

Мр Драгоје Андрић<sup>1</sup>  
Адвокат, Београд

Др Ђуро Ђуровић

Београдска пословна школа – Висока школа струковних студија, Београд

Тамара Стијовић

Агенција за реституцију Републике Србије, Београд

ПРЕГЛЕДНИ РАД

Рад је примљен 24.01.2014.

Рад је одобрен 23.02.2014.

## ФИНАНСИЈСКА АУТОНОМИЈА ЛОКАЛНЕ САМОУПРАВЕ И ЊЕН ОПСТАНАК У САВРЕМЕНИМ УСТАВНИМ СИСТЕМИМА

### Апстракт

*У савременим политичким системима, у којима се све чешће говори о „отуђењу власти од грађана“, локална самоуправа игра несумњиво велику улогу у партиципацији грађана у јавним пословима, чинећи тако значајан коректив посредне демократије и фактичке немогућности грађана да непосредно учествују у доношењу важних одлука од општег интереса. О значају локалне самоуправе сведочи чињеница да је она готово у свим државама уставна категорија, као и да је законима детаљно, а уставима начелно, гарантована њена финансијска аутономија, у најширем смислу. Али, неопходно је анализирати како се та финансијска аутономија у стварности реализује и колико довољност или недовољност прихода приспелих из аутономних и гарантованих извора утиче на положај и опстанак локалне самоуправе.*

**Кључне речи:** Финансијска аутономија, локална самоуправа, порези, таксе, трансфери

ЈЕЛ Класификација: P35, G19, X79,

## FINANCIAL AUTONOMY OF LOCAL GOVERNMENT AND ITS SURVIVAL IN MODERN CONSTITUTIONAL SYSTEM

### Abstract

*In modern political systems, in which increasingly speaks of the alienation of power from the people, „local government undoubtedly plays a major role in the participation of citizens in public affairs, thus making an important corrective to direct democracy and factual inability of citizens to directly participate in making important decisions of general interest. The importance of local self-government evidenced by the fact that she's in almost all the states a constitutional category, as well as the laws in detail, and the Constitution in general, guaranteed its financial autonomy, in the broadest sense. But it is necessary to analyze how the financial autonomy of reality and realize how the sufficiency or insufficiency of the received income from autonomous and guaranteed sources affect the position and the survival of local government.*

**Keywords:** financial autonomy, local government, taxes, transfers

<sup>1</sup> d.andric.pravo@gmail.com

## Увод

Прокламована као уставни принцип, па и шире, као израз остварења демократских принципа у једној политичкој заједници, локална самоуправа је остала појам под којим се и данас подводе различите идеје о самоорганизовању ужих територијалних колективитета. Мада је у политичкој и правној терминологији различито именована („локална управа“, „територијална самоуправа“, „локална јавна управа“, „локална владавина“ и сл.), константа различитог именовања и појашњења локалне самоуправе јесте „постојање извесног степена самоуправности односно аутономије“.<sup>2</sup> У том смислу је и историјски развој различитих типова локалне самоуправе пратила политичка и правна мисао окупирана питањем ефикасне заштите суштине локалне самоуправе – њене аутономије. Ако би уз велики опрез покушали да сумирамо на којим, сликовито речено, „јавно-правним стубовима“ опстаје суштина локалне самоуправе – њена аутономија, онда би то засигурно били: уставом и законом загарантован релативно широк круг изворне надлежности, уставом и законом загарантовано право на самоорганизовање, адекватна уставно-правна заштита њене аутономије, и коначно, аутономни и сигурни извори прихода.

## Финансирање послова из надлежности локалне самоуправе

Не без разлога, финансирање локалне самоуправе привлачи велику пажњу и теоретичара и практичара; првих из разлога сагледавања локалне самоуправе као функционалног *par excellence* демократског института, а других из разлога реалног сагледавања односа прихода и надлежности локалне самоуправе, односно довољности прихода за вршење њене надлежности и антиципирања њене активности. Да су изворни приходи за финансирање локалне самоуправе нераскидиво везани за суштину локалне самоуправе описује запажање да су „чак и претпоставка постојања самоуправе уопште, самостални и довољни приходи за финансирање делатности самоуправе“.<sup>3</sup>

Међутим, пре одговора на питање „како“ се финансира локална самоуправа, треба одговорити на питање „шта“ се финансира у локалној самоуправи, или „шта треба“ да се финансира средствима намењених локалној самоуправи, а то је у суштини питање њене надлежности. Свакако се акценат мора ставити на уставом и законом загарантовану изворну надлежност локалне самоуправе, јер она показује слику једне суштинске територијалне децентрализације. Када обавља поверене послове од виших нивоа власти (аутономне покрајне, федералне јединице или државе), она обавља послове чије поверавање зависи искључиво од оцене органа који јој посао поверавају и који јој обезбеђују финансијска средства за њихово обављање.

И поред велике упоредноправне разноликости по питању изворне надлежности локалне самоуправе, општа одредница за послове у изворној надлежности локалне самоуправе је та да су то „јавни послови који су од непосредног, зајед-

<sup>2</sup> Јовичић, М., *Лексикон српске уставности 1804-1918*, Филип Вишњић, Београд, 1999, стр. 124

<sup>3</sup> Кутлешић, В., *Устави бивших социјалистичких држава Европе-Упоредноправна студија*, ЈП Службени лист СЦГ и Факултет политичких наука, Београд, 2004, стр. 140

ничког и локалног интереса за локално становништво.“<sup>4</sup> У том смислу, члан 20. Закона о локалној самоуправи регулише надлежност локалне самоуправе у великој мери уважавајући традиционалне надлежности локалне самоуправе.<sup>5</sup> Мада мање

<sup>4</sup> Марковић, Р., *Уставно право и политичке институције*, Правни факултет Универзитета у Београду и Службени гласник, Београд, 2008, стр. 419

<sup>5</sup> Члан 2 Закона о локалној самоуправи гласи: „Општина, преко својих органа, у складу с Уставом и законом: 1) доноси програме развоја; 2) доноси урбанистичке планове; 3) доноси буџет и завршни рачун; 4) утврђује стопе изворних прихода општине, као и начин и мерила за одређивање висине локалних такси и накнада; 5) уређује и обезбеђује обављање и развој комуналних делатности (пречишћавање и дистрибуција воде, пречишћавање и одвођење атмосферских и отпадних вода, производња и снабдевање паром и топлоом 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, јавна расвета, уређивање и одржавање гробља и сахрањивање и др.), као и организационе, материјалне и друге услове за њихово обављање; 6) стара се о одржавању стамбених зграда и безбедности њиховог коришћења и утврђује висину накнаде за одржавање стамбених зграда; 7) спроводи поступак иселења бесправно уселиених лица у станове и заједничке просторије у стамбеним зградама; 8) доноси програме уређења грађевинског земљишта, уређује и обезбеђује вршење послова уређења и коришћења грађевинског земљишта и утврђује висину накнаде за уређивање и коришћење грађевинског земљишта; 9) доноси програме и спроводи пројекте локалног економског развоја и стара се о унапређењу општег оквира за привређивање у јединици локалне самоуправе; 10) уређује и обезбеђује коришћење пословног простора којим управља, утврђује висину накнаде за коришћење пословног простора и врши надзор над коришћењем пословног простора; 11) стара се о заштити животне средине, доноси програме коришћења и заштите природних вредности и програме заштите животне средине, односно локалне акционе и санационе планове, у складу са стратешким документима и својим интересима и специфичностима и утврђује посебну накнаду за заштиту и унапређење животне средине; 12) уређује и обезбеђује обављање послова који се односе на изградњу, рехабилитацију и реконструкцију, одржавање, заштиту, коришћење, развој и управљање локалним и некатегорисаним путевима, као и улицама у насељу; 13) уређује и обезбеђује посебне услове и организацију аутокаси превоза путника; 14) уређује и обезбеђује организацију превоза у линијској пловидби који се врши на територији општине, као и одређује делове обале и воденог простора на којима се могу градити хидрограђевински објекти и постављати пловни објекти; 15) оснива робне резерве и утврђује њихов обим и структуру, уз сагласност надлежног министарства, ради задовољавања потреба локалног становништва; 16) оснива установе и организације у области основног образовања, културе, примарне здравствене заштите, физичке културе, спорта, дечје заштите и туризма, прати и обезбеђује њихово функционисање; 17) оснива установе у области социјалне заштите и прати и обезбеђује њихово функционисање, даје дозволе за почетак рада установа социјалне заштите које оснивају друга правна и физичка лица, утврђује испуњеност услова за пружање услуга социјалне заштите, утврђује нормативе и стандарде за обављање делатности установа чији је оснивач, доноси прописе о правима у социјалној заштити и обавља послове државног старатеља; 18) организује вршење послова у вези са заштитом културних добара од значаја за општину, подстиче развој културног и уметничког стваралаштва, обезбеђује средства за финансирање и суфинансирање програма и пројеката у области културе од значаја за општину и ствара услове за рад музеја и библиотека и других установа културе чији је оснивач; 19) организује заштиту од елементарних и других већих непогода и заштиту од пожара и ствара услове за њихово отклањање, односно ублажавање њихових последица; 20) доноси основе заштите, коришћења и уређења пољопривредног земљишта и стара се о њиховом спровођењу, одређује ерозивна подручја, стара се о коришћењу пашњака и одлучује о привођењу пашњака другој култури; 21) уређује и утврђује начин коришћења и управљања изворима, јавним бунарима и чесмама, утврђује водопривредне услове, издаје водопривредне сагласности и водопривредне дозволе за објекте локалног значаја; 22) стара се и обезбеђује услове за очување, коришћење и унапређење

обиман од члана 20. Закона о локалној самоуправи, сличне надлежности за локалну самоуправу предвиђа и члан 83. став 1 Устава Баварске.<sup>6</sup> Поред разлика у надлежностима локалне самоуправе у различитим државама, да се закључити да у послове локалне самоуправе спадају: комунални послови, јавни саобраћај и инфраструктура (путеви), довод електричне енергије, гаса, воде, чишћење, рециклажа, одношење смећа, одвод отпадних вода и материја, спорт, рекреација, одржавање зелених површина, школе, болнице, социјални рад, културне установе (библиотеке, позоришта итд.), јавна безбедности и сигурност, израда просторних планова и подстицање економског развоја.<sup>7</sup> Други закључак који се односи на надлежности локалне самоуправе а који је у тесној вези са њеним финансирањем, јесте тај да је локалној самоуправи позитивним прописима различитих држава додељено вршење врло значајних послова, који захтевају и адекватну финансијску подршку. Коначно, врло често се у теорији указује на „неопходност повећања учешћа локалне заједнице и локалног становништва у процес одлучивања“<sup>8</sup>, што чини питање финансирања локалне самоуправе и њене финансијске моћи још привлачнијим.

подручја са природним лековитим својствима; 23) подстиче и стара се о развоју туризма на својој територији и утврђује висину боравишне таксе; 24) стара се о развоју и унапређењу угоститељства, занатства и трговине, уређује радно време, места на којима се могу обављати одређене делатности и друге услове за њихов рад; 25) управља имовином општине и користи средства у државној својини и стара се о њиховом очувању и увећању; 26) уређује и организује вршење послова у вези са држањем и заштитом домаћих и егзотичних животиња; 27) организује вршење послова правне заштите својих права и интереса; 28) образује органе, организације и службе за потребе општине и уређује њихову организацију и рад; 29) помаже развој различитих облика самопомоћи и солидарности са лицима са посебним потребама као и са лицима која су суштински у неједнаком положају са осталим грађанима и подстиче активности и пружа помоћ организацијама инвалида и другим социјално-хуманитарним организацијама на својој територији; 30) подстиче и помаже развој задругарства; 31) организује службу правне помоћи грађанима; 32) стара се о остваривању, заштити и унапређењу људских права и индивидуалних и колективних права припадника националних мањина и етничких група; 33) утврђује језике и писма националних мањина који су у службеној употреби на територији општине; 34) стара се о јавном информисању од локалног значаја и обезбеђује услове за јавно информисање на српском језику и језику националних мањина који се користе на територији општине, оснива телевизијске и радио-станице ради извештавања на језику националних мањина који је у општини у службеној употреби, као и ради извештавања на језику националних мањина који није у службеној употреби, када такво извештавање представља достигнути ниво мањинских права; 35) прописује прекршаје за повреде општинских прописа; 36) образује инспекцијске службе и врши инспекцијски надзор над извршењем прописа и других општих аката из надлежности општине; 37) уређује организацију и рад мировних већа; 38) уређује и обезбеђује употребу имена, грба и другог обележја општине; 39) обавља и друге послове од непосредног интереса за грађане, у складу с Уставом, законом и статутом.“

<sup>6</sup> „У сопствени круг надлежности општина спада нарочито управљање општинском имовином и општинским предузећима, локални саобраћај уз изградњу локалних улица и путева, снабдевање становништва водом, струјом, гасом и електричном енергијом, опрема за безбедну исхрану, просторно планирање, изградња станова и надгледање стана, локална полиција, противпожарна заштита, локална култура нега, народно и стручно образовање и образовање одраслих, старатељство и благостање, локално здравство, брачно и материнско саветовање и нега одојчади, хигијена школа и физичка обука младих, јавна купатила, покопавање мртвих; очување локалних историјских споменика и зграда.“

<sup>7</sup> Ђорђевић, С., *Локална самоуправа*, Центар за слободне изборе и демократију, Београд, 2002, стр. 8

<sup>8</sup> Панић, Д., *Мала и средња предузећа у функцији развоја руралног туризма у Србији*, у часопису Економика, број 3, Друштво економиста „Економика“, Ниш, 2012, стр. 180

## Два начина финансирања локалне самоуправе

Финансирање локалне самоуправе јесте јавноправни „терен“ на којем су се, и поред велике упоредноправне разноликости у начину обезбеђивања прихода за њено функционисање, искристалисала у основи два извора прихода локалне самоуправе; један је изворни приход, а други је уступљени приход са приходима од трансфера.<sup>9</sup> Мада су у Србији, као и у већини других земаља, извори прихода локалне самоуправе законом детаљно регулисали, овом грубо изнетом поделом на две врсте извора прихода се управо жели указати на онај кључни – изворни приход локалне самоуправе, као антипод уступљеним приходима и трансферима. Оваквом дуализму у финансирању локалне самоуправе одговара и дикција Европске повеље о локалној самоуправи донете 1985. године. У њој се, у члану 9. који носи прецизан наслов - „Финансијска средства локалних органа власти“, регулише право локалних органа власти „на адекватна сопствена финансијска средства којима могу слободно да располажу у оквиру својих овлашћења“.<sup>10</sup> Свесни значаја који аутономни, изворни приходи имају за локалну самоуправу, аутори Европске повеље о локалној самоуправи експлицитно у тачки 3. члана 9. одређују да „део, а ако је могуће и сва финансијска средства локалних органа власти, треба да потичу од локалних пореза и такса чију висину они могу да одреде у оквиру ограничења датих статутом.“ Исто тако, свесни неминовности уступљених прихода и различитих облика финансијске помоћи од стране централне власти<sup>11</sup>, аутори Повеље су, поучени богатом праксом „везане помоћи“ локалним јединицама, решење том проблему видели кроз тачку 7. члана 9. која гласи: „Субвенције локалним органима власти неће бити, колико год је то могуће, намењене финансирању одређених пројеката. Провизија од субвенција неће уклонити основно право локалних органа власти да у оквиру своје надлежности имају слободу политичког одлучивања.“ Структуру прихода локалне самоуправе регулише члан 2. Закона о финансирању локалне самоуправе наводећи познате врсте прихода локалне самоуправе, а то су: изворни приходи, уступљени приходи, укупан ненаменски трансфер и наменски трансфер.<sup>12</sup>

<sup>9</sup> Видети члан 2. Закона о финансирању локалне самоуправе ("Сл. гласник РС", бр. 62/2006, 47/2011 и 93/2012) и члан 9. Европске повеље о локалној самоуправи

<sup>10</sup> Члан 9. Европске повеље о локалној самоуправи

<sup>11</sup> Појам „централна власт“ у овом раду треба узети шире, односно под тим појмом треба сматрати сваку власт која је у уставној хијерархији надређена локалној власти (покрајна, регион, федерална јединица и сл.)

<sup>12</sup> Члан 2. Закона о финансирању локалне самоуправе гласи: „Поједини изрази употребљени у овом закону имају следеће значење: 1) изворни приходи су приходи чију стопу, односно начин и мерила за утврђивање висине износа, утврђује јединица локалне самоуправе, при чему се законом може ограничити висина пореске стопе, односно утврдити највиши и најнижи износ накнаде, односно таксе; 2) уступљени приходи су они приходи чија се основица и стопа, односно начин и мерила за утврђивање висине износа утврђују законом, а приход остварен на територији јединице локалне самоуправе се уступа у целини или делимично тој јединици локалне самоуправе; 3) укупан ненаменски трансфер је збир трансфера за уједначавање, општег, компензационог и трансфера солидарности, при чему је: (1) трансфер за уједначавање део укупног ненаменског трансфера који се расподељује јединицама локалне самоуправе чији су приходи по глави становника по основу уступљених пореза испод одређеног процента просека општина (без градова), (2) општи трансфер део укупног ненаменског трансфера који се расподељује свим јединицама локалне самоуправе

## Изворни приходи локалне самоуправе

Из напред наведених разлога најбитније је, не толико врста, колико питање обима изворних прихода, односно њихове довољности за обављање послова из изворне надлежности локалне самоуправе, због чега је неопходно разликовати фискалну од финансијске аутономије.<sup>13</sup> У изворне приходе локалне самоуправе наш законодавац убраја све оне приходе које већма традиционално упоредноправно припадају локалној самоуправи, а то су: 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 користи јединица локалне самоуправе, односно органи и организације јединице локалне самоуправе и 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.<sup>14</sup> Закон о финансирању локалне самоуправе за 2013. годину, покрајне Северне Рајне – Вестфалије, као гарантовани приход локалне самоуправе одређује 23% удела у порезу на приход, порезу на добит привредних друштава и пореза на промет у покрајни. У односу на остале уставе, Шпански устав прилично детаљно регулише приходе локалне самоуправе, уз акценат на изворне приходе локалне самоуправе, те у члану 157. тачка 1. набраја изворе прихода локалне самоуправе, међу којима су: део државног пореза, додаци на државни порез и осталих удела у државним приходима, сопствени порези, таксе и посебни издаци, трансфери и друга издавајања на терет државног буџета, приходи од сопствене имовине и делатности и камате из кредитних операција.

---

према критеријумима утврђеним овим законом, (3) компензациони трансфер део укупног ненаменског трансфера којим се надомешта део изгубљених прихода, који настаје по основу промене републичких пореских прописа, (4) трансфер солидарности део укупног ненаменског трансфера који се расподељује свим јединицама локалне самоуправе, изузев града Београда, на основу степена развијености; 4) наменски трансфер је трансфер који се користи за финансирање одређених функција и издатака, а који може бити: (1) функционални трансфер - трансфер који се користи за финансирање издатака у оквиру одређене функције, (2) наменски трансфер у ужем смислу - трансфер који се користи за тачно одређену сврху, односно врсту издатка за коју је трансфер додељен.“

<sup>13</sup> „Под фискалном независношћу локалне самоуправе подразумевамо право да на својој територији уводи и наплаћује порезе, таксе, накнаде и друге облике фискалитета, док под појмом њене финансијске независности подразумевамо могућност да може самостално, из својих извора, да финансира расходе који проистичу из, уставом и законом утврђеног, изворног домена послова“ Кристић, С., *Изворни приходи у систему финансирања локалне самоуправе у Републици Србији*, Палго центар и Стална конференција градова и општина, Београд, 2006, стр. 33

<sup>14</sup> Члан 6. Закона о финансирању локалне самоуправе

Када говоримо о изворним приходима локалне самоуправе, треба да укажемо на значај фискалне децентрализације као једног неизоставног сегмента политичке децентрализације, која оживотворује уставне и законске гаранције аутономије локалне самоуправе. Практичну везу између фискалне децентрализације и аутономије локалне самоуправе јасно описује следеће запажање: „Децентрализоване власти располажу са више информација о преференцијалима месног становништва и на њих осетљивије могу реаговати. Буџетска самосталност локалног нивоа, локални избор и локална провера политичара и јавних чиновника који су одговорни за обезбеђивање локалних општих добара омогућује већи утицај грађана на понуду ових добара.“<sup>15</sup> Ако пођемо од премисе да је политичка децентрализација у најширем смислу неодвојива од посредне демократије, онда закључујемо да је финансирање локалне самоуправе сопственим приходима нужност савремених демократија, управо због утицаја грађана на задовољавање сопствених свакодневних потреба и утицаја на локалне политичаре.

### Довољност изворних прихода локалне самоуправе

Одговор на питање да ли су изворни приходи локалне самоуправе довољни за обављање послова из њене изворне надлежности не представља само одговор са егзактним подацима који би показали колико је у једној буџетској години једна јединица локалне самоуправе имала расхода, а колико је остварила прихода из аутономних извора прихода. Са чисто економске тачке гледишта, уколико изворни приходи једне напр. општине нису довољни да покрију све њене расходе (што је најчешћи случај), различите врсте трансфера које централна власт усмерава таквој општини би довели до тога да та општина тим финансијским средствима успева да финансира све послове из своје изворне надлежности. Међутим, гледано са уставноправне и политиколошке стране, сваки од тих трансфера „топи“ суштину локалне самоуправе, а то је њена – аутономија, па се проблем не решава додељивањем финансијских средстава локалној самоуправи од стране централне власти. Напротив, у том смислу имамо један нераскидив ланац састављен од три компоненте: 1) аутономија локалне самоуправе, 2) широк круг изворних надлежности и 3) довољност изворних прихода локалне самоуправе за обављање послова из изворне надлежности. Уколико изостане трећа компонента, у смислу недовољности изворних прихода локалне самоуправе за обављање послова из изворне надлежности, прве две компоненте се обесмишљавају и то у мери недостајућих финансијских средстава из изворних прихода. Тада, колики год степен аутономије локалне самоуправе позитивним правом прокламован био, он остаје мртво слово на папиру, јер локална самоуправа остаје под „недозвољеним“ утицајем финансијера - централне власти, а додељен широк круг послова локалној самоуправи, услед немогућности њиховог финансирања из изворних прихода, своди локалну самоуправу на пуког извршитеља воље финансијера – централне власти. Мада је правилно да се води рачуна о потребама локалне самоуправе и приликом трансфера буџетских средстава, не може се пренебрегнути чињеница да је коначна реч на централним органима власти који те трансфере усмеравају ка локалној самоуправи, чинећи тако „везану помоћ“.

Тенденциозно ћемо заобићи оне системе локалне самоуправе који су устроје-ни тако да локална самоуправа има мала овлашћења, а да је при том и зависна од

<sup>15</sup> Вигвари, А., Раичевић, Б., Брњас, З., *Основи теорије државног буџета и финансијски послови самоуправа*, Европски покрет у Србији, Београд, 2003, стр. 138

централне власти (напр. Француска). Јер, начин финансирања локлане самоуправе у таквим системима не игра ни приближно онакву улогу, какву има у системима развијене или релативно развијене локалне самоуправе.

Једини начин за уочавање да ли су приходи локлане самоуправе из аутономних извора прихода довољни за њено финансирање, не лежи у набрајању и описивању аутономних извора прихода локалне самоуправе (порези, таксе, накнаде и сл.), колико год они износили, већ у одговору на питање да ли су у пракси приходи остварени из аутономних извора довољни за финансирање локлане самоуправе.

Стога, погледајмо праксу у савременим демократијама, које имају дугу традицију развијене локалне самоуправе. Норвешка је пример државе у којој локална самоуправа изворним приходима покрива у приличној мери сопствене расходе. У целокупном приходу општина за 2006. годину локлани порези су партиципирани са 44%, локалне накнаде и таксе са 14%, део пореза на додатну вредност са 4%, ненаменски трансфер са 17%, наменски трансфер са 14% и остали приходи са 7%. Међутим, да би се добила комплетна слика о партиципацији изворних прихода у укупним приходима локалне самоуправе у Норвешкој, морају се приказати и приходи округа, као другостепене јединице локалне самоуправе. У целокупном приходу округа за 2006. годину локлани порези су партиципирани са 41%, локалне накнаде и таксе са 4%, део пореза на додатну вредност са 4%, ненаменски трансфер са 33%, наменски трансфер са 14% и остали приходи са 4%.<sup>16</sup> Најмаркантнија разлика у финансирању ова два нивоа локалне самоуправе јесте висина укупних трансфера, која је за око 50% већа у укупном приходу округа (47%), него у укупном приходу општине (31%). У Холандији укупни трансфери играју још значајнију улогу у финансирању локалне самоуправе – чак 60% (од чега су 26,80% наменски трансфери, а 33,33% ненаменски трансфери). Приходи из аутономних извора партиципирају у укупном приходу локалне самоуправе са свега 40% (од чега су 7,65% локални порези, 7,65% накнаде и таксе, а 24,55% остали сопствени приходи локалне самоуправе).<sup>17</sup> У општу слику о огромном значају трансфера које централне власти усмеравају локалној самоуправи уклапа се и финансирање локалне самоуправе у Немачкој. Око једне трећине прихода локалне самоуправе у Немачкој долазе од њених сопствених, локалних пореза, 20% долази од такси, доприноса и других прихода, док готово половину укупних прихода локалне самоуправе чине трансфери (државне дотације).<sup>18</sup> У ред финансијски „зависних“ општина спадају општине у Белгији, које „могу примати мања финансијска средства од неких намега или пореза и чланарина. Али то је веома скромна сума од само 1/3 прихода, која је касније спала на свега 20 одсто. Најважнији приходи су гарантовани приходи из фонда за комуне, који постоје на нивоу савезне државе, региона и провинција.“<sup>19</sup> У структури укупних прихода локалне самоуправе у Републици Србији изворни приходи су 2007. године партиципирани са свега 35,8%, док су уступљени приходи партиципирани са 42,4%, а трансфери са 21,8%.<sup>20</sup>

<sup>16</sup> Local Government in Norway, Norwegian Ministry of Local Government and Regional Development, [www.regjeringen.no/en/dep/krd](http://www.regjeringen.no/en/dep/krd)

<sup>17</sup> Local government in the Netherlands, VNG and VNG International, Den Haag, str. 55

<sup>18</sup> 10. Schmidt-Eichstaedt, G., *Основне карактеристике и најважнији предуслови за израду и имплементацију закона којима се регулише локална самоуправа у Немачкој*, у Упоредна искуства локалних самоуправа, Магна Агенда, Београд, 2002

<sup>19</sup> Васовић, В., *Савремене демократије*, Том II, ЈП Слижбени гласник, Београд, 2007, стр. 200

<sup>20</sup> Стипановић, Б., *Финансирање локалне самоуправе у Србији*, у Приручник о финансирању



## Закључак

Питање домета финансијске аутономије локалне самоуправе, или просто речено, довољности сопствених прихода, у огромном делу јесте питање степена остварења кључних идеја о сврси локалне самоуправе. На основу законских и уставних текстова различитих држава (нарочито европских) стиче се утисак да је политичка позиција локалне самоуправе изузетно јака и да се огледа и кроз обављање значајних послова од локалног значаја, и кроз утицај на власт. Оваквом утиску посебан допринос дају уставни текстови попут Устава Републике Србије по којем „државна власт ограничена је правом грађана на покрајинску аутономију и локалну самоуправу.“ Та прописана „ограничавајућа“ улога локалне самоуправе према државној власти део је ширих демократских принципа и принципа владавине права, али колика је заиста моћ локалне самоуправе у односу на централне органе власти, лако се да уочити. Ако изузмемо механизме којима централни органи власти директно утичу на локалну самоуправу и фокусирамо се на финансијска средства која локалној самоуправи долазе изван њених аутономних извора прихода (трансфери, устпљени приходи и сл.), добијамо реалну слику која не иде у прилог тези о „моћној“ локалној самоуправи. Чак и у политичким системима са развијеном локалном самоуправом, у којима локлана самоуправа обавља широк круг послова и поседује висок степен аутономије, велики део прихода јој долази од трансфера, устпљених прихода, зајмова и сл., што „топи“ њену аутономију а тиме и улогу демократског, „ограничавајућег“ фактора. Шта више, тада локална самоуправа постаје извршилац воље централне власти и бива, како је то један аутор приметно, држана на „златним уздама“. <sup>21</sup> И данас можемо утицај финансија локалне самоуправе на њену аутономност описати кроз запажање нашег познатог аутора, изнетог у другој половини двадесетог века, да се локална самоуправа „готово свуда у свету, налази у извесној кризи...Јединице локалне самоуправе су у основи мале и сиромашне, са недовољним финансијским средствима..Отуда све већи степен надзора који држава врши над радом локалне самоуправе и који ову лишава многих атрибута реалне самоуправности.“ <sup>22</sup> Једно је сигурно, у ком год правцу да се креће развој локалне самоуправе, за сагледавање њеног реалног положаја биће потребно „савремено и софистицирано правно и економско разумевање.“ <sup>23</sup>

## Литература

- Васовић, В., *Савремене демократије*, Том II, ЈП Слижбени гласник, Београд, 2007
- Вигвари, А., Раичевић, Б., Брњас, З., *Основи теорије државног буџета и финансијски послови самоуправа*, Европски покрет у Србији, Београд, 2003
- Ђорђевић, С., *Локална самоуправа*, Центар за слободне изборе и демократију, Београд, 2002

---

на локалном и регионалном нивоу, Београд, 2007, стр. 22

<sup>21</sup> Schmidt-Eichstaedt, G., *op. cit.*, str. 39

<sup>22</sup> Јовичић, М., *Велики уставни системи*, ИРО Светозар Марковић, Београд, 1984, стр. 372

<sup>23</sup> Schleicher, D., *The City as a Law and Economic Subject*, George Mason University Law and Economics Research Paper Series, 09-47, 2009

- Јовичић, М., *Велики уставни системи*, ИРО Светозар Марковић, Београд, 1984
- Јовичић, М., *Лексикон српске уставности 1804-1918*, Филип Вишњић, Београд, 1999
- Кристић, С., *Изворни приходи у систему финансирања локалне самоуправе у Републици Србији*, Палго центар и Стална конференција градова и општина, Београд, 2006
- Кутлешкић, В., *Устави бивших социјалистичких држава Европе-Упоредноправна студија*, ЈП Службени лист СЦГ и Факултет политичких наука, Београд, 2004
- Local Government in Norway*, Norwegian Ministry of Local Government and Regional Development, [www.regjeringen.no/en/dep/krd](http://www.regjeringen.no/en/dep/krd)
- Local government in the Netherlands*, VNG and VNG International, Den Haag, str. 55
- Панић, Д., *Мала и средња предузећа у функцији развоја руралног туризма у Србији*, у часопису Економика, број 3, Друштво економиста „Економика“, Ниш, 2012, стр. 180
- Schleicher, D., *The City as a Law and Economic Subject*, George Mason University Law and Economics Research Paper Series, 09-47, 2009
- Schmidt-Eichstaedt, G., *Основне карактеристике и најважнији предуслови за израду и имплементацију закона којима се регулише локална самоуправа у Немачкој*, у Упоредна искуства локалних самоуправа, Магна Агенда, Београд, 2002
- Стипановић, Б., *Финансирање локалне самоуправе у Србији*, у Приручник о финансирању на локалном и регионалном нивоу, Београд, 2007