

Милан Кеџман

Пета економска школа „Раковица“, Београд

ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИЈА У СРБИЈИ – ЕКОНОМСКИ АСПЕКТИ

Сажетак

Децентрализација у последњих 15 година спада у једну од заступљених тема у научној анализи. Значај теме је добрим делом настао као последица дебата у политичким и економским расправама о расподели надлежности између одређених нивоа власти. Различите форме децентрализације су предмет обраде. Ужа усмереност анализе у тексту је разматрање фискалне децентрализације. Циљ је сагледавање различитих теоријских и емпиријских питања везаних за фискалну децентрализацију. Емпиријска анализа је ослоњена на однос између различитих нивоа власти у Србији. Анализирана су важећа институционална решења. Дескрипцијом и анализом фискалне децентрализације у Србији а имајући у виду све специфичности и уважавајући закључке из савремене литературе на тему од интереса, наводе се уочени недостаци фискалне децентрализације у Србији. Предлажу се решења ослоњена на фундаментална теоријска гледишта уз уважавање постојећег стања, времена, прилика, и различитих околности у Србији.

Кључне речи: децентрализација, фискална децентрализација, фискални, федерализам, локалне јавне финансије, фискална децентрализација у Србији

1. ФИСКАЛНА ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИЈА – ТЕОРИЈСКА АНАЛИЗА

Степен децентрализације у одређеној земљи је битна карактеристика дате земље. Одлика је политичког система државе.

Ниво (де)централизације и њени ефекти, политички и економски, од почетка 90-их година XX века су у средишту пажње бројних истраживача. Појавом све сложенијих држава, расле су и потребе за распоредом надлежности између различитих нивоа власти. Јасно је да анализа де(централизације) мора да укључи поред нужно политичких аспеката још и економске, административне и географске аспекте.

Неопходно је правити разлику између политичке, административне и фискалне децентрализације.¹⁾ За политичку децентрализацију многи аутори често истичу да осликава карактер власти у једној земљи. Коришћењем широко и опште прихваћене дефиниције, може се рећи да политичка децентрализација постоји у ситуацији када грађани посредно и непосредно имају одговарајући степен аутономије у доношењу јавних одлука. Административна децентрализација се не може посматрати засебно и независно у односу на политичку децентрализацију. У најчешће заступљеном дефинисању административне децентрализације истиче се да је заправо код овог типа децентрализације важан начин на којим политички чиниоци својим деловањима (политикама јавног сектора) остварују одређене стабилизационе, дистрибутивне и алокативне циљеве.²⁾ Наглашени циљеви се спроводе посредством фискалних и регулаторних механизма. Административна децентрализација се у многим земљама користи као део стратегије решавања проблема „удаљености власти од грађана“.³⁾ Преко степена административне децентрализације неретко се мере степен јавности политика власти и одговорност одређеног нивоа власти. Приликом категорисања административне децентрализације у литератури се наводе, редом, почевши од најнижег степена аутономије ка вишем степену аутономије, следеће форме административне децентрализације: деконцентрација, делегација и деволуција.⁴⁾

1) Више о наведеној подели и критеријумима разврставања Вид. нпр. Shahid Javed Burki, Guillermo Perry, William Dillinger (eds.), *Beyond the center: Decentralizing the state*, World Bank Publications, 1999, стр. 3-4.

2) Кључни и у литератури најафирмативнији циљеви јавних политика или прецизније буџетских политика јавног сектора дати су у базичној студији о јавним финансијама. Вид. Richard Musgrave, *The Theory of Public Finance*, New York: McGraw-Hill, 1959, стр. 5-6.

3) Више вид. нпр. John Cohen, Stephen Peterson, *Administrative decentralization: A new framework for improved governance, accountability and performance*, No. 582, Harvard Institute for International Development, Harvard University, 1997, стр. 1-3.

4) Ретроспективу о врстама административне децентрализације као и о свакој од наведених форми вид. нпр. Dennis Rondinelli, „*Decentralization, territorial power and the state*:

За фискалну децентрализацију постоји добро познат и опште прихваћен став, да се ради о најсложенијем облику децентрализације. Дефинише се као настојање да се мења дистрибуција функција и извора средстава између различитих нивоа власти. У теоријским анализама, фискална децентрализација се сврстава у оквир теоријске анализе локалних јавних финансија чије се проучавање пак базира на анализи фискалног федерализма. Различити теоријски приступи, кориговани и допуњени бројним емпиријским резултатима, одликују фискални федерализам. Фискални федерализам подразумева анализу односа и доношење одлука између различитих нивоа власти и то у погледу надлежности за утврђивање функција и извора финансирања, трансфера између нивоа власти као и питања задуживања.⁵⁾ У последњих 15 година под окриљем анализе фискалног федерализма прате се и питања природних ресурса, ефекти глобализације и информатичке револуције на односе између различитих нивоа власти, као и могућности за одрживи локални економски развој. Могу се издвојити два приступа у теоријској анализи фискалног федерализма и то: прва генерација теорија о фискалном федерализму и друга генерација теорија о фискалном федерализму.

Иако схваћена као збир великог броја различитих приступа, у оквиру прве генерације теорија фискалног федерализма, издваја се неколико заједничких закључака. Први, владине агенције, односно владини службеници су „чуvari јавног интереса“ који су заинтересовани да максимизирају друштвено благостање и то због два универзално и једноставно примењива разлога, добронамерности и/или због изборних притисака у демократском систему.⁶⁾ Други, у случајевима где деловање тржишта доводи до тржишних неуспеха, оправдана је и пожељна интервенција државе. Иста се оправдава и у ситуацијама када постоје ризици настанка политичких нестабилности и одрживости националних држава. Трећи, истиче се претпоставка да ће у држави са више

a critical response“, *Development and Change*, Vol. 21, No. 3, 1990, стр. 491-500. и Aaron Schneider, „Decentralization: conceptualization and measurement“, *Studies in Comparative International Development*, Vol. 38, No. 3, 2003, стр. 32-56.

- 5) Фундаментална проучавања фискалног федерализма вид. у: Richard Musgrave, *The Theory of Public Finance*, нав. дело; Wallace Oates, „*Fiscal Decentralization*“, Harcourt Brace Jovanovich, New York, 1972 и Wallace Oates, „On the evolution of fiscal federalism: theory and institutions“, *National Tax Journal*, Vol. 61, No. 2, 2008, стр. 313-334.
- 6) Вид. Wallace Oates, „Toward a second-generation theory of fiscal federalism“ *International tax and public finance* Vol. 12, No. 4, 2005, стр. 349-373.

нивоа власти, сви нивои настојати да максимизирају друштвено благостање своје изборне јединце и то на начин на промовишу и заступају интересе своје јурисдикције у смислу обезбеђивања јавних добара из њихове надлежности, а у складу са исказаним потребама становника заједнице коју представљају. Располажући наведеним увидима о потребама грађана своје јурисдикције, нижи нивои власти ће обезбедити виши ниво задовољења потреба грађана него што би то учинила јединствено централна влада у свим јурисдикцијама. Истакнуто у основи представља познату „Теорему децентрализације“ чији је аутор Оутс (Oates).⁷⁾ Четврти, битна је надлежност власти у обезбеђивању јавних добара у оквиру географског подручја које припада њиховој јурисдикцији. Испуњавање наглашеног омогућава ефикасан начин обезбеђивања јавних добара. Наведени исход се назива „фискална еквиваленција“ или „савршено мапирање“.⁸⁾ Генерални став и подсетник на општу мањкавост прве генерације теорија о фискалном федерализму, теоретичари друге генерације виде у претпоставци о „добронамерним носиоцима власти“ нижих јурисдикција и исту одбацују као нереалну и нетачну. Алтернативна претпоставка представника друге генерације теорија фискалног федерализма по питању понашања јавних службеника је да се њихови циљеви битно разликују од циљева максимизације благостања грађана.⁹⁾ Аутори друге генерације теорија о фискалном федерализму сматрају да су за носиоце власти нижих нивоа опредељујући циљеви који су индуковани од стране политичке групације којој припадају и често се системски разликују од максимизирања благостања грађана. Иако је неретко и тешко направити линију разграничења између два теоријска приступа, анализом текстова, уверљиво и са многим аргументима илустровано разликовање се може оправдати са два носећа и то, први, о системским подстицајима за носиоце власти (неки аутори то називају нова политичка економија федерализма¹⁰⁾) и други, о неопходности раз-

7) Вид. Wallace Oates, „Fiscal Decentralization“, нав. дело.

8) Вид. Mancur Olson „The principle of „fiscal equivalence“: the division of responsibilities among different levels of government“, *The American economic review*, Vol. 59, No. 2, 1969, стр. 479-487.

9) Више вид. Yingyi Qian, Weingast Barry, „Federalism as a commitment to perserving market incentives“, *The Journal of Economic Perspectives*, Vol. 11, No. 4, 1997, стр. 83-92. и Wallace Oates, „Toward a second-generation theory of fiscal federalism“, нав. дело.

10) Вид. Robert Inman, Daniel Rubinfeld, „Designing tax policy in federalist economies: an overview“, *Journal of Public Economics* No. 60.3, 1996, стр. 307-334. и Robert Inman,

умевања разлика између федералних система а све са циљем да се уоче институције које су неопходне за очување или повећање федерализма.¹¹⁾ Даљим разматрањем закључка теоретичара друге генерације теорија о фискалном федерализму, сужавајући ставове на земље у развоју, уочавају се одређене теоријске пропозиције и правила, различита од општих. Наиме, указујући да није могућа јединствена теоријска слика фискалног федерализма због његове ширине и сложености, за земље у развоју Бирд (*Bird*)¹²⁾ јасно истиче различите облике заједничких проблема са којима се суочавају нижи нивои власти у земљама у развоју. Издвајају се три: такозвана „трка до дна“ где различите локалне одлуке доводе до великих екстерних трошкова; проблеми меких буџетских ограничења и тешкоће које настају када је централизовано пружање локалних јавних добара.

Сви новонастали модели фискалног федерализма су задржали основе модела прве генерације фискалног федерализма уз адаптацију и проширење, како би јасније одражавали стварност коју одликују битно различита политичка окружења као и институције. Аутори нове генерације фискалног федерализма осврћући се на бројне емпиријске резултате, наглашавају значај подстицаја за трансфере као и за локални економски развој који се могу спровести адекватном пореском регулацијом. Одбацује се „традиционална“ анализа о „безусловним трансферима“ нижим нивоима власти који треба да доведу до равнотеже, вертикалне и хоризонталне.

Када је реч о утврђеним предностима фискалне децентрализације, издвајају се политички и економски разлози „за“ фискалну децентрализацију. У литератури као политички разлози се најчешће наводе различита регионална обележја држава у привредном, географском, расном и етничком смислу који објективно захтевају неки од облика децентрализације. Широки је спектар економских разлога. Битно је издвојити два почетна и основна теоријска правца које Танзи (*Tanzi*)¹³⁾ назива Тибуов и

Daniel Rubinfeld. „Rethinking federalism“ *The Journal of Economic Perspectives*, Vol. 11, No.4, 1997, стр.43-64.

11) Вид. Barry Weingast, „Second generation fiscal federalism: The implications of fiscal incentives“, *Journal of Urban Economics*, Vol. 65, No. 3, 2009, стр. 279-293.

12) Вид. Richard Bird, „Threading the fiscal labyrinth: some issues in fiscal decentralization“, *National tax journal*, 1993, Vol. 46, No. 2, стр. 207-227.

13) Вид. Vito Tanzi, „Fiscal federalism and decentralization: a review of some efficiency and macroeconomic aspects“, *Annual World Bank Conference on Development Economics*, 1995,

Оутсов приступ „за“ фискалну децентрализацију.¹⁴⁾ Први сегмент поменутог приступа је предлог који износи Тибу (*Tiebout*) констатујући да фискална децентрализација омогућава препознавање склоности и потреба становништва према јавним добрима и услугама. Даље аутор истиче да локална самоуправа „откривајући преференције“ грађана треба да обезбеди та јавна добра, а грађани ће иста плаћати у виду пореза (пропорционалним порезом на имовину)¹⁵⁾ с обзиром да имају користи од њих.¹⁶⁾ У својим истраживањима (теоријским и емпијским) Оутс (*Oates*) закључује да је код обезбеђивања јавних добара битно просторно обележје одређеног јавног добра. Оутс даље констатује да поједина јавна добра и услуге треба да обезбеди онај ниво власти који има компаративне предности у откривању преференција корисника.¹⁷⁾

Повезано са два наведена базична правца, издваја се неколико аргумента који иду у прилог фискалне децентрализације и то: локална власт је ближа грађанима те ће на основу „информација са терена“ адекватније задовољити преференције својих грађана; фискална децентрализација позитивно утиче на економску ефикасност; регионалне разлике ће бити мање у држави са већим степеном децентрализације; утицај фискалне децентрализације на привредни раст је позитиван и већи степен фискалне децентрализације подстиче конкуренцију међу нижим нивоима власти и омогућава бољу државну администрацију јер је одговарајућим делегирањем ослобођена неких послова.

Аргументи „против“ фискалне децентрализације су бројни. Танзи (*Tanzi*) настојећи да идентификује разлоге против вршења фискалне децентрализације истиче три основна аргумента и то: корупцију, слаб квалитет локалне администрације и начине доношења одлука постојеће локалне и регионалне власти које се руководе политичким, а не економским критеријумима.¹⁸⁾ У одређеним разматрањима неки аутори су са високом дозом јасноће

стр. 295–316.

14) Више вид. Charles Tiebout, „A pure theory of local expenditures“, *The Journal of political economy*, Vol. 64, No. 5, 1956, стр. 416-424. и Wallace Oates, „Fiscal Decentralization“, нав. дело.

15) Једна од претпоставки Тибуовог модела.

16) Више вид. Charles Tiebout, „A pure theory of local expenditures“, нав. дело.

17) Више вид. Wallace Oates, „Fiscal Decentralization“, нав. дело, стр. 3-5.

18) Вид. Vito Tanzi, „Fiscal federalism and decentralization: a review of some efficiency and macroeconomic aspects“, нав. дело.

и прецизности утврдили да се повећава јавна потрошња нижих нивоа власти у ситуацијама где се одлуке о приходима измештају на виши ниво власти. Истакнуто је најизраженије у случајевима када се расходи нижих нивоа власти финансирају у највећој мери трансферима виших нивоа власти. Уважавајући околности да средства за финансирање локалних расхода добијају од централног нивоа власти, нижи нивои власти повећавају своје расходе мотивисани између осталог очекивањима да ће на тај начин добити више средстава. Један од најчешће навођених недостатака фискалне децентрализације се односи и на потребу да фискални систем у одређеној мери буде централизован зарад остварења стабилizacionих циљева економске политике.

2. ДЕЦЕНТРАЛИЗОВАНЕ ФУНКЦИЈЕ ЈЕДИНИЦА ЛОКАЛНЕ САМОУПРАВЕ У СРБИЈИ

Постоје различита емпиријска решења у погледу фискалне (де)централизације, са мањим или већим степеном слагања са носећим теоријским постулатима. Иста су углавном последица различитих традиција, степена развоја, типа државе, текућих привредних кретања, одређених политичких и економских интеграција и сл. Препознавања и разматрања степена фискалне децентрализације у даљој или скоријој прошлости су битна због генералне слике о основним функцијама јединица локалне самоуправе и начинима њиховог финансирања данас. Степен фискалне децентрализације у Србији се кретао од екстремне централизације до екстремне децентрализације, уз постојање бројних прелазних облика.¹⁹⁾ Сагледавања функција (надлежности) јединица локалне самоуправе у Србији, могуће је на основу увида у Устав и низ закона који институционално регулишу ову област. Уставом и Законом о територијалној организацији Републике Србије одређено је Србију чине општине, градови и град Београд као територијалне јединице и аутономне покрајине као облик територијалне аутономије. Одговарајући емпиријски подаци о расходима различитих нивоа власти у Србији у 2014. и 2015. години су дати у наредној табели.

19) О историјским аспектима фискалне децентрализације Више вид. у: Милан Кеџман, „Концепт финансирања локалне самоуправе у Републици Србији“, *Индустрија*, бр. 38.3, 2010, стр. 156-160.

Табела 1: Расподела јавних расхода по нивоима државе у Србији*

Ниво државе	година (%)	
	2014.	2015.
Укупно држава (1+2)	100	100
1. Централни ниво државе	85,3	84,7
▪ Буџет Републике	39,7	41,2
▪ Фонд пензијског и инвалидског осигурања	29,7	28,1
▪ Национална служба за запошљавање	1,1	1,1
▪ Републички фонд здравственог осигурања	12,1	11,2
▪ ЈП „Путеви Србије“ и „Коридори Србије“	2,4	2,8
▪ Фонд за социјално осигурање војних лица	0,3	0,3
2. Субцентрални ниво	14,7	15,3
▪ АП Војводина	2,7	2,5
▪ Локалне самоуправе (градови, општине, Град Београд)	12,0	12,8

Извор: Билтен јавних финансија, Република Србија, Министарство финансија, Београд, обрачун аутора

* Јавни расходи за АП Косово и Метохију у подацима МФ нису заступљени одвојено већ су садржани у републичком буџету и плановима организације социјалног осигурања

Подаци о расподели јавних расхода по нивоима државе приказани у табели, омогућавају да се утврди степен фискалне децентрализације у Србији за наведене две године. Наиме, степен фискалне децентрализације се најчешће мери као удео директних расхода јединица локалне самоуправе у консолидованим јавним расходима. Учешће локалне самоуправе у консолидованим јавним расходима је око 12,4% у последње две године, што је битно мање у односу на просек у земљама ОЕЦД-а (просек је око 23% у 2014. години).

Јединице локалне самоуправе у Србији обављају изворне и уступљене послове у оквиру својих надлежности. Основне изворне надлежности јединица локалне самоуправе су следеће: уређују и обезбеђују обављање и развој комуналних делатности; задужене су за одржавање стамбених зграда, доношење програма уређења и коришћења грађевинског земљишта, спровођење пројеката локалног економског развоја, старaju се о унапређењу општег оквира за привређивање; имају надлежности у областима основног и делом средњошколског образовања као и у областима културе, уметничког стваралаштва, физичке културе и спорта; развој туризма, угоститељства и трговине и др. Заједнички послови Републике и јединица локалне самоуправе су послови у области образовања, здравствене и социјалне заштите.

Структура расхода јединица локалних самоуправа у Србији у 2014. и 2015. години илустрована је приказом у табели 2.

Табела 2: Структура расхода јединица локалних самоуправа

	година (%)	
	2014.	2015.
Укупни расходи (1+2+3+4)	100	100
1. Текући расходи	83,1	81,6
▪ Расходи за запослене	24,7	21,0
▪ Коришћење роба и услуга	26,0	26,8
▪ Отплата камата	1,6	1,4
▪ Субвенције	10,4	10,2
▪ Донације и трансфери	10,9	12,6
▪ Права из социјалног осигурања	3,5	3,6
▪ Остали текући расходи	6,0	5,9
2. Капитални расходи	12,9	13,3
3. Отплата главнице	3,9	4,9
4. Набавка финансијске имовине	0,1	0,2

Извор: Билтен јавних финансија, Република Србија, Министарство финансија, Београд, обрачун аутора

Подацима презентованим у табели 2 приказано је актуелно стање расхода јединица локалних самоуправа. Економска структура расхода локалних самоуправа као и годинама уназад (посебно од 2009. године) је неповољна. Наиме у последњих 5-6 година раст текућих расхода (расхода за запослене и субвенција посебно) је значајан док је учешће капиталних расхода битно смањено. Наглашени раст расхода локалних самоуправа изазвао је вертикалну неравнотежу између локалних буџета и централног буџета јер је, оцена је, погрешним изменама законске регулативе у новембру 2011. године, локалним самоуправама припало више средстава повећањем учешћа у порезу на зараде са 40% на 80%.

Питање успостављања фискалне независности локалне самоуправе отвара бројне дилеме. Функције, а самим тим и задаци који се делегирају нижим нивоима власти морају се прецизно и недвосмислено одредити и јасно дефинисати припадност јавних прихода.

Три су основна економска принципа на којима би требала да се заснива расподела функција по нивоима власти: стабилност, ефикасност и правичност. Важећа решења у Србији нису до краја ослоњена на наведене принципе. Емпиријском анализом функција које имају локалне власти у Србији видно је да се у већини

исте поклапају са функцијама нижих нивоа власти у земљама ОЕСД-а или уже и земљама ЕУ. Локалној власти се препуштају оне функције чије је обављање од непосредног значаја за становништво локалне заједнице. Реч је обавезним изворним пословица. Поред наведених изворних послова, јасно су уочљиве и заједничке функције централног и субцентралних нивоа власти. Ове функције су у складу са недвосмислено прихваћеним теоријским гледиштима. Централна власт доноси законску регулативу и прописује стандарде којих се нижи нивои власти морају придржавати у обезбеђивању ових јавних добара како би се омогућило да сви грађани минимално задовоље своје потребе без обзира на део земље где су настањени.

3. ФИНАНСИРАЊЕ ЛОКАЛНЕ САМОУПРАВЕ – СТАЊЕ И ПЕРСПЕКТИВЕ

Поставка тренутно важећих решења је одређена Уставом и Законом о финансирању локалне самоуправе. Када је реч о врстама прихода јединица локалне самоуправе средства се обезбеђују из изворних и уступљених прихода, трансфера, примања по основу задуживања и других прихода и примања утврђених законом.²⁰⁾ Јединицама локалне самоуправе припадају следећи изворни приходи остварени на њеној територији: порези на имовину, осим пореза на пренос апсолутних права и пореза на наслеђе и поклон; таксе и то административне, комуналне и боравишне; накнаде за коришћење јавних добара, накнаде за заштиту животне средине, концесионе и друге накнаде; самодоприноси и остали приходи као што су приходи од камата, закупа, задуживања, приходи од услуга, приватизација и др. Поред изворних, јединице локалних самоуправа се финансирају и уступљеним приходима и то порезима и накнадама. Издвајају се следећи приходи: порез на доходак грађана (на приходе од пољопривреде и шумарства, самосталне делатности, непокретности, давања у закуп покретних ствари, осигурање лица, 80% пореза на зараде који се плаћа према пребивалишту запосленог и остали приходи); порез на наслеђе и поклони; порез на пренос апсолутних права и различити облици накнада. Битно је нагласити да граду Београду припада

20) Види: Закон о финансирању локалне самоуправе – ЗФЛС, *Службени гласник РС*, бр. 62/2006, 47/2011, 93/2012, 99/2013 – усклађени дин.изн., 125/2014 - усклађени дин.изн., 95/2015, - усклађени дин.изн., члан 5.

70% пореза на зараде. За финансирање јединица локалне самоуправе суштински су важни и трансфери које централни ниво власти одобрава субцентралним нивоима власти. У Србији, Законом о финансирању локалне самоуправе утврђене су три основне категорије трансфера: ненаменски (билансно најиздашнији, чине га трансфер за уједначавање, компензациони и општи трансфер); наменски и функционални трансфер. Ненаменски трансфер је утврђен Законом о финансирању локалне самоуправе у висини од 1,7% БДП Србије. Конкретно одређивање висине општег трансфера зависи од висине прихода од уступљених прихода (већи приходи, мањи општи трансфери), као и од броја становника и површине јединице локалне самоуправе, броја школа и одељења и броја објеката дечије заштите.

У табели 3 је представљена структура прихода јединица локалних самоуправа у Србији.

Табела 3: Структура прихода јединица локалних самоуправа

	година (%)	
	2014.	2015.
Укупна буџетска примања (1+2+3+4+5)	100	100
1. Порези	61,9	60,6
▪ Порез на доходак грађана	41,4	39,2
▪ Порез на имовину	15,2	16,4
▪ Други порези	5,3	5,0
2. Донације и трансфери	18,4	17,2
3. Остали приходи	16,1	18,0
4. Примања од задуживања	3,4	4,0
5. Примања од продаје финансијске имовине	0,3	0,2

Извор: Билтен јавних финансија, Република Србија, Министарство финансија, Београд, обрачун аутора

Посматрана структура прихода јединица локалне самоуправе, указује на неколико правилности. Прва, високо је учешће прихода од пореза на доходак грађана. Поменуто високо учешће прихода од пореза на доходак грађана је последица већ наведене неоправдане измењене расподеле прихода од пореза на зараде између централне и локалне власти. Друга, приходи од пореза на имовину расту и то је последица примене нове законске регулативе из 2014. године. Трећа, учешће трансфера у укупним приходима је високо. Четврто, јединице локалне самоуправе се

задужују умерено и у складу са важећом, оцена је, добро постављеном законском регулативом.

Важан аспект аутономије коју одређена локална власт има проистиче из аутономије коју власт има на страни прихода. Јавни приходи (порези) код којих није присутна велика мобилност пореске основице, или је уопште нема, подеснији су за локалне нивое власти како би се избегло премештање пореских обвезника у оне локалне заједнице где су пореске стопе ниже. Најтипичнији пример за ову врсту јавних прихода (пореза) су порези на имовину и то пре свега порези на имовину у статистици. Порези који омогућавају остварење редистрибутивних циљева фискалне политике треба да буду централизовани како би се избегла селидба обвезника у друге јурисдикције у којима је ефективно пореско оптерећење ниже. Најчешће, ради се о синтетичком порезу на доходак грађана. Порези који се користе као инструменти за циљеве стабилизационе макроекономске политике, да би били уопште ефикасни треба да припадају централној власти. Реч је о порезу на доходак грађана, о порезу на добит предузећа (корпорација) и о опште порезу на промет (у свим земљама чланицама ЕУ егзистира порез на додату вредност).

Резимирајући истакнуте теоријске налазе уз приказане и анализиране емпиријске показатеље у Србији, важно је имати у виду да локални порези треба да буду што једноставнији у пореско-административном смислу речи. Веома је битно сагледати користи и трошкове од наплате као и капацитет одређене локалне власти како у погледу саме наплате тако и контроле.

Постојећа институционалан решења везана за фискалну децентрализацију у Србији су таква да је неопходна њихова измена. Повећана концентрација средстава на локалном нивоу од 2011. године настала је као резултат оцена је, погрешних измена Закона о финансирању локалне самоуправе. Довела је до значајног повећања вертикалне фискалне неравнотеже и следствено, битно допринела расту фискалног дефицита и јавног дуга. Средства с којим су локалне самоуправе од поменутих измена закона располагале, трошена су на текуће издатке (углавном на расходе за запослене и низ неоправданих субвенција). Неопходна је промена расподеле пореза на зараде између централног и локалног нивоа власти. Покушано је 2013. године са отклањањем уочене вертикалне неравнотеже између централне и локалних власти изазване променама учешћа нивоа власти у порезу на зараде и то пара-

лелним изменама Закона о порезу на доходак грађана и Закона о доприносима за обавезно социјално осигурање.²¹⁾ Наглашене измене су у добром правцу, али нису довољне. Порез на зараде као најиздашнији облик пореза на доходак грађана, треба да буде централни порез, или прецизније, претежно централни порез.

Простор за повећање прихода јединица локалне самоуправе треба тражити у адекватнијој евиденцији и наплати пореза на имовину у статистици, као и у враћању система трансфера на модел који је уређен Законом о финансирању локалне самоуправе у 2006. години али на начин да се решења из закона потпуно примењују.

ЛИТЕРАТУРА

- Билтен јавних финансија, Република Србија, Министарство финансија, Београд.
- Кеџман Милан, „Концепт финансирања локалне самоуправе у Републици Србији“, *Индустрија*, бр. 38.3, 2010, стр. 156-160.
- Тмушић Марко, Кеџман Милан „Реформа пореског система у Србији“, *Српска политичка мисао*, бр. 3, 2015, стр. 231-251.
- Закон о финансирању локалне самоуправе – ЗФЛС, *Службени гласник РС*, бр. 62/2006, 47/2011, 93/2012, 99/2013 – усклађени дин.изн., 125/2014 - усклађени дин.изн., 95/2015, - усклађени дин.изн.
- Bird Richard, „Threading the fiscal labyrinth: some issues in fiscal decentralization“, *National tax journal*, 1993, Vol. 46, No. 2, стр. 207-227.
- Burki Shahid Javed, Perry Guillermo, Dillinger William (eds.), *Beyond the center: Decentralizing the state*, World Bank Publications, 1999.
- Inman Robert, Rubinfeld Daniel, „Designing tax policy in federalist economies: an overview“, *Journal of Public Economics* No.60.3, 1996, стр. 307-334.
- Inman Robert, Rubinfeld Daniel, „Rethinking federalism“ *The Journal of Economic Perspectives*, Vol. 11, No. 4, 1997, стр. 43-64.
- Musgrave Richard, *The Theory of Public Finance*, New York: McGraw-Hill, 1959.
- Oates E. Wallace, „Fiscal Decentralization“, Harcourt Brace Jovanowich, New York, 1972.
- Oates E. Wallace, „Toward a second-generation theory of fiscal federalism“, *International tax and public finance*, Vol. 12, No. 4, 2005, стр. 349-373.
- Oates E. Wallace „On the evolution of fiscal federalism: theory and institutions“, *National Tax Journal*, Vol. 61, No. 2, 2008, стр. 313-334.
- Olson Mancur „The principle of „fiscal equivalence“: the division of responsibilities among different levels of government“, *The American economic review* No.59.2, 1969, стр. 479-487.

21) Више вид. Марко Тмушић, Милан Кеџман, „Реформа пореског система у Србији“, *Српска политичка мисао*, бр. 3, 2015, стр. 242-244.

- Qian Yingyi, Barry Weingast, „Federalism as a commitment to perserving market incentives“, *The Journal of Economic Perspectives*, Vol. 11, No. 4, 1997, стр. 83-92.
- Rondinelli Dennis, „Decentralization, territorial power and the state: a critical response“, *Development and Change*, Vol. 21, No. 3, 1990, стр. 491-500.
- Schneider Aaron, „Decentralization: conceptualization and measurement“, *Studies in Comparative International Development*, Vol. 38, No. 3, 2003, стр. 32-56.
- Tanzi Vito, „Fiscal federalism and decentralization: a review of some efficiency and macroeconomic aspects“, *Annual World Bank Conference on Development Economics*, 1995, стр. 295–316.
- Tiebout Charles, „A pure theory of local expenditures“, *The journal of political economy*, Vol. 64, No. 5, 1956, стр. 416-424.
- Weingast Barry, „Second generation fiscal federalism: The implications of fiscal incentives“, *Journal of Urban Economics*, Vol. 65, No. 3, 2009, стр. 279-293.
- Cohen John, Peterson Stephen, *Administrative decentralization: A new framework for improved governance, accountability, and performance*, Vol. 582, Harvard Institute for International Development, Harvard University, 1997.

Milan Kecman

DECENTRALIZATION IN SERBIA – ECONOMICAL ASPECTS

Resume

The main subject of the manuscript is decentralization in general, and fiscal decentralization as well as multiple and complex issue of distribution of functions and resources between different jurisdictions in particular. More specifically, the list of the most important conclusions of authors' first and second generation “theory of fiscal federalism”, stating the advantages and shortcomings of the fiscal decentralization, observed through the prism of theoretical and empirical point of view (in Serbia), with a brief author's estimates and crucial findings related to the subject of interest are presented below.

Deliberation of (de)centralization clearly shows that the issues of establishing a certain degree of decentralization and fiscal independence of local self-government opens up numerous dilemmas. To ensure the successful functioning of the entire fiscal system, it is necessary to determine the degree that fiscal decentralization will allow. When defining the degree of decentralization, it must be taken into account facts that there is no universal solution, and that no single, optimal, degree of fiscal decentralization is neither possible to determine in

advance, neither all the rules are applicable to all countries. States differ in many features which present to the government different tasks, which in turn influence the structure of the distribution of powers between different levels of government, and to a model that will or should, lead to the optimum degree of decentralization.

Functions, and in the same time tasks that are delegated to the lower levels of government have to be precisely and clearly defined as well as precise assignment of the public revenues. There are three basic economic principles on which distribution of functions across levels of government should be based: stability, efficiency and fairness.

Empirical analysis of the functions that local authorities in Serbia have shown that in most of the identical functions coincide with lower levels of government in OECD countries and more closely countries of the EU. Local authorities are designated to manage affairs of direct importance for the population of the local community. In addition to the aforementioned primary activities, there are clearly visible joint functions at the central and sub central levels of the government. Joint governing of local and central government is clearly seen in the area of health and social care, education and infrastructure. These joint functions are in accordance with mainstream accepted theoretical viewpoints. The central government brings legal regulations and prescribes standards which lower levels of government must adhere to in the provision of public goods in order to enable all citizens to meet their minimum needs, no matter what part of the country they reside in. The relevant empirical studies conducted in selected OECD countries and countries of the EU showed minimal deviations and differences between the two countries which have largely arisen as a result of the system of government (federal or regional government), level of development of the country tradition in terms of fiscal decentralization, etc.

Another important aspect of autonomy that certain local authorities have is derived from the autonomy that that local authority has from the revenues point of view. Although complex, the analysis of the revenue allows identification of the types of incomes that local government should have. From the perspective of defining the method of distribution of revenues between different levels of government, it is important to bear in mind the results obtained through different theoretical findings. It follows from the theory of public finance, and certainly empirical experiences showed, that some public revenues, above all taxes, due to their characteristics and objectives are better suited for central, and some of those to the local government level.

Public revenues (taxes) which do not have high mobility of the tax base, or have none at all, are more suitable for local levels of government to avoid the relocation of tax payers in those communities where tax rates are lower. The most typical example of this type of public revenues is taxes on assets, primarily real estate taxes.

Existing institutional solutions related to fiscal decentralization in Serbia are organized in such manner that they have to be modified. The increased concentration of resources at the local level since 2011 as the result of incorrect amendments to the Law on Local Government Finance, has led to a significant increase in the vertical fiscal imbalance and consequently to the growth of the fiscal deficit and public debt. The revenues at disposal of the local governments, after these amendments took place, were consumed on current expenditure (mainly expenditures for the employees' salaries and a series of unjustified subsidies). The distribution of tax earnings between central and local levels of the government has to be changed. Taxes on earnings as the most abundant form of personal income tax, should be the central tax. Space to increase revenues of local governments should be sought in more adequate records and collection of property tax, and the transfer the system to restore the model, which is regulated by the Law on Local Self-Government in 2006, but in a way of fully implemented aforementioned law. Based in all issues analyzed above, it is important to point out that in order for fiscal decentralization to be successful, it is not enough just to allocate tasks and provide sources of funding to local authorities, it is necessary to ensure that local authorities have enough administrative and technical capacities in order to effectively perform the tasks entrusted to them in the process of fiscal decentralization.

Keywords: decentralization, fiscal decentralization, fiscal federalism, Local Public Finance, fiscal decentralization in Serbia

* Овај рад је примљен 04.08.2016. године, а прихваћен за штампу на састанку Редакције 30.11.2016. године.