti u javnim prihodima



Izvor: Ministarstvo finansija, *Bilten javnih finansija* za maj 2016. godine

²⁰ Najveći skok prihoda dogodio se zbog toga što je povećan broj obveznika, jer su poboljšane baze podataka, ažurirani su spiskovi, obveznici su plaćali stvarne iznose poreza na imovinu. Upravo bolja evidencija i bolji rad lokalnih poreskih uprava uzrokovali su povećanje prihoda, a da nije povećana stopa poreza.

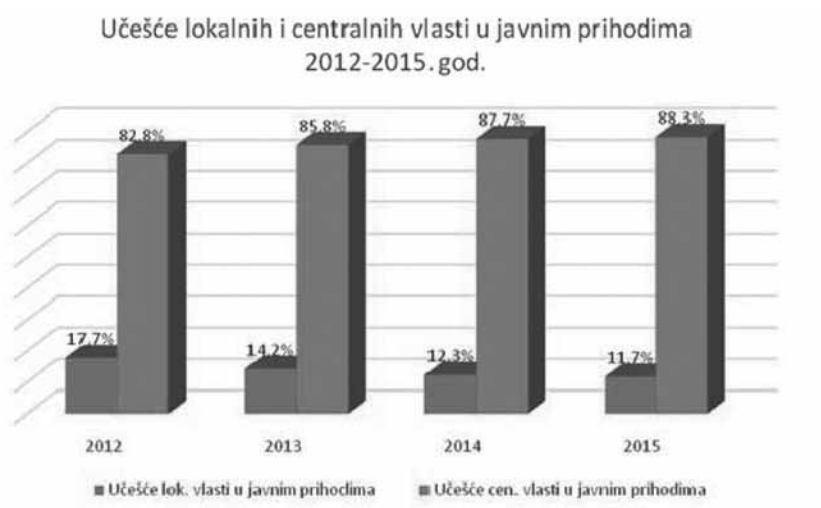
²¹ U prvoj godini njegove primene 99 opština dobilo je uvećane iznose transfera, dok su 42 opštine zadržale isti nivo transfernih sredstava. Međutim, u prethodne dve godine nena- menski transferi su smanjeni za više od 40 odsto ili približno 36,8 milijardi dinara. Ukupan nivo smanjenja transfera za period 2009–2011. iznosiće oko 58 milijardi dinara, poručuju čelnici lokalnih samouprava. Zbog toga je mnogim opštinama onemogućen normalan rad.

²² Ministarstvo finansija, *Bilten javnih finansija* za maj 2016. godine (<http://www.mfin.gov.rs/UserFiles/File/bilten%20javne%20finansije/2016/Bilten%20141%20SRB%201208.pdf>)

²³ Sedmo socioekonomsko istraživanje, *Odnos budžetskih prihoda na centralnom i lokalnom nivou vlasti*, USAID, 2016.

Lokalnom nivou je 2012. godine pripalo 17,7 odsto, 2013 - 14,20 odsto, 2014 - 12,28 odsto, a 2015 - 11,68 odsto ukupnih javnih prihoda u državi. Centralni nivo vlasti je 2012. u proseku inkasirao 82,83 odsto, 2013 - 85,80 odsto, 2014 - 87,72 odsto, a 2015. godine 88,32 odsto svih budžetskih prihoda u Srbiji.

Grafikon 2. Učešće lokalnih i centralnih vlasti u javnim prihodima 2012–2015. godine



Izvor: Ministarstvo finansija, *Bilten javnih finansija* za maj 2016. godine

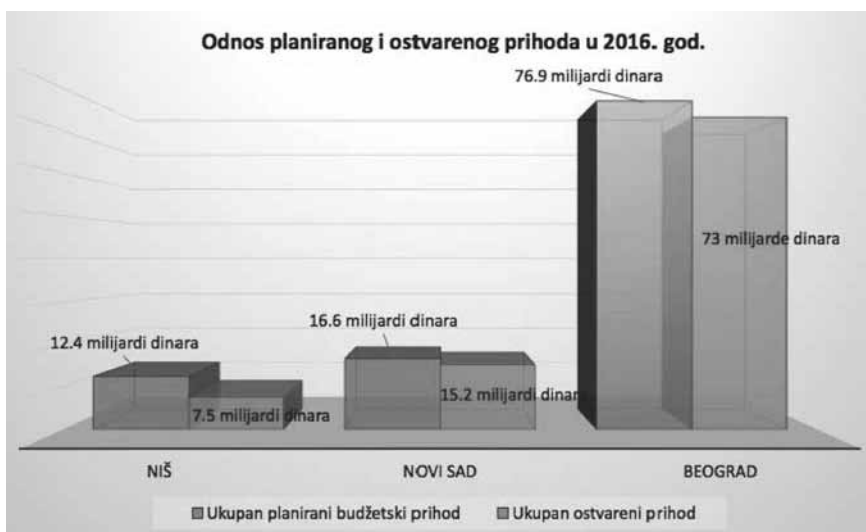
Na grafikonu br. 2 prikazano je učešće lokalnih i centralnih vlasti u javnim prihodima u periodu od 2012. do 2015. u Republici Srbiji. Iz navedenih podataka jasno se može uočiti visok nivo centralizacije javnih prihoda, što ujedno znači i centralizaciju političke moći.²⁴

Stanje u gradskim i opštinskim budžetima u Srbiji već godinama unazad nije dobro, a jedan od pokazatelja koji to ilustruje je i stepen ostvarenja njihovih planiranih budžetskih prihoda. Dostupni podaci lokalnih budžeta za 2015. godinu pokazuju da se planirani budžetski prihodi lokalnih samouprava nisu realizovali i do 40 odsto.

Podaci u grafikonu br. 3 prikazuju da i najrazvijeniji gradovi u Srbiji, Beograd, Novi Sad i Niš, u 2016. godini nisu bili u stanju da ostvare planirane budžetske prihode, kao i da su najrazvijenije lokalne samouprave imale manju razliku između planiranog i ostvarenog prihoda²⁵.

²⁴ Sedmo socioekonomsko istraživanje, *Odnos budžetskih prihoda na centralnom i lokalnom nivou vlasti*, USAID, 2016.

²⁵ Sedmo socioekonomsko istraživanje, *Odnos budžetskih prihoda na centralnom i lokalnom nivou vlasti*, USAID, 2016.

Grafikon 3. Odnos planiranog i ostvarenog prihoda u 2016. godini²⁶

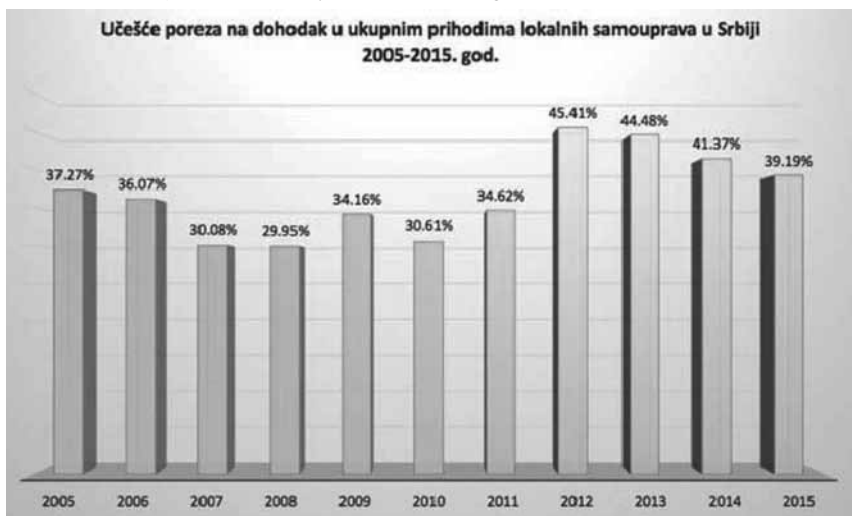
Izvor: Ministarstvo finansija, *Bilten javnih finansija* za maj 2016. godine

Slični podaci o disbalansu između planiranih i ostvarenih budžetskih prihoda lokalnih samouprava bili su poznati i za prethodne godine. Osim nekvalitetnih procesa planiranja, uzrok takve pojave jeste i nemogućnost naplate izvornih prihoda.

U prihode koji se naplaćuju „sigurnije” od nekih drugih spadaju porezi na zarade. Zakon o finansiranju lokalne samouprave iz 2006. godine, koji je 2007. godine stupio na snagu, propisao je da lokalnim samoupravama pripada 40% poreza na zarade. Zakon iz 2006. godine, po oceni Fiskalnog saveta, mogao se smatrati relativno darežljivim u pogledu obezbeđivanja sredstava na lokalnom nivou, jer je ukupan nivo propisanih sredstava za lokalne samouprave bio nešto viši nego što je bilo neophodno. Navedene izmene Zakona u 2011. godini napravile su nesrazmeru između obaveza i pripadajućih prihoda centralnog i lokalnog nivoa vlasti.

Od 1. oktobra 2011. godine do 2016. godine prihodi po osnovu poreza na zarade delili su se u srazmeri 80 : 20 u korist lokalnih samouprava, a pre toga su se raspodeljivali u odnosu 60 : 40 u korist Republike. U Predlogu zakona o izmenama Zakona o finansiranju lokalne samouprave navodi se da će umesto dosadašnjih 80 odsto opštinama u Srbiji od prihoda od poreza na zarade ubuduće ostajati 74, gradovima 77, a gradu Beogradu 66 odsto.

²⁶ Ministarstvo finansija, *Bilten javnih finansija* za maj 2016. godine

Grafikon 4. Učešće poreza na dohodak u ukupnim prihodima lokalnih samouprava u Srbiji 2005-2015. godine

Izvor: Ministarstvo finansija, *Bilten javnih finansija* za maj 2016. godine

Porez na zarade, koji čini i do 80 odsto poreza na dohodak građana, predstavlja ne samo „siguran” već i značajan deo ukupnih poreskih prihoda na lokalnom novou. Prema podacima Ministarstva finansija za period 2005-2015, grafikon br. 4, porez na dohodak građana činio je od 29,95 odsto do 45,41 odsto ukupnih poreskih prihoda u budžetima lokalnih samouprava. U republičkom budžetu u istom periodu porez na dohodak građana nije prelazio 13 odsto ukupnih poreskih prihoda, a iz godine u godinu sve je niži, pa je od 2013. do danas niži od šest odsto.

Fiskalni savet je tokom 2013. godine izradio Ocenu stanja i perspektive fiskalne decentralizacije, a kao jedan od zaključaka koji bi pomogao stvaranju sistemskog rešenja predlaže vraćanje na inicijalni zakon o finansiranju lokalnih samouprava iz 2007. godine. To bi značilo da se učešće opština i gradova u porezu na zarade smanji s 80% na 40%, što zapravo znači da glavni poreski oblici treba da pripadaju centralnim nivoima vlasti, jer su oni odgovorni za vođenje makroekonomske politike. Vraćanje na Zakon značilo bi i da se iznos transfernih sredstava poveća s 1,1% BDP na 1,7%.²⁷

Osnovni razlog za izmene ovog zakona je usklađivanje preraspodele prihoda ostvarenih po osnovu poreza na zarade između jedinica lokalnih samouprava i Republike Srbije. Cilj donošenja novog zakona o finansiranju lokalne samou-

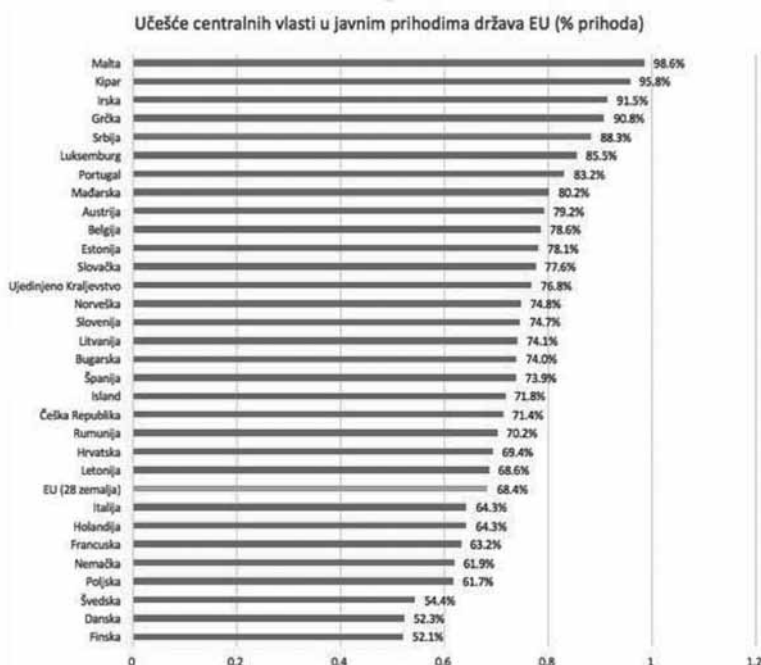
²⁷ Ocena stanja i perspektiva fiskalne decentralizacije u 2013. godini, Fiskalni Savet, Republika Srbija.

prave²⁸, koji se primenjuje od 1. 1. 2017. godine, jeste stvaranje jasnih zakonskih pravila kojima se definiše sistem finansiranja jedinica lokalne samouprave, čime se stvara ambijent stabilnosti i predvidivosti u planiranju prihoda prilikom priprema odluka o budžetu jedinica lokalne samouprave i postiže vertikalna ravnoteža u raspodeli prihoda između različitih nivoa države.

5. Proces fiskalne decentralizacije u zemljama Evropske unije

Naime, kada govorimo o fiskalnoj autonomiji, posmatramo stepen učešća izdataka lokalnih vlasti u ukupnim državnim izdacima. Kada lokalne vlasti učestvuju do 10 odsto u ukupnim državnim izdacima, smatra se da imaju mali stepen fiskalne autonomije. Umerena fiskalna autonomija postoji ako lokalne vlasti učestvuju u ukupnim državnim izdacima s 10-15 posto, a ukoliko je učešće u ukupnim državnim izdacima veće od 20 posto, radi se o visokom stepenu fiskalne autonomije. Lokalne uprave koje dobijaju 40 i više procenata od sopstvenih prihoda iz sopstvenih poreza imaju veliku fiskalnu autonomiju, za razliku od lokalnih samouprava zemalja u tranziciji, koje u proseku dobijaju nešto manje od 20 odsto prihoda iz sopstvenih kako fiskalnih, tako i nefiskalnih prihoda.

Grafikon 5. Učešće centralnih vlasti u javnim prihodima država EU



Izvor: Ministarstvo finansija, *Bilten javnih finansija* za maj 2016. godine

²⁸ Zakona o finansiranju lokalne samouprave, *Sl. glasnik RS*, br. 62/2006, s izmenama i dopunama, *Sl. glasnik RS*, br. 47/11 i 93/12 i izmenama, *Sl. glasnik RS*, br. 83/16 – primenjuje se od 1. januara 2017. Godine.

Na primer, prema podacima Eurostata za 2015. godinu, veliki broj evropskih država teži takavoj finansijskoj decentralizaciji koja po definiciji doprinosi jačanju autonomije lokalnog nivoa vlasti i uloge građana u obavljanju javnih poslova²⁹.

Na grafikonu br. 5 vidimo učešće centralnih vlasti u javnim prihodima država EU. Javni prihodi su najdecentralizovaniji u skandinavskim državama Finskoj, Danskoj i Švedskoj, koje su u 2015. godini za lokalni nivo vlasti izdvojile 47,9, 47,4 i 45,6 odsto ukupnih budžetskih prihoda.

Srbija je u 2015. godini za lokalni nivo izdvojila samo 11,7 odsto ukupnih javnih prihoda. Ako posmatramo s aspekta fiskalne centralizacije, uočavamo da samo četiri države Evropske unije manje izdvajaju za lokalni nivo od Srbije, to su: Grčka, koja za lokalni nivo izdvaja 9,2 odsto ukupnih budžetskih prihoda, Irska, koja izdvaja 8,5 odsto, Kipar - 4,2 odsto i Malta s 1,4 odsto.

U Republici Srbiji u toku su veoma značajne reforme u različitim društvenim oblastima, od kojih je proces evropskih integracija jedan od najvažnijih. Za donošenje kvalitetnih odluka, što se prvenstveno odnosi na sposobnost javne uprave da se usvojeni propisi, odnosno javne politike u potpunosti i dosledno primenjuju u praksi, nužno je i postojanje „administrativnih kapaciteta“ kao jednog od kriterijuma za prijem u Evropsku uniju. Vlada reformu javne uprave i evropske integracije posmatra kao dva povezana i uslovljena procesa. Da bi sproveli pravne tekovine EU, potrebno je da organi javne uprave imaju optimalan broj službenika koji će te tekovine efikasno primenjivati u okviru domaćeg pravnog sistema.

Strategijom reforme državne uprave u Republici Srbiji iz 2004. godine, na temelju evropskog principa dobre uprave, započet je preobražaj ovog segmenta javne uprave, a delimično i lokalne samouprave. U sprovođenju Strategije doneti su akcioni planovi za periode 2004-2008. godine i 2009-2012. godine, a ostvareni rezultati, posebno u procesu uspostavljanja zakonodavnog okvira, obezbedili su potrebne pravne pretpostavke za dalji podsticaj i usmeravanje razvoja i unapređenja sistema državne uprave. U periodu sprovođenja Strategije (od 2004. do 2013. godine) u najvećoj meri ostvaren je osnovni cilj da se obezbedi neophodan pravni okvir za delovanje sistema državne uprave i lokalne samouprave. Usvojeni su brojni propisi koji određuju pravac daljih promena. Međutim, reforma javne uprave ne podrazumeva samo usvajanje brojnih zakona i drugih propisa i javnih politika već i njihovo sprovođenje, na šta će predstojeće reformske aktivnosti prvenstveno i biti usmerene uz dalju harmonizaciju postojećeg zakonodavstva s propisima Evropske unije.

Strategija reforme javne uprave u Republici Srbiji doneta 2014. godine³⁰ obezbeđuje nastavak započetih reformskih aktivnosti i proširuje ih na sistem

²⁹ Sedmo socioekonomsko istraživanje, *Odnos budžetskih prihoda na centralnom i lokalnom nivou vlasti*, USAID, 2016.

³⁰ Strategija u reformi javne uprave u Republici Srbiji (*Sl. glasnik RS* br. 9/14, 42/14 - ispravka).

javne uprave. Opšti cilj reforme je dalje unapređenje rada javne uprave u skladu s principima tzv. Evropskog administrativnog prostora, odnosno obezbeđivanje visokog kvaliteta usluga građanima i privrednim subjektima, kao i stvaranje takve javne uprave u Republici Srbiji koja će značajno doprineti ekonomskoj stabilnosti i povećanju životnog standarda građana.

Upravo u tome vidimo razoge za izradu Strategije reforme javne uprave u Republici Srbiji. To se čini radi obezbeđenja usko specijalizovanih znanja i veština koji su neophodni za kvalitetno, delotvorno i efikasno obavljanje ovih poslova, obezbeđenja izvesnog stepena nezavisnosti ili povećane samostalnosti u njihovom vršenju, približavanja tih poslova lokalitetima, građanima ili pravnim licima u odnosu na koje se oni obavljaju, smanjenja troškova vršenja poslova, kao i organa državne uprave.

U ovoj fazi reforme sledi unapređenje usvojenog pravnog okvira i usklađivanje pojedinih delova sistema javne uprave s utvrđenim principima, institucionalno i profesionalno jačanje kapaciteta, kao i povezivanje procesa reforme javne uprave s procesom evropskih integracija u skladu s Nacionalnim programom za usvajanje pravnih tekovina Evropske unije (2013–2016) kao jednim od najvažnijih prioriteta Republike Srbije. Reforma zakonodavnog okvira u navedenim oblastima treba da uzrokuje i usklađivanje naše pravne regulative s pravom Evropske unije, što je važan preduslov za proces integracije u Evropsku uniju.

6. Zaključak

Pravni okvir finansiranja lokalne samouprave menjao se od 2000. do 2015. godine. Prvobitnu fazu od 2001. do 2007. karakterišu pozitivne promene koje su vodile jačanju fiskalne autonomije lokalnih vlasti, većoj decentralizaciji i uspostavljanju stabilnog i objektivnog sistema finansiranja gradova i opština. Između 2008. i 2015. godine pravni okvir sistema finansiranja lokalnih samouprava naše zemlje menjao se više puta, čime su remećeni procesi realizacije budžeta i upravljanja finansijama na lokalnom nivou. Česte izmene propisa vodile su urušavanju lokalnih finansija, nestabilnosti, nepredvidivosti i netransparentnosti sistema, kao i partijskoj politizaciji fiskalnih odnosa između centralne i lokalne vlasti. Time su stvorena pravna i institucionalna nesigurnost koje su značajno uticale na planiranje i realizaciju razvojnih i drugih lokalnih politika, na način i efikasnost obavljanja funkcija gradova i opština i na pružanje usluga građanima i privredi. Lokalnim vlastima je u takvim okolnostima teško da planiraju i sprovode fiskalne i razvojne politike. Lokalne samouprave nisu dobile mogućnost da utiču na donošenje odluka i zakonodavne procese, a za posledicu su imale umanjeње budžeta lokalnih samouprava, što je dalje ugrožavalo komunalne, investicione i druge funkcije.

Sagledali smo razloge, pozitivne i negativne, za uvođenje fiskalne decentralizacije u Republici Srbiji, pravni okvir za fiskalnu decentralizaciju, organe koji su upravljali fiskalnim odnosima između centralne i lokalne vlasti i finansiranje lokalne samouprave 2000–2015. Proces fiskalne decentralizacije u Srbiji postavio je izazov pred lokalne samouprave. U ovom periodu zakonske promene bile su veoma česte, nepredvidive i nisu praćeni njihovi efekti. Promene su se kretale od decentralizacije ka centralizaciji, a potom ka pseudodecentralizaciji. Zakonodvna vlast nije obezbedila stabilne prihode lokalnim samoupravama, što je uzrokovalo pojavu problema s likvidnošću, ugrožavalo je kapitalne projekte, nagomilavalo dugove.

Decentralizacija u Srbiji nije napredovala na zadovoljavajući način i još uvek je ostalo dosta toga da se uradi da bi se osnovno zakonodavstvo efektivno promenilo. Posebno valja naglasiti da treba sprovesti ozbiljne reforme u oblasti: raspodele zadataka različitim nivoima javne uprave, zatim u oblasti fiskalne decentralizacije, transferu imovine i upravljanju, investicionalnim rešenjima za unutrašnje funkcionisanje lokalne vlasti, kao i kada je reč o statusu zaposlenih u lokalnoj upravi.

Da bi se unapredilo upravljanje fiskalnim odnosima između različitih nivoa vlasti i poboljšanje modela finansiranja gradova i opština, potrebno je:

- da sistem finansiranja lokalne samouprave u Srbiji bude stabilan, predvidiv i da daje pravnu i finansijsku sigurnost,
- da decentralizacije, odnosno finansiranje gradova i opština koje vrši država Srbija ne bude samo formalno opredeljenje već i da bude realizovano u praksi. Država se pri ekonomskoj krizi 2008. godine odrekla ideje fiskalne decentralizacije i ugrozila je finansijsku stabilnost lokalne samouprave.
- da se pristup finansiranju lokalne samouprave reši kvalitetnim pravnim okvirom koji uređuje materiju lokalnih finansija i nadležnosti, kao i adekvatnim načinom kreiranja propisa i politika. Ovu materiju finansiranja lokalne samouprave reguliše desetina pravnih propisa. Rasutost ove materije u obilju različitih zakonskih i podzakonskih akata stvara potpunu pravnu nesigurnost i netransparentnost sistema,
- da način upravljanja fiskalnim odnosima između centralnog i lokalnog nivoa bude uspostavljen uz dobru koordinaciju i konsultacije između centralne i lokalne vlasti, kao i da se uspostavi institucionalni mehanizam za nadzor nad procesom decentralizacije i sistemom finansiranja nadležnosti lokalne samouprave,
- da politike i odluke koje se donose budu utemeljene na podacima koji su smešteni u adekvatne baze podataka. Netransparentnost i nepostojanje adekvatnih baza podataka onemogućavaju stručne ili naučne analize, kao i da druga javna tela, zainteresovana javnost i poreski obveznici vrše nadzor nad finansijskim sistemom i kontrolišu ga. Ove baze podataka treba da budu analitička podrška za donošenje informisanih odluka na osnovu kojih nad-

ležna tela treba da analiziraju troškove obavljanja javnih funkcija, kao i da analiziraju fiskalni uticaj predloženih propisa na budžete svih nivoa vlasti.

Usvajanje zakonodavnog okvira i propisa nije dovoljno da bi se izgradila snažna lokalna demokratija. Kapacitet Stalne konferencije gradova i opština, kao i individualnih lokalnih vlasti je takav da, ako žele da obezbede efikasnu demokratsku lokalnu upravu, moraju da ojačaju. To se može postići obezbeđivanjem obuke lokalnih lidera i zaposlenih i stvaranjem mahanizma za pokretanje inovativnih programa za izgradnju kapaciteta za lokalnu upravu. Uspostavljanje čvrstog institucionalnog okvira za lokalnu samoupravu i jačanje kapaciteta lokalnih vlasti u Srbiji da preuzmu efikasno upravljanje nadležnostima koje su im prenete stvoriće osnovu za kreiranje novih strategija i alata radi promovisanja regionalnog i lokalnog razvoja i usmeravanja finansijskih sredstava, i to kako domaćih, tako i inostranih, na projekte, a prema nacionalnim prioritetima i lokalnim interesima.

Literatura

- Aleksić, V. (2008): *Finansijsko pravo, fiskalna decentralizacija*, Privredna akademija, Novi Sad.
- Aleksić, V. (2016): *Poresko pravo*, Pravni fakultet Univerziteta Union u Beogradu.
- Jelčić, B. (1985): *Porezni suverenitet u federativnim državama, Aktuelni problemi financiranja društvenih potreba*, Zbornik radova II, priredio B. Jelačić, Pravni fakultet, Zagreb, str. 31-40.
- Kmezić, S., Đulić, K., Jocović, M., Kaluđerović, J. (2016): *Fiskalna decentralizacija i finansiranje lokalne samouprave u Srbiji i Crnoj Gori*, Univerzitet u Beogradu – Pravni fakultet, 2016.
- Trklja, M. (1999): *Fiskalni federalizam u SR Jugoslaviji*, Finansije, 1-2/98, str. 4. i Gnjatović, D.: *Finansije i finansijsko pravo*, Policijska akademija, Beograd, str. 124.
- Kmezić, S. (2016): *Pravna i institucionalna analiza procesa fiskalne decentralizacije*, Univerzitet u Beogradu – Pravni fakultet, 2016.
- Popović, D. (2012): *Poresko pravo*, Pravni fakultet, Beograd.
- Raičević, B. (2005): *Javne finansije*, Centar za izdavačku delatnost Ekonomskog fakulteta u Beogradu, Beograd.
- Stojanović, S. (2002): *Zajednica prihoda u poreskom sistemu Srbije*, Želnid, Beograd.
- Stipanović, B. (2006): *Local Government Finance System and Fiscal Equalization in the Republic of Serbia*. The Fiscal Decentralization Initiative for

Central and Eastern Europe, dostupno na: http://pdf.usaid.gov/pdf_docs/pnack279.pdf

- *Evropska povelja o lokalnoj samoupravi*, Zakon o potvrđivanju Evropske povelje o lokalnoj samoupravi, *Sl. glasniku RS*, br. 70 od 25. jula 2007.
- Jačanje lokalne samouprave u Srbiji, Zajednički program Evropske agencije za rekonstrukciju i Savet Evrope, april 2006. god.
- Ustav Republike Srbije, *Sl. glasnik RS*, br. 98/06.
- Zakon o javnim prihodima i javnim rashodima, *Sl. glasnik RS*, br. 76/91, 41/92 – dr. zakon, 18/93, 22/93 – ispr., 37/93, 67/93, 45/94, 42/98, 54/99, 22/01, 9/02 – dr. zakon, 87/02 – dr. zakon, 33/04 i 135/04 – dr. zakon
- Zakon o lokalnoj samoupravi, *Sl. glasnik RS*, br. 129/2007 i 83/2014 – dr. zakon
- Zakon o finansiranju lokalne samouprave, *Sl. glasnik RS*, br. 62/2006
- Zakon o finansiranju lokalne samouprave, *Sl. glasnik RS*, br. 62/2006, s izmenama i dopunama, *Sl. glasnik RS*, br. 47/11 i 93/12 i izmene *Sl. glasnik RS*, br. 83/16 – primenjuje se od 1. januara 2017. godine
- Strategija reforme državne uprave, <http://www.gs.gov.rs/lat/strategije-vs.html>, 2004. god.
- Strategija reforme javne uprave, *Sl. glasnik RS*, br. 9/14, 42/14 – ispravka
- Akcioni plan za sprovođenje Strategije reforme javne uprave Zaključkom o usvajanju Akcionog plana za sprovođenje Strategije reforme javne uprave u Republici Srbiji za period 2015–2017, *Sl. glasnik RS*, br. 31/2015.
- Ocena stanja i perspektiva fiskalne decentralizacije u 2013. godini, Fiskalni Savet, Republika Srbija
- Ministarstvo finansija, *Bilten javnih finansija* za maj 2016. godine (<http://www.mfin.gov.rs/UserFiles/File/bilten%20javne%20finansije/2016/Bilten%20141%20SRB%201208.pdf>)
- Sedmo socioekonomsko istraživanje, Odnos budžetskih prihoda na centralnom i lokalnom nivou vlasti, USAID, 2016.
- <http://www.gs.gov.rs/lat/strategije-vs.html>
- <http://socioekonomskoukljucivanje.gov.rs/rs/category/dokumenta/>
- <http://www.gs.gov.rs/lat/strategije-vs.html>

FISCAL DECENTRALIZATION IN THE REPUBLIC OF SERBIA

After 2001 Serbia started the process of democratization and socio-economic transition. Within the overall reform of public administration and the public finance system, the process of fiscal decentralization has started to strengthen the position of local self-governments. Decentralization in every respect, and especially fiscal, is the most important assumption of local development. In order for the decentralized state to function well, it is important that these three forms of decentralization: political, administrative and fiscal, be well coordinated with one another. Fiscal decentralization refers to the collection and consumption of funds at various levels of government.

The paper outlines the reasons justifying the process of fiscal decentralization, as well as the reasons that are against fiscal decentralization, i.e. the reasons that speak of the limitations it carries with it. The goal of properly implemented fiscal decentralization is to strengthen the role of cities and municipalities, as well as their fiscal autonomy, that the Republic entrusted the local authorities with numerous important competencies and that the local budgets are multiplied.

Decentralization in Serbia has not progressed satisfactorily. Serbia put fiscal decentralization at the heart of public administration reform. Local self-government financing in Serbia changed in this period, which led to instability. Only in the period between 2008 and 2015 the legal frameworks of the system of financing of local self-governments changed several times and thus the process of budget execution and financial management at the local level was impaired. The mentioned changes in the legal framework for the ultimate consequence had the reduction of the budgets of local governments, which jeopardized their ability to perform their communal, investment and other functions.

Keywords: *fiscal decentralization, fiscal reasons decentralization, reform of the fiscal system*