

Слободан П. Орловић
Универзитет у Новом Саду
Правни факултет у Новом Саду
S.Orlovic@pf.uns.ac.rs

Нађаца Н. Рајић
Универзитет у Новом Саду
Правни факултет у Новом Саду
N.Rajic@pf.uns.ac.rs

КОНСУЛТАЦИЈЕ ЦЕНТРАЛНИХ И ЛОКАЛНИХ ОРГАНА У ОБЛАСТИ ФИНАНСИЈА У СРБИЈИ*

Сажетак: Пилиање финасирања различитих нивоа власији је од пре-судне важности за осиваривање њихове полиитичке аутономије. Локална самоуправа чини се да је у најосетљивијој позицији имајући у виду флекси-билности уставног оквира којим се регулише ова област. Ошуда је развијање комуникације унутар вертикалне организације власији од есенцијалног зна-чаја за изналажење баланса између финансијских потреба локалне самоупра-ве, са једне, и складног функционисања целокупног система јавних финансија, са друге стране. У раду се анализирају нормативне и институционалне преу-поставке за осиваривање дијалога између локалних и централних органа власији у области локалног финансирања у Републици Србији. Ово ипиање се смешта у шири друштвено-полиитички контекст који укључује положај локалне власији у уставном систему, ии изборног система на оба нивоа власији као и досигнути степен уставне и полиитичке културе. Резултати истраживања показују да у уставном систему Републике Србије постоје нормативне и институционалне преупоставке за развијање овакве врсте дијалога, али да у пракси има још доста простора за његово побољшавање.

Кључне речи: локалне финансије, сарадња (централних и локалних) вла-сти, Европска повеља о локалној самоуправи, устав.

* Рад представља резултат истраживања на пројекту „Правна традиција и нови прав-ни изазови”.

1. УВОД

Питање расподеле финансијских ресурса представља једно од најосетљивијих питања унутар вертикалне организације власти. У већини федералних држава, највећи конфликти у области аутономије се управо везују за област фискалне контроле.¹ Проблем се, у суштини, своди на изналажење баланса у области финансирања различитих нивоа власти, који представља динамички процес непрестаног усклађивања и прилагођавања.² Тај процес, свакако, обухвата и област финансирања локалне власти, било да је реч о федералној или унитарној држави.

Процес конституционализације локалне власти имао је (и има) сопствену еволуцију. У федералним системима, сагласно дуалистичкој парадигми, локална власт није посматрана одвојено у односу на субнационалне ентитете. Постепено је, међутим, почела да привлачи пажњу уставотвораца и да налази место у националним уставима.³ Уставноправно препознавање локалне власти озбиљније је подржано Европском повељом о локалној самоуправи којом је прописано да ће принцип локалне самоуправе бити признат у законодавству држава потписница овог документа, *и ако је могуће, у уставу (i)огв. Н.Р.*⁴ Овај принцип, који исказује потребу да положај локалне самоуправе буде оснажен на нивоу највишег унутрашњег права, потврђује став заузет у нашој уставноправној теорији према којем „локална самоуправа има статус уставне материје”⁵. Област политичког одлучивања локалне власти, у сваком случају, припада уставу у материјалном смислу, чему у прилог говори чињеница да она представља плод „вековима дуге традиције у Европи”.⁶

¹ Robert Agranoff, *Local Governments and Their Intergovernmental Networks in Federalizing Spain*, McGill – Queen’s University Press, Montreal & Kingston, London, Ithaca 2010, 128.

² Област финансија је свакако један од аспеката односа централних и субцентралних власти који је динамичне природе и тражи непрестана прилагођавања. Вид: *Autonomy and borders in an evolving Europe – Principles, frameworks and procedures for protecting and modifying status, competences and borders of sub-national entities within domestic law*, CPR30(2016)02-final <https://rm.coe.int/autonomy-and-borders-in-an-evolving-europe-principles-frameworks-and-p/1680719262>, 27.12.2020., Explanatory memorandum, paragraphs 1-5 and 9.

³ Francesco Palermo, Karl Kössler, *Comparative Federalism, Constitutional Arrangements and Case Law*, Hart Publishing, Oxford 2017, 281.

⁴ Европском повељом о локалној самоуправи (даље у тексту ЕПЈС) се у том смислу прописује да ће принцип локалне самоуправе бити признат у законодавству, и ако је могуће, у уставу. Вид. чл. 2 ЕПЈС.

⁵ Ратко Марковић, *Уставно право и политичке институције*, Правни факултет Универзитета у Београду, Јавно предузеће „Службени гласник”, Београд 2008, 404.

⁶ Simona Kukovič, Miro Haček, „Comparative Local Governments in Europe”, *Contemporary Drivers of Local Development* (ed. Péter Futó), Institute for Local Self-Government Maribor, Maribor 2019, 76.

Локална власт, дакле, у ширем смислу, припада систему вертикалне организације власти и представља посебан ниво политичког одлучивања о јавним пословима од локалног значаја. Овај ниво политичког одлучивања праћен је већим или мањим степеном аутономије чије су границе одређене законом односно уставом конкретне државе.

Општи (уставно)правни положај и улога локалне власти, одређен пре свега природом јавних послова које врши, чини је можда најосетљивијом тачком у систему вертикалне организације власти. Због тога је простор за развијање квалитетне комуникације са вишим нивоима власти веома важан аспект њеног развоја, како у нормативном тако и у институционалном смислу. Комуникација је нарочито значајна у области финансирања локалне власти, с обзиром на чињеницу да се степен њене аутономије најјасније може одредити простором који има у овој области.⁷ Финансијска самосталност локалне самоуправе у односу на централну власт препозната је, наиме, као један од кључних елемената њене истинске самосталности.⁸

У практичном смислу, финансијска аутономија локалне власти јесте природна претпоставка остваривања начела супсидијарности који се сматра суштинским у разумевању њене улоге у савременим демократијама.⁹ Ово начело подразумева да предност у обављању јавних послова буде на страни оних органа власти који су најближи грађанима, док се другим органима власти додељују уколико то налаже обим и природа задатака као и критеријуми ефикасности и економичности.¹⁰ Но, без обзира да ли је начело супсидијарности у вршењу јавних послова прихваћено у унутрашњем систему држава чланица или не, општи је захтев да обим надлежности локалне власти буде испраћен одговарајућим финансијским средствима, која по обиму треба да буду таква да обезбеде несметано остваривање како изворних тако и поверених послова. Динамичност у овој области тражи одговарајућу платформу за остваривање дијалога између различитих нивоа власти и изналажење политичког консензуса у решавању проблема и истовремено искључује било какав изолационистички и фрагментарни приступ.

Улога локалних органа власти у овом дијалогу има консултативну природу и треба да задржи карактер давања мишљења. Консултативна платформа није замишљена као простор „једнаких позиција” и преговарања,

⁷ Више о томе видети: Giovanni Boggero, *Constitutional Principles of Local Self-government in Europe*, Series: Studies in Territorial and Cultural Diversity Governance, Volume: 9. Leiden: Brill 2017, 204-210, 218-224.

⁸ Марко Станковић, *Право локалне самоуправе*, Универзитет у Београду- Правни факултет, Центар за издаваштво и информисање, Београд 2018, 132.

⁹ S. Kuković, M. Haček, 78.

¹⁰ Чл. 4 ст. 3 ЕПЈС.

него као место у којем се проблемска места у систему финансирања локалних органа власти сагледавају из различитих углова. То у извесном смислу може да обезбеди легитимност коначних одлука које доносе централни (виши) органи власти.

Предмет истраживања овог рада јесу нормативне и институционалне претпоставке за остваривање дијалога између локалних и централних органа власти у области локалног финансирања у Републици Србији. У том смислу, истраживање овог рада полази од претпоставке да у Републици Србији постоји формални и институционални оквир за остваривање дијалога у области финансирања локалне самоуправе; да се комуникација у пракси остварује, али да консултативни механизам није у довољној мери ефикасан имајући у виду укупан правно-политички амбијент унутар којег делује. Истраживање има за циљ уочавање проблемских места у нормативном оквиру, чије би отклањање помогло развијању квалитетније комуникације локалних и централних органа власти.

Рад је подељен у четири дела. У првом делу рада се консултативни механизам у области финансирања локалних органа власти смешта у шири институционални оквир; у другом се овај механизам анализира у односу на стандарде које поставља Европска повеља о локалној самоуправи као и пратећи документи; у трећем се механизам анализира из аспекта правног система Републике Србије док се у четвртом изводе општи закључци у односу на постављене хипотезе.

2. РАЗЛОЗИ ЗА ОДВИЈАЊЕ ДИЈАЛОГА У ОБЛАСТИ ЛОКАЛНИХ ФИНАНСИЈА

Развијање конструктивног дијалога локалних органа власти унутар вертикалне организације власти оправдано је из неколико разлога. У најопштијем смислу, најзначајнији разлог, свакако, представља обим и степен општости односно флексибилности уставних одредби којима се уређује положај и улога локалних органа власти уопште¹¹, као и одредби којима се уређује област њиховог финансирања. На природу уставног оквира се последично наслања (релативно) ограничена уставносудска контрола закона којима се уређује ова област, односно степен уставносудске заштите овог аспекта аутономије локалних органа власти. Даље, укупан финансијски положај локалних органа власти у доброј мери одређује (а)симетричност територијалног уређења државе, као и (не)ујединаченост економског развоја појединих њених делова. Финансијски положај је, такође, у доброј мери

¹¹ О томе више: F. Palermo, K. Kössler, 284-295.

опредељен руралном односно урбаном природом самих јединица локалне самоуправе. Ванредне околности, у којима је потребно очувати финансијски систем у целини (економске кризе, пандемије и сл.) и природно ојачати овлашћења централне власти, такође имају значајан ефекат на финансијски положај локалних органа власти. Посебну пажњу свакако треба посветити улози и значају политичких странака у одвијању политичких процеса уопште, са посебним акцентом на њихов међусобни однос унутар сваког нивоа вертикалне организације власти.

Сви наведени разлози, на посредан или непосредан начин, утичу на финансијску позицију локалних органа власти у систему финансирања. Међутим, опште тенденције у области локалних финансија чини се да су, најнепосреднији, ако не и кључни, разлог који оправдава потребу за појачаним напором у развијању дијалога локалних органа власти са вишим нивоима политичког одлучивања.

Финансирање локалних органа карактерише, са једне стране, оскудност сопствених (изворних) прихода, а са друге, снажна зависност од условних трансферних средстава (средстава који се додељују за тачно одређене сврхе). Отуда су финансијска средства којима локални органи власти могу слободно да располажу веома ограничена.¹² Томе треба додати и чињеницу да послови који се поверавају локалним органима власти обично нису праћени одговарајућим средствима потребним за њихово обављање; да не постоји транспарентан и предвидив механизам за остваривање финансијске уједначености и да је, уопштено посматрано, систем финансирања локалних органа власти прецентрализован. Најзад, проблем у овој области јесте и сам недостатак одговарајућег консултативног механизма.¹³

Стање у области локалних финансија у Србији, такође, није претерано похвално. У последњем извештају о спровођењу Европске повеље о локалној самоуправи (даље у тексту ЕПЛС) уочено је да локални органи власти немају адекватна средства којима могу слободно располагати нити да су она сразмерна њиховим надлежностима прописаним законом и Уставом. Уопштено посматрано, примена појединих аспеката члана 9, којим се уређује област локалних финансија, различито је оцењена.¹⁴ Исказана је и примедба у односу на праксу коришћења средстава из буџетске резерве ради помоћи локалним самоуправама и изнета сумња у погледу јасних критеријума

¹² О проблемима у финансирању локалних органа власти видети: *Ibid.*, 300-305.

¹³ Recurring issues based on assessments resulting from Congress monitoring and election observation missions (reference period 2010-2016), CG32(2017)19final, Explanatory memorandum, (даље у тексту CG32(2017)19final), <https://rm.coe.int/recurring-issues-based-on-assessments-resulting-from-congress-monitori/16806fb9a8>, 27.12.2020., paragraph 6.

¹⁴ Више о томе: Local and regional democracy in Serbia, Report CG33(2017)19final, Explanatory memorandum, (даље у тексту CG33(2017)19final), paragraphs 64-77.

за доделу ових средстава.¹⁵ Фискални савет је, са друге стране, у свом извештају указао на кључна проблемска места у области финансирања локалне самоуправе у Србији. Као главне разлоге лошег управљања финансијама на локалном нивоу истакао је неодрживост локалних буџета, неуспешност пословања локалних јавних предузећа, системски мањак инвестиција и забрињавајуће низак ниво услуга које грађани добијају на локалном нивоу.¹⁶

3. КОНСУЛТАТИВНИ МЕХАНИЗАМ У ОБЛАСТИ ФИНАНСИРАЊА ЛОКАЛНЕ САМОУПРАВЕ ПРЕМА ЕВРОПскоЈ ПОВЕЉИ О ЛОКАЛНОЈ САМОУПРАВИ¹⁷

3.1. Нормативни оквир

Нормативни основ за успостављање консултативног механизма у области финансирања локалне самоуправе чине две основне одредбе ЕПЛС. Оне гласе:

„Локални орган власти ће бити консултовани, у мери у којој је то могуће, истовремено и на одговарајући начин у поступцима планирања и доношења одлука о свим питањима која их се директно тичу.” (члан 4, став 6 ЕПЛС)

„Локални орган власти ће бити консултовани, на одговарајући начин, о начину на који ће им бити додељена прерасподељена финансијска средства.” (члан 9, став 6 ЕПЛС)

Поред наведених, ЕПЛС садржи и одредбу којом се прописује обавезност консултовања локалне заједнице када је у питању промена њихових граница.¹⁸ Ова одредба, такође, у ширем смислу може да се доведе у везу са финансијским аспектом локалне самоуправе.¹⁹

Дакле, право на консултацију локалних органа власти, прописано чланом 4 став 6 ЕПЛС, јесте право општег карактера. Оно укључује консултацију по свим питањима која се директно тичу локалне самоуправе, што свакако обухвата и питања финансијске природе. Право које консултативни механизам искључиво везује за финансијска питања, издвојено је као посебно (члан 9, став 6 ЕПЛС). Оно је вишег степена и формулисано је као правило

¹⁵ *Ibid.*, paragraph 73.

¹⁶ Локалне јавне финансије: проблеми, ризици, препоруке, Фискални савет, 2017, 3. [http://www.fiskalnisavet.rs/doc/analize-stavovi-predlozi/Lokalne%20javne%20finansije_%20Problemi,%20rizici%20i%20preporuke%20\(2017\).pdf](http://www.fiskalnisavet.rs/doc/analize-stavovi-predlozi/Lokalne%20javne%20finansije_%20Problemi,%20rizici%20i%20preporuke%20(2017).pdf), 27.12.2020.

¹⁷ ЕПЛС.

¹⁸ ЕПЛС, чл. 5.

¹⁹ То потврђује тренд спајања мањих јединица локалне самоуправе, односно смањивања броја јединица локалне самоуправе, који је присутан у бројним државама широм Европе.

које обавезује, за разлику од права гарантованог одредбом става 6 члана 4, којом се оно дефинише у форми принципа који мора бити осигуран „у мери у којој је то могуће”.²⁰

Уопште, право консултовања локалних органа власти од стране других (виших) нивоа власти ближе је појашњено у посебним документима усвојеним од стране Конгреса локалних и регионалних власти. Посебан значај у том смислу имају смернице којима се указује на то како треба разумети и на који начин реализовати ово право у унутрашњем правном систему (даље у тексту Смернице).²¹ Смернице су формулисане са ослоном на стратегију која је успостављена у овој области.²²

Према Смерницама, ово право је дефинисано као фундаментални принцип европске правне и демократске праксе.²³ Утемељено је на премиси да је развијање културе дијалога у обостраном интересу те да оно, са једне стране, помаже вишим нивоима власти у њиховом разумевању потреба локалних органа власти, а да са друге, проширује перцепцију локалних органа власти о питању одговорности парламента и владе за функционисање целокупног јавног сектора (у области финансија).²⁴

Право треба да буде пропраћено како нормативним тако и одговарајућим институционалним оквиром. Другим речима, потребно је да оно буде гарантовано законом (по могућности, уставом), и да у институционалном смислу постоје претпоставке за његово остваривање у пракси. Кључну улогу са позиције централне власти у том смислу би требало да има извршна власт, прецизније министар надлежан за послове локалне самоуправе или за област финансија с обзиром на то да је њихово укључивање у дијалог најподесније са становишта обезбеђивања практичних резултата. Други кључни чинилац у институционалном смислу јесте национални парламент односно парламентарни одбор надлежан за питања локалне самоуправе, па је пожељно да пословник о раду овог тела укључује и посебне одредбе којима се регулише овај облик консултативног процеса.²⁵

Предмет дијалога јесу питања која се везују за правни статус локалних органа власти, њихове надлежности, као и економску и/или финансијску

²⁰ G. Boggero, 237.

²¹ The Consultation of local authorities by higher levels of government, Report, CG35(2018)-20final, Appendix – Guidelines on the consultation of local authorities by higher levels of government (даље у тексту Guidelines), <https://rm.coe.int/the-consultation-of-local-authorities-by-higher-levels-of-government-g/16808d3c72>, 27.12.2020.

²² Strategy on the right of local authorities to be consulted by other levels of government, CG(26)9FINAL, <https://rm.coe.int/strategy-on-the-right-of-local-authorities-to-be-consulted-by-other-le/1680719a33>, 27.12.2020.

²³ Guidelines, paragraph 1.

²⁴ *Ibid.*, paragraph 5.

²⁵ *Ibid.*, paragraphs 9-19.

ситуацију, при чему се посебно наглашава обавезност његовог спровођења у питањима финансија (као и питањима промене граница). Квалитет дијалога треба да буде такав да заиста пружа реалне могућности локалним органима власти за изношење сопствених погледа и предлога и то у припремној фази поступка одлучивања. Форма у којој дијалог треба да се одвија није униформно одређена, па у том смислу свака држава може одабрати ону коју сматра најпогоднијом. То могу бити формални састанци, заједничке консултативне платформе, округли столови, посебни саветодавни одбори или учествовање у поступцима који се воде пред парламентарним одборима. Посебан акценат се ставља на улогу националних удружења локалних органа власти у консултативном процесу, с обзиром на то да оне представљају својеврстан форум путем којег се исказује њихов „јединствен глас”.²⁶

Без обзира на различитост форми одвијања, дијалог, у основи, служи постизању политичког консензуса у области алокације финансијских средстава локалним органима власти.²⁷

3.2. Примена члана 4, става 6 и члана 9, става 6 ЕПЛС у пракси европских држава

У извештајима о спровођењу ЕПЛС примећује се да у државама које су ратификовале овај документ постоје извесне потешкоће у остваривању права локалних органа власти да буду консултовани од стране виших нивоа власти. Потешкоће се исказују у оба посматрана аспекта овог права; дакле, и када право консултација обухвата питања која се директно тичу локалних органа власти уопште, као и када се оно непосредно односи на област њиховог финансирања.²⁸ Као основна проблемска места наводе се: недостатак формалног консултативног механизма, потом, неадекватност овог механизма или његова недовољна примена у пракси као и спорна природа средстава консултација и ограничен временски оквир за њихово остваривање.²⁹

Консултације се могу остваривати на различите начине, при чему њихов предмет може обухватати систем локалних финансија у целини или, што је чешћи случај, бити концентрисан на поједина питања из ове области

²⁶ Детаљније о томе: *Ibid.*, paragraphs 20-38.

²⁷ A contemporary commentary by the Congress on the Explanatory Report to the European Charter of Local Self-Government, CG38(2020)11prov, Explanatory memorandum, (даље у тексту CG38(2020)11prov), <https://rm.coe.int/a-contemporary-commentary-by-the-congress-on-the-explanatory-report-to/16809cbf8c>, 27.12.2020., paragraph 177.

²⁸ Comparative analysis on the implementation of the European Charter of Local Self-Government in 47 member States, CG32(2017)22final, Explanatory memorandum (даље у тексту CG32(2017)22final), <https://rm.coe.int/16806fb970>, 27.12.2020., paragraphs 33-36, 68.

²⁹ *Ibid.*, paragraph 36.

(критеријуми за доделу трансфера за уједначавање или одговарајуће измене у области локалних пореза, зајмова или дугова).³⁰

Пракса показује да постоји недостатак одговарајућег консултативног механизма у питањима финансија.³¹ Конкретно, недостатак законом утврђене процедуре за остваривање права локалних органа власти у овој области (као и уопштено, у свим питањима од интереса за ове органе) утврђен је у случају Хрватске и Кипра.³² У Албанији, Мађарској и Црној Гори, упркос постојању нормативног оквира, поступак одлучивања централних органа власти није транспарентан за удружења локалних органа власти, те они немају простора да остваре било какав утицај на тај поступак. Посебан проблем у Мађарској представља, са једне стране, нејасан систем обрачуна финансијских потреба локалних органа власти, а са друге, индивидуално лобирање општина које има већи значај него сам формални поступак координације.³³ Насупрот томе, у Аустрији, Финској, Грчкој и Италији постоје лепо развијени консултативни механизми, међусобно различити односно прилагођени сопственој уставној култури и традицији.³⁴ Наравно, повремени проблеми су увек могући, па је тако у Аустрији важење закона којим се уређује финансијска уједначеност (*Fiscal Equalization Law*) два пута продужено, што је протумачено као последица немогућности да се постигне консензус о питањима која се њиме уређују.³⁵

4. КОНСУЛТАТИВНИ МЕХАНИЗАМ У ОБЛАСТИ ФИНАНСИРАЊА ЛОКАЛНЕ САМОУПРАВЕ У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ – НОРМАТИВНИ И ИНСТИТУЦИОНАЛНИ ОКВИР

Устав Републике Србије (даље у тексту Устав) поставља општи оквир за финансирање локалне самоуправе у Србији. Полазну основу у том смислу представља одредба којом је прописано да је државна власт ограничена правом грађана на локалну самоуправу, која природно подразумева да остваривање

³⁰ CG38(2020)11prov, paragraph 177.

³¹ CG32(2017)19final, paragraph 6.

³² CG32(2017)22final, paragraph 68.

³³ Coping with the debt burden: local authorities in financial difficulty, Report CG35(2018)21-final, Explanatory memorandum <https://rm.coe.int/coping-with-the-debt-burden-local-authorities-in-financial-difficulty/16808d3dc6>, 27.12.2020., paragraph 95 and 97.

³⁴ *Ibid.*, paragraph 93-94.

³⁵ Важење овог закона је, иначе, ограничено на четири године. О томе видети: Margit Schratzenstaller, „Reforming Austrian Fiscal Federalism: Options, Obstacles, and Pitfalls”, in: *Austrian Federalism in Comparative perspective* (eds. Günter Bischof, Ferdinand Karlhofer), Contemporary Austrian Studies, Volume: 24, Innsbruck University Press, 2015, p. 58-59, footnote 8.

овог права мора бити испраћено одговарајућим финансијским средствима.³⁶ Конкретније уставне одредбе налажу да се средства којима се финансирају надлежности јединице локалне самоуправе обезбеђују из пореза и других прихода утврђених законом; да јединице локалне самоуправе имају буџете у којима морају бити приказани свих приходи и расходи којима се финансирају њихове надлежности; да се законом утврђују рокови за усвајање буџета као и начин привременог финансирања; да извршавање буџета контролише Државна ревизорска институција; да се јединице локалне самоуправе могу задуживати, под условима и у поступку прописаним законом, као и да морају бити обезбеђена средства за вршење поверених надлежности, од стране оног нивоa власти који конкретно врши то поверавање.³⁷

Устав не поставља никакву чврсту гаранцију у погледу изворних прихода јединица локалне самоуправе, изузев што их изричито помиње у делу текста којим се дефинише начин финансирања послова јединица локалне самоуправе. Уставом се прописује да њихови послови финансирају „из изворних прихода јединице локалне самоуправе, буџета Републике Србије, у складу са законом, и буџета аутономне покрајине, када је аутономна покрајина поверила јединицама локалне самоуправе обављање послова из своје надлежности, у складу са одлуком скупштине аутономне покрајине.”³⁸ Питање уређивања изворних прихода у целини је препуштено законодавном регулисању као и уређивање средстава која им се прерасподељују из републичког буџета.

Законодавац има одговарајући ширину и када је реч о прецизирању надлежности јединице локалне самоуправе, сагласно уставној одредби о разграничењу надлежности унутар вертикалне организације власти. Овим одредбама је прописано да су јединице локалне самоуправе надлежне у питањима која се на сврсисходан начин могу остваривати унутар тих јединица (што је на идентичан начин формулисано и када су у питању аутономне покрајине), у којима није надлежна Република Србија, као и да се та питања одређују законом.³⁹ У Уставу нема изричите одредбе о успостављању комуникације између различитих нивоa власти.

Конкретну нормативну подлогу за развијање консултативног механизма у области финансирања локалне самоуправе у Републици Србији представља ЕПЛС) коју је Србија ратификовала 2007. године.⁴⁰ Србија је на тај начин

³⁶ Устав Републике Србије, *Службени гласник РС*, бр.98/2006 (даље у фуснотама Устав), чл. 12, став 1.

³⁷ Устав, чл. 91, ст.1; чл. 92, ст. 1-3; чл. 93; чл. 178.

³⁸ Устав, чл. 188, ст. 4.

³⁹ *Ibid.*, чл. 177.

⁴⁰ Закон о потврђивању Европске повеље о локалној самоуправи, *Службени гласник РС – Међународни уговори*, бр. 70/2007.

прихватила стандарде у овој области, успостављене на европском правном простору, уз одговарајуће резерве. Наиме, потврђивањем овог документа нису обухваћене одредбе које се односе на начело супсидијарности у остваривању јавних послова (чл. 4, ст. 3 и 5), одговарајуће административне структуре и ресурсе (чл. 6); одговарајуће финансијске компензације за вршење функција (чл. 7, ст. 2) као и пропорционалност административног надзора (чл. 8, ст. 3).⁴¹ У свему другом, Србија се приклонила стандардима овог документа, укључујући и право локалне власти да правовремено и на одговарајући начин буде консултована у планирању и доношењу одлука у свим областима које је се непосредно тичу, укључујући и област финансирања.⁴²

Закон о локалној самоуправи даје општу законску подлогу за успостављање сарадње у оквиру вертикалне организације власти у Републици Србији. Посебан значај има одредба којом се прописује да органи јединица локалне самоуправе учествују у припреми закона и других прописа чија је садржина од посебног значаја за остваривање и развој локалне самоуправе, као и да то чине самостално или преко својих асоцијација.⁴³

Конкретан формални консултативни механизам односно платформу за успостављање дијалога у области финансирања локалне самоуправе представља Комисија за финансирање локалне самоуправе (даље у тексту Комисија). Ово тело је основано Законом о финансирању локалне самоуправе са циљем „обезбеђења правичности, ефикасности и отворености система финансирања локалне самоуправе и давања препорука за његово унапређење.”⁴⁴ Комисија има, пре свега, консултативну природу, имајући у виду надлежности које су му опредељене овим Законом.

Комисија, наиме, анализира критеријуме и мерила за доделу наменских и функционалних трансфера као и програме за додељивање наменских трансфера у ужем смислу, укључујући поступке додељивања као и критеријуме за избор. Комисија, такође, прати вертикалну и хоризонталну уједначеност система, степен задужености јединица локалне самоуправе као и резултате измена система финансирања локалне самоуправе о чему припрема годишњи извештај. Најзад, Комисија је надлежна да припрема предлоге за измену и побољшавање система финансирања локалне самоуправе.⁴⁵ Остваривање

⁴¹ *Ibid.*, чл. 3.

⁴² ЕПЛС, чл.4, ст. 6 и чл. 9, ст. 6.

⁴³ Закон о локалној самоуправи (даље у фуснотама ЗЛС), *Службени гласник РС*, бр. 129/2007, 83/2014 – др. закон, 101/2016 – др. закон и 47/2018, чл. 78, ст. 1, чл. 79.

⁴⁴ Закон о финансирању локалне самоуправе (даље у тексту 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., 83/2016, 91/2016 – усклађени дин.изн., 104/2016 – др. закон, 96/2017 – усклађени дин.изн., 89/2018 – усклађени дин.изн., 95/2018 – др. закон, 86/2019 – усклађени дин.изн. и 126/2020 – усклађени дин.изн., чл. 50.

⁴⁵ ЗФЛС, чл.53.

побројаних надлежности испраћено је одредбама Закона којима се прописује обавеза достављања одређених података Комисији од стране министарства надлежног за послове финансија као и других надлежних органа и организација.⁴⁶

Законом је обезбеђено да састав Комисије чине и представници јединица локалне самоуправе. Поред председника и пет чланова које именује Влада, Комисију чини још пет чланова које именује Стална конференција градова и општина и то тако да најмање три члана морају бити представници јединица локалне самоуправе.⁴⁷ У том смислу, састав Комисије као и начин доношења одлука (одлуке се доносе већином гласова присутних чланова, уз услов да седници присуствује најмање шест чланова Комисије⁴⁸) показују да преовлађујући утицај у овом телу остварује централна власт. То у извесном смислу може довести у питање објективност овог механизма, без обзира на природу надлежности овог тела односно њихов претежно консултативни карактер.

У извештају о спровођењу ЕПЛС у Србији, механизам консултација у области финансирања локалне самоуправе је позитивно оцењен, при чему је истакнуто да Комисија остварује значајну улогу у овом процесу.⁴⁹ На исти начин је оцењена и примена стандарда који укључује консултације у погледу свих питања која се тичу локалне самоуправе (дакле, не само финансијске области) и који се одвија путем Сталне конференције градова и општина. Истакнуто је да је овај механизам конкретизован у форми Меморандума и Протокола о сарадњи који су потписани са одговарајућим државним органима.⁵⁰ Значајно је нагласити и да унутар самог удружења односно Сталне конференције градова и општина постоји Одбор за финансије и јавну имовину, као посебно односно стално радно тело које разматра питања из ове области и служи као форум за размену међуопштинских искустава и добре праксе.⁵¹

5. ЗАКЉУЧАК

Дијалог локалних и централних власти представља важан елемент у вертикалној расподели финансијских ресурса. Неопходан је с обзиром на сложеност система јавног финансирања нарочито у околностима које додатно

⁴⁶ *Ibid.*, чл. 54.

⁴⁷ *Ibid.*, чл. 51, ст. 1 и 2.

⁴⁸ *Ibid.*, чл. 52, ст. 2.

⁴⁹ CG33(2017)19final, paragraph 74.

⁵⁰ *Ibid.*, paragraph 50.

⁵¹ <http://www.skgo.org/strane/281>, 29.12.2020.

захтевају заштиту финансијске стабилности државе као целине (економска криза, пандемије и слично). Отуда је важно да постоје одговарајуће платформе и канали путем којих се такав дијалог може одвијати.

У Србији постоји формални механизам за одвијање дијалога између централне и локалне власти који је везан искључиво за питања финансирања локалне самоуправе. Оличен је у Комисији образованој Законом са јасно опредељеним надлежностима, саставом и начином одлучивања. То доказује да право јединица локалне самоуправе на активну улогу у консултативном процесу са централним органима власти у области финансирања има своје нормативно и институционално упориште у правном систему Републике Србије. Судећи према извештају о спровођењу ЕПЛС у Републици Србији, ово право се остварује у пракси. Анализа нормативног оквира, међутим, јасно показује да централна власт има наглашену улогу у овом консултативном механизму. Такав закључак се може извући нарочито са ослонцем на састав односно начин одлучивања Комисије.

Уопштено, ово право јединица локалне самоуправе треба ставити у у шири правно-политички контекст унутар којег се оно реално остварује, како би се сагледала његова стварна димензија. Тај шири оквир опредељен је, пре свега, уставоправним положајем, а пре свега улогом (обимом и квалитетом надлежности) коју локална самоуправа остварује у уставном систему као и типом изборног система и стварним односом политичких чинилаца на централном и локалном нивоу.

Прво, обим и квалитет изворних надлежности локалне самоуправе у Републици Србији опредељен је чињеницом да се њихови стварни донети, сагласно Уставу, обликују „у складу са законом” односно границама које дефинише централна власт. То је посебно релативизовано чињеницом да закон прописује постојање „јединственог пописа послова” који су у надлежности општина, а који обезбеђује министарство надлежно за послове локалне самоуправе.⁵² С тим у вези износи се оправдана бојазан да се оваквим нормативним решењем „ресорном министру дају одрешене руке да утврђује послове који су у изворној надлежности општине”.⁵³ Друго, квалитет дијалога локалних и централних власти у битној мери је опредељен типом изборног система на оба нивоа власти. Пропорционални изборни систем који се примењује при избору како народних посланика тако и одборника, у пракси, практично, пресликава однос политичких снага са централног на локални ниво власти и на индиректан начин може да умањи квалитет дијалога који се остварује у домену финансирања јединица локалне самоуправе.⁵⁴

⁵² ЗЛС, чл. 20, ст. 2.

⁵³ М. Станковић, 130.

⁵⁴ Начин избора локалних представника као и начин избора градоначелника и председника општина опредељени су, између осталих, као проблемска места односно слабости

Овакав одабир изборног система погодује униформном деловању најснажнијих политичких странака на оба нивоа власти.

Међутим, и примена различитих типова изборног система може довести до одређених потешкоћа у остваривању квалитетне комуникације централних и локалних органа. Због тога се управо достигнути степен уставне и политичке културе види као кључна одредница у развијању дијалога између централних и локалних органа уопште, као и у области финансирања локалних органа власти. Виши ниво уставне културе, удружен са правилном перцепцијом уставноправног положаја локалне самоуправе у модерној држави, у доброј мери може да умекша наведене параметре и потпомогне развијању конструктивног дијалога и изналажењу квалитетних решења који подједнако уважавају како финансијске потребе локалних органа власти тако и стабилност финансијског система у целини.

Узимајући у обзир положај и улогу локалне власти у нашем уставном систему, тип изборног система као и достигнути степен уставне и политичке културе, може се закључити да у односима централне и локалне власти постоји још доста простора за поступно (ре)дефинисање, охрабривање и развијање њихове међусобне комуникације у области локалних финансија.

ЛИСТА РЕФЕРЕНЦИ:

- Robert Agranoff, *Local Governments and Their Intergovernmental Networks in Federalizing Spain*, McGill – Queen's University Press, Montreal & Kingston, London, Ithaca 2010.
- Giovanni Boggero, *Constitutional Principles of Local Self-government in Europe*, Series: Studies in Territorial and Cultural Diversity Governance, Volume: 9. Leiden: Brill 2017.
- Simona Kukovič, Miro Haček, Comparative Local Governments in Europe, *Contemporary Drivers of Local Development* (ed. Péter Futó), Institute for Local Self-Government Maribor, Maribor 2019, 75-93.
- Ратко Марковић, *Уставно право и политичке институције*, Правни факултет Универзитета у Београду, Јавно предузеће „Службени гласник”, Београд 2008.
- Francesco Palermo, Karl Kössler, *Comparative Federalism, Constitutional Arrangements and Case Law*, Hart Publishing, Oxford, 2017.
- Margit Schratzenstaller, „Reforming Austrian Fiscal Federalism: Options, Obstacles, and Pitfalls”, in: *Austrian Federalism in Comparative perspective* (eds. Günter Bischof, Ferdinand Karlhofer), *Contemporary Austrian Studies*, Volume: 24, Innsbruck University Press, 2015, 54-69.
- Марко Станковић, *Право локалне самоуправе*, Универзитет у Београду- Правни факултет, Центар за издаваштво и информисање, Београд 2018.

нормативног оквира којим се уређује систем локалне самоуправе у републици Србији. М. Станковић, 171.

Устав Републике Србије, *Службени њласник РС*, бр.98/2006.

Закон о потврђивању Европске повеље о локалној самоуправи, *Службени њласник РС – Међународни ујовори*, бр. 70/2007.

Закон о локалној самоуправи, *Службени њласник РС*, бр. 129(2007, 83/2014 – др. закон, 101/2016 – др. закон и 47/2018.

Закон о финансирању локалне самоуправе, *Службени њласник РС*, бр. 62/2006, 47/2011, 93/2012, 99/2013 – усклађени дин.изн., 125/2014 – усклађени дин. изн., 95/2015 – усклађени дин.изн., 83/2016, 91/2016 – усклађени дин.изн., 104/2016 – др. закон, 96/2017 – усклађени дин.изн., 89/2018 – усклађени дин. изн., 95/2018 – др. закон, 86/2019 – усклађени дин.изн. и 126/2020 – усклађени дин.изн.

Autonomy and borders in an evolving Europe – Principles, frameworks and procedures for protecting and modifying status, competences and borders of sub-national entities within domestic law, CPR30(2016)02-final, <https://rm.coe.int/autonomy-and-borders-in-an-evolving-europe-principles-frameworks-and-p/1680719262>, 27.12.2020.

Recurring issues based on assessments resulting from Congress monitoring and election observation missions (reference period 2010-2016), CG32(2017)19final, Explanatory memorandum, <https://rm.coe.int/recurring-issues-based-on-assessments-resulting-from-congress-monitori/16806fb9a8>, 27.12.2020.

Local and regional democracy in Serbia, Report CG33(2017)19final, Explanatory memorandum, <https://rm.coe.int/local-and-regional-democracy-in-serbia-monitoring-committee-rapporteur/168074fb82>, 27.12.2020.

The Consultation of local authorities by higher levels of government, Report, CG35(2018)20final, Appendix – Guidelines on the consultation of local authorities by higher levels of government, <https://rm.coe.int/the-consultation-of-local-authorities-by-higher-levels-of-government-g/16808d3c72>, 27.12.2020.

Strategy on the right of local authorities to be consulted by other levels of government, CG(26)9FINAL, <https://rm.coe.int/strategy-on-the-right-of-local-authorities-to-be-consulted-by-other-le/1680719a33>, 27.12.2020.

A contemporary commentary by the Congress on the Explanatory Report to the European Charter of Local Self-Government, CG38(2020)11prov, Explanatory memorandum, <https://rm.coe.int/a-contemporary-commentary-by-the-congress-on-the-explanatory-report-to/16809cbf8c>, 27.12.2020.

Comparative analysis on the implementation of the European Charter of Local Self-Government in 47 member States, CG32(2017)22final, Explanatory memorandum, <https://rm.coe.int/16806fb970>, 27.12.2020.

Coping with the debt burden: local authorities in financial difficulty, Report CG35(2018)21final, Explanatory memorandum, <https://rm.coe.int/coping-with-the-debt-burden-local-authorities-in-financial-difficulty/16808d3dc6>, 27.12.2020.

Локалне јавне финансије: проблеми, ризици, препоруке, Фискални савет, 2017, 3. [http://www.fiskalnisavet.rs/doc/analize-stavovi-predlozi/Lokalne%20javne%20finansije_%20Problemi,%20rizici%20i%20preporuke%20\(2017\).pdf](http://www.fiskalnisavet.rs/doc/analize-stavovi-predlozi/Lokalne%20javne%20finansije_%20Problemi,%20rizici%20i%20preporuke%20(2017).pdf), 27.12.2020.

Сајт Сталне конференције општина и градова <http://www.skgo.org/strane/281>, 29.12.2020.

Slobodan P. Orlović
University of Novi Sad
Faculty of Law Novi Sad
S.Orlovic@pf.uns.ac.rs

Nataša N. Rajić
University of Novi Sad
Faculty of Law Novi Sad
N.Rajic@pf.uns.ac.rs

Consultation between Central and Local Authorities in Financial Matters in Serbia

Abstract: *Financial autonomy is of crucial importance for the political autonomy within the vertical organisation of power. Local level of government seems to be in the most vulnerable position, bearing in mind the flexibility of the constitutional framework in this area. The communication between different levels of government is an useful tool in searching for a balans between local needs and needs of public financial sector as a whole. The subject of this paper is the existence of normative and institutional preconditions for intergovernmental dialogue between central and local levels of government in the Republic of Serbia. This question had been put into the wider social and political context which include the constitutional position of local self-government, the type of electoral system on the both levels as well as the degree of constitutional and political culture in our society. The results of research show that there are normative and institutional preconditions for intergovernmental dialogue in the constitutional system of the Republic of Serbia, but, in reality, there is still much space for developing of a such kind of cooperation.*

Keywords: *local finance, intergovernmental cooperation, European Charter on Local Self-government, constitution.*

Датум пријема рада: 26.02.2021.

Датум прихватања рада: 07.06.2021.