

EVROPSKA POVELJA O LOKALNOJ SAMOUPRAVI KAO INSTRUMENT ZA DEFINISANJE I ZAŠTITU PRINCIPA LOKALNE SAMOUPRAVE

REZIME: Decentralizacija fiskalnog sistema jedne države zahteva pružanje odgovora na više pitanja. Najznačajnije pitanje, svakako, je raspodela javnih rashoda, jer se finansiranje određuje prema potrebama. Takođe, ne manje važno pitanje je i raspodela javnih prihoda. Značajno je navesti kako u različitim državama deluju različiti faktori koji utiču na stvaranje društveno-političkog i ekonomskog sistema, a takođe i na stvaranje fiskalnog sistema. Evropska Povelja o lokalnoj samoupravi predstavlja instrument za definisanje i zaštitu principa lokalne autonomije, i predstavlja jedan od stubova demokratije koju Veće Evrope brani i razvija kao temeljnu evropsku vrednost. Cilj Povelje je da ispravi nedostatke zajedničkih evropskih standarda za ocenu i zaštitu prava lokalnih organa vlasti, te da se građanima pruži mogućnost učešća u donošenju odluka koje se tiču njihovog svakodnevnog života.

Ključna reč: decentralizacija fiskalnog sistema, evropski principi lokalne autonomije, evropski standardi

Komitet vladinih stručnjaka pod pokroviteljstvom Upravnog komiteta za regionalna i lokalna pitanja izradio je ovu Povelju koja je od 1985. godine otvorena za pristup potpisivanjem kao konvencija zemalja članica Veća Evrope.¹

Evropska Povelja o lokalnoj samoupravi² predstavlja instrument za definisanje i zaštitu principa lokalne autonomije, i predstavlja jedan od stubova demokratije koju Veće Evrope brani i razvija kao temeljnu evropsku vrednost.

Koncept lokalne samouprave koji je usvojen Evropskom Poveljom podrazumeva da lokalna samouprava na temelju svoje osposobljenosti i usvojenih zakonskih rešenja uređuje i vodi deo javnih poslova koji se tiču lokalnih potreba građana, a odnose se na izgrađivanje i održavanje lokalne infrastrukture, lokalne finansije i efikasnu lokalnu upravu. Opšti princip je da vršenje javnih funkcija treba da bude decentralizovano, a to znači da bi javne zadatke trebalo poveriti vlastima na najnižem nivou, osim u slučaju kada veličina zadatka ili njegov karakter, kao i razlozi efikasnosti i ekonomičnosti ne zahtevaju delovanje na široj teritoriji.

* Ministarstvo finansija i ekonomije, Poreska uprava, Beograd.

** Direktor privrednog društva "Titar" doo, Beograd.

¹ Veće Evrope se deklarise kao čuvar ljudskih prava i branilac principa demokratske vlasti.

² Evropska Povelja o lokalnoj samoupravi, Vijeće Evrope i Misija OSCE u BIH, Sarajevo, 2003.

Cilj Povelje je da ispravi nedostatke zajedničkih evropskih standarda za ocenu i zaštitu prava lokalnih organa vlasti, te da se građanima pruži mogućnost učešća u donošenju odluka koje se tiču njihovog svakodnevnog života. Povelja obavezuje strane na primenu osnovnih pravila kojima se garantuje politička, administrativna i finansijska samostalnost lokalnih organa vlasti. Izraženo je uverenje da se prava demokratija meri upravo stepenom samouprave koju imaju lokalni organi vlasti.

Evropska povelja o lokalnoj samoupravi sastoji se iz tri dela:

- prvi deo određuje karakter i širinu ovlašćenja na lokalnom nivou. Povelja predviđa da se princip lokalne samouprave treba zagaranтовati ustavom. Takođe predviđa da se lokalne vlasti moraju formirati demokratski i da se bave regulacijom i upravljanjem onih javnih poslova koji se tiču interesa lokalnog stanovništva. Dalje, Povelja propisuje uslove vršenja funkcija lokalne vlasti, tj. preporuku da se privlači obrazovan i visokokvalitetan kadar koji će imati mogućnosti stalne obuke i napredovanja u službi.

- drugi deo se odnosi na obim obaveza koje zemlje potpisnice Povelje preuzimaju, a to je deset obavezujućih stavova (zakonsko regulisanje, demokratski izbori lokalnih vlasti, potpunost i isključivost poverenih prava, zaštita granica lokalnih vlasti, sloboda u vršenju funkcija lokalnih funkcionera, upravni nadzor od strane viših nivoa vlasti, odredbe o finansiranju i udruživanju).

- treći deo Povelje se odnosi na potpisivanje, ratifikaciju i stupanje na snagu, otkazivanje i notifikaciju. To su završne odredbe koje su sadržane u konvencijama utvrđenim pod pokroviteljstvom Veća Evrope.

Primena Povelje vodi u demokratsko društvo sa više slobode i prava, sa ciljem da građani dobiju više za svoja sredstva koja su ustupila javnom sektoru, kao i to da im se obezbedi bolji životni standard i sigurnija država.³

Efikasan sistem lokalne uprave je važan i sa političkog i sa ekonomskog stanovišta. Njime se vrši podela vlasti i unapređuje odgovornost lokalnih javnih službi za lokalne javne usluge. On takođe pomaže usaglašavanju tih službi usluga sa lokalnim potrebama i željama.

Finansijski okvir u kome lokalna vlast deluje je presudan za postizanje oba ova cilja. Evropskom poveljom o lokalnoj samoupravi i preporukama Komiteta ministara definišu se praktični načini kojima se ovi ciljevi mogu postići.⁴ Koliko ovlašćenja i odgovornosti lokalne uprave zaista vrše, u velikoj meri zavisi od:

- (1) obima javnih usluga koje finansiraju;
- (2) da li su njihovi prihodi srazmerni ovim obavezama;
- (3) koliko stvarnog izbora imaju u raspodeli svog budžeta na pojedinačne službe;
- (4) da li mogu da utvrđuju stope svojih poreza i taksi (čime im se omogućava da variraju svoj nivo potrošnje i da budu odgovorni poreskim obveznicima).

Postoji velika raznolikost između pojedinačnih država u stepenu poslova prenetih na lokalnu upravu. U većini zemalja lokalna uprava je odgovorna za ono što se često naziva komunalne usluge: lokalni putevi i osvetljenje, vodosnabdevanje i kanalizacija, gradska čistoća, parkovi i sportski objekti, groblja, socijalni stanovi. Velike varijacije postoje u obimu obaveza lokalne uprave u društvenom sektoru, koje uglavnom čine prosv-

³ Radni materijal Projektnog tima za izradu Studije opravdanosti i izvodljivosti decentralizacije fiskalnih funkcija u delu lokalnih javnih prihoda i Projekta implementacije decentralizacije fiskalnih funkcija u delu lokalnih javnih prihoda prema rezultatima Studije opravdanosti i izvodljivosti decentralizacije fiskalnih funkcija u delu lokalnih javnih prihoda (2006. god.).

⁴ Priručnik o finansiranju uprave na lokalnom i regionalnom nivou, neslužbeni prevod Saveta Evrope i Evropske agencije za rekonstrukciju, 2006, str. 34.

ta, zdravstvo i socijalna pomoć. U nekim slučajevima celokupna služba se finansira iz državnog budžeta, negde se troškovi dele između nivoa uprave vlasti, u nekima budžeti lokalnih samouprava pokrivaju sve troškove izuzev centralnog nadzora.

Povelja pridaje veliku važnost ovlašćenjima lokalne uprave da naplaćuju sopstvene poreze. Lokalno oporezivanje, prema Povelji, označava poreze koji:

- (1) se prikupljaju u budžetu lokalne samouprave na čijoj se teritoriji oni naplaćuju i
- (2) predmet su određenog stepena varijacije od strane lokalne samouprave - primaoca, odnosno lokalne samouprave imaju određeno diskreciono pravo u odlučivanju koliko svako lice plaća, određivanjem stope, utvrđivanjem osnove za razrez, davanje oslobođenja itd.

Lokalno oporezivanje⁵ je važno iz dva osnovna razloga. Prvo, ovlašćenje za promenu stope poreza omogućava lokalnim samoupravama da usklade svoj nivo potrošnje sa lokalnim potrebama i željama. Drugo, utvrđivanje iznosa poreza koji građani treba da plate čini lokalne funkcionere odgovornijim u smislu potrošnje njihovih prihoda. Da bi se ova dva cilja postigla lokalni porezi moraju imati određene karakteristike.

Prvo, geografsko teritorijalno poreklo treba da je jasno tako da prihodi zaista dolaze iz lokalnog džepa i da se ovaj teret ne može prebaciti na lica i organizacije u nadležnosti drugih lokalnih samouprava. Drugo, treba omogućiti da stope variraju u različitim lokalnim samoupravama bez značajnog administrativnog troška ili poremećaja trgovine. Treće, poreska osnovica treba da bude dovoljno fleksibilna tako da dolazi do prirodne ekspanzije usled istih pritisaka kao što su inflacija, porast stanovništva ili privredni rast koji zahtevaju povećanje lokalne potrošnje.

*Porezi na imovinu*⁶ su najčešći lokalni porezi, mada ne i uvek najvažniji. Oni pružaju dve glavne prednosti lokalnoj upravi. Prvo, njihova osnovica je očigledno lokalna; nema spora o tome gde se prihod treba prikupljati; postoje jasne veze između vrednosti nekretnina i opštinske potrošnje na lokalnu infrastrukturu. Drugo, nekretnine su jedna od poreskih osnovica koje se ne mogu sakriti sivom ekonomijom.

Postoje takođe i značajne slabosti koje, u praksi, omogućavaju da prinos od poreza na imovinu bude daleko ispod onog od glavnih poreza na prihod i potrošnju. Porez treba da se direktno naplaćuje od poreskih obveznika što ga čini politički osetljivijim od drugih davanja koja se naplaćuju indirektno ili se oduzimaju od plata. Nedostatak direktne korelacije između razrezivanja poreza na imovinu i prihoda iz kojih se treba platiti doprinosi ovoj osetljivosti.

*Porez na lični dohodak*⁷ ispunjava zahteve za lokalni porez. U nekim zapadnoevropskim zemljama (prvenstveno Švajcarska i skandinavske zemlje) lokalne uprave dodaju svoje sopstvene stope na nacionalnu stopu poreza na lični dohodak; nacionalne stope se utvrđuju dovoljno nisko da dopuštaju prostor za lokalni prirez. Nije slučajno što su ovo zemlje gde lokalna uprava ima najveći stepen fiskalne nezavisnosti. Ovo iz razloga što porez na lični dohodak ima daleko veći potencijalni kapacitet nego bilo koji drugi porez koji se može razrezati na lokalnom nivou. Takođe ima i jasnu vezu sa potrošnjom na lične usluge kao što su zdravstvo i obrazovanje.

Udeo u porezu na lični dohodak je najveći poreski prihod za lokalne uprave u većini zemalja centralne i istočne Evrope, ali samo u Hrvatskoj i Crnoj Gori lokalne samouprave imaju bilo kakvu kontrolu nad stopama tih poreza. Drugde, udeo ne ispunjava de-

⁵ Videti: *Ibid.*, str. 36.

⁶ Videti: *Ibid.*, str. 36.

⁷ Videti: *Ibid.*, str. 37.

finiciju Povelje o lokalnom oporezivanju, mada ga većina zemalja srednje i istočne Evrope tretira u tom smislu jer se generalno raspodeljuje prema izvoru.

Oporezivanje *korporativnog profita, prihoda iz poslovanja*,⁸ obezbeđuje znatan prihod u nekoliko evropskih sistema lokalne uprave, ali je generalno na silaznoj putanji u smislu prihoda lokalne uprave u celoj Evropi. Postoji nekoliko tehničkih poteškoća u ustupanju tih prihoda lokalnoj upravi u kojoj i nastaju ti prihodi od poslovanja. Korporativni profiti su veoma nepostojani i njihov osnov nije dovoljno stabilan da se iz njega finansiraju službe sa toliko velikom komponentom redovnih utvrđenih troškova kao što su oni kod lokalnih uprava. Nacionalne vlade žele da ograniče poreze na ovoj osnovi da bi privukle investicije.

Oporezivanje prometa roba i usluga takođe obezbeđuje znatan prihod nekim lokalnim upravama, posebno u bivšoj Jugoslaviji. Međutim, u velikom obimu se vrši eliminisanje iz prihoda lokalne uprave, uglavnom zbog svoje konkurencije porezu na dodatu vrednost, koji je obavezan u Evropskoj uniji i u usvajanju u državama koje žele da se pridruže članstvu u EU.

*Transferi*⁹ između nivoa vlasti imaju više oblika:

- Udeo u nacionalnim porezima ustupljen

(1) formulom (npr. po glavi stanovnika), ili

(2) izvorom (npr. lokalnoj upravi gde se naplaćuje).

- Dotacije (transferi) koji su ili

(1) namenski, tj. usmereni za podršku određenim rashodima (npr. socijalna zaštita, obrazovanje), ili

(2) opšti, tj. neusmereni i koristi se po diskrecionoj odluci lokalne samouprave (često poznata kao blok transferi).

Namenski transferi obično ima za cilj da stimuliše određene rashode koje podržava ili propisuje vlada.

Udeo u porezima i opšti transferi obično imaju dva glavna cilja, vertikalno i horizontalno ujednačenje. Vertikalno ujednačavanje označava smanjenje jaza između troškova finansiranja nadležnosti poverenih lokalnim upravama i prinosa od njihovih direktnih izvora prihoda. Horizontalnim ujednačavanjem usklađuje se razlika između pojedinačnih lokalnih samouprava po osnovu njihovog prihoda po glavi stanovnika ili potrebne potrošnje. U nekim slučajevima, kao što su Švajcarska i Poljska, ujednačavanje se delimično finansira kroz horizontalnu preraspodelu, tj. transferom između lokalnih uprava sa prihodima iznad i ispod proseka.

Transferi imaju ključnu ulogu u većini zemalja za obezbeđivanje da resursi lokalne uprave budu u skladu sa obavezama, i da stanovnici u siromašnijim krajevima nemaju neprihvatljivo nizak standard usluga. Ali zavisnost od transfera predstavlja očiglednu pretnju lokalnoj autonomiji kao i rizik političke pristrasnosti u raspodeli istih. Povelja i preporuke Komiteta ministara definišu određen broj principa i praksi za smanjenje ovih rizika.

Prvo, transferi treba da se u najvećoj mogućoj meri sastoje od opštih transfera ili udela u porezu čije korišćenje ne propisuje Vlada. Namenski transferi mogu biti opravdani za određene tipove kapitalnih ulaganja, ali njihova dostupnost i kriterijumi ne treba da ograničavaju lokalni izbor prioriternih rashoda.

Drugo, obim i raspodela transfera treba da su regulisani stalnim propisima, a ne da budu podložni samovoljnim promenama u godišnjem državnom budžetu. U meri u kojoj

⁸ Videti: *Ibid.*, str. 38.

⁹ Videti: *Ibid.*, str. 39.

je to moguće obim treba indeksirati sa faktorima kao što su rast nacionalnog dohotka ili BDP tako da udeo lokalne uprave u resursima bude stabilan i dovoljan.

Treće, raspodela transfera treba da je određena objektivnim formulama koje one-mogućavaju cenkanje i pregovore sa pojedinačnim primaocima, mada treba u njihovoj izradi konsultovati udruženja lokalnih vlasti. Na sredstva za ujednačavanje ne treba da imaju uticaj lokalne odluke, već treba da su zasnovana na kriterijumima fiskalnog kapaciteta i potrebama za potrošnjom, koji ne uzimaju u obzir ostvarene budžete. Izračunavanje fiskalnog kapaciteta, na primer, treba da podrazumeva da sve lokalne uprave određuju istu stopu poreza koja se ne treba menjati zato što određeni organ odluči da je poveća ili smanji. Potrebe potrošnje treba utvrditi na osnovu objektivnih faktora kao što je broj dece školskog uzrasta u slučaju obrazovanja.

Transfer za kapitalne investicije je mnogo teže podvesti pod transparentne formule usled njegove jednokratne prirode, ali njegova dostupnost kao i kriterijumi za dodelu treba da budu poznati tako da svi kvalifikovani primaoci mogu da konkurišu.

Povelja naglašava ulogu celokupne izabrane lokalne skupštine u odobrenju budžeta i praćenju njegovog izvršenja - uloga koja se ne treba delegirati. Ovo ne isključuje prenošenje nekih određenih diskrecionih prava nad korišćenjem sredstava na supsidijarne institucije kao što su škole, sve dok zastupnička tela zadržavaju sveukupnu kontrolu nad svrhama za koje se novac koristi. Predlozi budžeta treba da su javni u dovoljnoj meri radi šire konsultacije sa interesnim grupama, mesnim organizacijama, korisnicima usluga i drugim nevladinim organizacijama, ali učešće javnosti ne treba da utiče na krajnju odgovornost izabranih predstavnika za donošenje teških budžetskih odluka.

Lokalne uprave često gledaju na bilo kakvu spoljnu kontrolu kao na pretnju njihovoj samostalnosti. U praksi, ukoliko je pravilno određena i sprovedena, spoljna kontrola može da unapredi odgovornost lokalne uprave i očuva poverenje javnosti.

Spoljna revizija je presudna za održavanje integriteta i efikasnosti. Sistemi su različiti, pa tako u nekim državama odgovornost leži na nacionalnim revizorskim institucijama koje su odgovorne Parlamentu za reviziju svih javnih organa. U drugim slučajevima postoje državna tela koja su posebno zadužena za lokalne uprave ili specijalna revizorska služba uspostavljena od strane udruženja lokalnih uprava. U nekim zemljama ne postoji državni sistem već zakonska obaveza svake lokalne uprave da imenuje nezavisne revizore iz komercijalnog sektora. Ono što je bitno je nezavisnost i profesionalizam revizora, mogućnost njihovog angažovanja od strane lokalnih uprava bez obzira na njihovu veličinu, podnošenje izveštaja izabranoj lokalnoj skupštini, i javno objavljivanje.

Revizija je tradicionalno usmerena na zakonitost i poštenje finansijskog poslovanja lokalne uprave. Međutim, postoji povećana tendencija da spoljna revizija poklanja pažnju pitanjima efikasnosti i da vrši poređenje aktivnosti lokalne uprave u smislu produktivnosti i isplativosti ulaganja. Slični principi važe za vršenje inspekcija službi lokalne uprave kao što su škole, koje mogu imati veoma pozitivan uticaj ukoliko se usmere na pomaganje da se popravi uspešnost umesto traženje krivca.

Drugo područje koje je takođe važno je obuka i kvalifikacija finansijskog osoblja lokalne uprave. Ovo može biti od važnosti za državnu upravu, udruženja lokalnih uprava ili same finansijske struke. Bilo na koji način da je organizovana, važno je da finansijski menadžeri budu odgovarajuće obučeni, postavljeni prema sposobnostima i zaštićeni od političkog ometanja u nastojanjima da održe standarde zakonitosti, integriteta i efikasnosti.

Centralne vlasti često uslovljavaju finansijske odluke lokalnih uprava odobrenjima od ministarstava ili regionalnih načelnika.¹⁰ Ove odredbe mogu da potiču iz makroekonomske politike, kao u slučaju zaduživanja ili nivoa poreza. Alternativno, takve kontrole mogu poticati iz „očinske“ želje da se građani lokalne zajednice zaštite od zloupotrebe vlasti. Opasnost leži u tome da se takve kontrole mogu vršiti iracionalno, nekompetentno ili radi političke koristi, i zato mogu biti kontraproduktivne. Tamo gde su takve kontrole opravdane, bolje ih je vršiti kroz uvođenje normativnih pravila i standarda umesto na osnovu pojedinačnih odluka od slučaja do slučaja.

Napred navedeni stavovima samo je skicirana opšta filozofija fiskalne decentralizacije na kojoj počiva Povelja i detaljne preporuke uz nju.

Finansije lokalne uprave su stvar opšteg principa više nego prakse jer se osnovna struktura lokalne uprave i prenošenje i odgovornost za trošenje i izvora prihoda veoma razlikuje od zemlje do zemlje u Evropi, kao i ekonomske prilike unutar kojih ona deluje. I principi i praksa treba da su utvrđeni tako da omogućavaju lokalnim predstavničkim telima veliku slobodu delovanja, ali takođe i podstičaje da se odgovorno upotrebljava.

¹⁰ Radni materijal Projektnog tima za izradu Studije opravdanosti i izvodljivosti decentralizacije fiskalnih funkcija u delu lokalnih javnih prihoda i Projekta implementacije decentralizacije fiskalnih funkcija u delu lokalnih javnih prihoda prema rezultatima Studije opravdanosti i izvodljivosti decentralizacije fiskalnih funkcija u delu lokalnih javnih prihoda (2006. god.).