

УВОДНА РАЗМАТРАЊА

1. Предмет научно-истраживачког рада

Предмет овог научно-истраживачког рада се састоји у утврђивању основних обележја фискалне децентрализације, као система односа у расподели расхода и прихода између појединих нивоа власти, као и начина покривања недостајућих средстава у буџетима територијално-политичких јединица, као нивоа власти унутар једне државе. У овире теоријских разматрања ћемо размотрити и питање разлога који је оправдавају, њене предности и недостатке, факторе који је пресудно обликују и различите моделе њене манифестације.

У другом делу рада ћемо се осврнути на нормативне оквире фискалне децентрализације у неким европским државама. С тим у вези, неопходно се осврнути на међународне документе који је регулишу, као и систем финансирања Европске уније, којем ће се свака од земаља у транзицији морати прилагодити, уколико претендује на чланство у истој. У овом делу ћемо изложити решења фискалне децентрализације у више европских земаља, с посебним освртом на државе настале на простору бивше Југославије. Такође, упоредно-правни приказ ће пратити и излагање њених ефеката у пракси.

Посебну пажњу ћемо обратити на проблем фискалне децентрализације у Србији. Покушаћемо да укажемо на специфичне факторе који је условљавају и пресудно обликују. Такође, указаћемо на досадашње резултате фискалне децентрализације, уз сагледавање могућности примене неких од проверених решења, прилагођених специфичним карактеристикама и потребама политичког и друштвено-економског система ове земље.

2. Метод научно-истраживачког рада

У овом научно-истраживачком раду ћемо се користити различитим научним методама, како би што прецизније утврдили обележја ове комплексне појаве.

Један од основних метода којим ћемо се користити је социолошки метод. Фискална децентрализација настаје као продукт специфичне консталације друштвених односа. Као таква она је друштвено условљена и обликована сходно структури друштвених односа и процеса унутар једне територијално-политичке заједнице. Путем овог метода ћемо покушати да укажемо на друштвене узроке настанка и развоја фискалне децентрализације.

Правни метод се јавља као други основни метод. Суштину овог рада ће представљати анализа правних норми које регулишу односе у расподели прихода између различитих нивоа власти, унутар једне државе. У оквиру излагања правних решења фискалне децентрализације ћемо се позабавити анализом позитивно-правних норми у земљама које ће бити предмет обраде, указујући истовремено на предности и недостатке таквих решења. Те правне норме су распоређене у различитим правним актима, почев од устава до општих правних аката локалних самоуправа. Стога ћемо се осврнути на специфична уставна решења која су блиско везана са питањем фискалне децентрализације, као и остваривање права локалне самоуправе, као најнижег нивоа власти, да путем својих општих аката регулише јавне приходе.

Упоредно-правни метод ћемо користити како би извршили компарацију између правних решења различитих држава. Предмет компарације ће првенствено бити земље сличних облика државног уређења, сличних економских и друштвено-политичких прилика. Такође, компарацију ћемо извршити и са земљама које су оствариле најбоље резултате у процесу фискалне децентрализације, све у циљу утврђивања најоптималнијег решења и могућности за превазилажење основних проблема овог процеса, посебно имајући у виду проблеме земаља у транзицији.

Како би утврдили разлоге који оправдавају фискалну децентрализацију, њене предности и недостатке, нужно ћемо се користити и историјским методом. Он ће послужити више као помоћни метод. Ипак, фискална децентрализација, као компонента укупних политичких односа у једној држави, представља развојну појаву. Њени облици су присутни кроз историју развоја државе и права. Стога, осврнућемо се и на историјски развој фискалне децентрализације, како би утврдили постојање неких историјских законитости и предвидели њихово евентуално понављање. Историјски метод је неопходан и како бисмо утврдили факторе који су кроз историју обликовали овај процес, те избегли понављање негативних искустава.

У истраживању ефеката фискалне децентрализације ћемо се послужити и статистичким методом. Покушаћемо да путем бројева, прикупљених и ажурираних статистичким методом, укажемо на односе који постоје у систему расподеле јавних прихода и расхода између различитих нивоа територијалне организованости државе. На основу тих података ћемо извући закључке о квалитету тих односа, могућностима и начинима њихове промене, унапређења или афирмације.

3. Циљ научно-истраживачког рада

Циљ овог научно-истраживачког рада је да потврди оправданост фискалне децентрализације, као система односа између различитих нивоа територијалне организације власти у погледу расподеле јавних расхода и прихода, засноване на специфичним обележјима и потребама сваке државе, структури друштвено-економских односа у њој, али и савременим научним достигнућима, која представља претпоставку демократизације, кључ хармоничних односа, стабилности и равномерног развоја једне државе.

4. Уводне напомене

Проблематика финансирања децентрализованих држава се јавља још од њиховог настанка. Основна карактеристика децентрализованих политичких заједница се састоји у систему расподеле функција, а у вези са тим неминовно и систему расподеле прихода. Од начина на који су подељене функције између различитих нивоа организације власти у једној држави зависи како ће бити подељени приходи, који су неопходни да би се те функције могле остваривати. Ово питање се поставља као примарно за нормално функционисање сложених и децентрализованих држава. Свака сложена, али и унитарна држава у којој постоје нижи нивои власти са одређеним степеном аутономности, продукт је друштвених односа који у њој постоје. Оне настају као резултат деловања различитих фактора, као што су етнички сасатав, историјске околности, економске особености, географски положај, тј. њихових различитих комбинација, а све у процесу уједињења самосталних политичких заједница, или пак децентрализације унитарних. Ови процеси су од увек били изузетно значајни за нормално одвијање друштвеног живота, те су као такви предмет политичких интересовања, али и научних разматрања. Као што су условили облик државног уређења једне земље, тако су пресудно утицали и на одређење свих компоненти тог уређења. Правна наука је показивала велико интересовање за ова питања, али су се истом проблематиком бавиле и економска и политичка наука. У оквиру правне науке овим питањем се баве уставно, управно, а посебно финансијско право. На теоријском плану ћемо, применом социолошког и историјског метода, покушати да идентификујемо факторе који условљавају фискалну децентрализацију, као једну од кључних компоненти државног уређења.

Систем расподеле јавних прихода између различитих нивоа организације власти једне државе од пресудног је значаја за њено функционисање. Као такав не представља произвољан избор законодавца, него продукт читавог низа фактора, као што су резултати научних анализа, економских и друштвених потреба, политичког опредељења, традиционалних вредности једне заједнице итд. Уколико није заснован на

принципима који чине примарне одлике уређења једне државе, а огледају се у систему расподеле надлежности и начина њиховог остваривања, он може послужити као сталан извор сукоба и неспоразума, кочница развоја, те узрочник веома опасног процеса дезинтеграције.

Данас егзистира велики број федералних држава у свету. Као примери се могу навести САД, Руска Федерација, Немачка, Аустрија, Мексико, Аустралија, Белгија, БиХ, Индија, Канада... Такође сличне њима су и регионалне државе као што је Шпанија, Италија, различити облици територијалних аутономија у оквиру унитарних држава, као што је Војводина, Оландска острва, Шкотска и многе друге. У свакој од њих се као кључан проблем јавља расподела јавних прихода која ће омогућити ефикасно остваривање надлежности и задовољење јавних потреба различитих нивоа власти унутар једне државе.

Сведоци смо интензивног процеса европских интеграција. Европска унија све више добија обележја федералне државе, са бројним надлежностима и органима, који захтевају одређена, и то замашна финансијска средства. Државе чланице их у највећој мери обезбеђују из својих буџета, али постоје и други инструменти финансирања Уније. Дакле, проблем расподеле прихода се јавља и у односима међу независним државама у различитим облицима интеграција. Такође, различите врсте интеграција налажу и обезбеђење одређеног квалитета друштвених односа. Демократски политички поредак је предуслов свих облика сарадње и интеграције држава. Децентрализација је претпоставка демократизације, а наш циљ је да у овом раду укажемо на чињеницу да је фискална децентрализација њена мера, али и обавеза сваке државе која се налази у процесу европских интеграција.

Питањем фискалне децентрализације се баве и унитарне државе. Доба потпуног централизма припада прошлости. Децентрализација као претпоставка демократизације представља процес у коме локалне територијалне заједнице добијају већа овлашћења, а који за циљ има да јавне послове приближи грађанима. Овај процес показује бројне предности те не чуди што је он предмет и међународних активности, које се огледају првенствено у доношењу међународних аката, оснивању тела при међународним организацијама и слично, различитом облицима повезивања

нецентралних нивоа власти између више држава итд. Позитивни ефекти процеса су велики, јер власт треба приближити грађанима, који би у модерној држави морали представљати и њен извор и њену меру, те напустити концепцију која подразумева да се сви јавни послови врше само са централног, државног нивоа, или под њеним строгим надзором и инструкцијама. Локалне заједнице могу боље да уоче локалне проблеме, потребе и пронађу решења за исте. Оне располажу већим демократским потенцијалом, а и подложнији су грађанској контроли. Задатак овога рада је да, кроз упоредно-правну, али и историјску анализу постојећих решења и њихових резултата у пракси, изложи позитивне ефекте и резимира значај фискалне децентрализације, али и укаже на њене слабости и недостатке.

Питање фискалне децентрализације актуелно је и у државама бивше Југославије. Покушаћемо одговорити на питање избора њеног облика, фактора који је условљавају и ефеката које производи у свакој од ових држава. Такође, неопходно се осврнути и на проверена и доказана решења развијених држава, првенствено чланица Европске Уније, те извршити компарацију са домаћим решењима.

Као и у свакој демократској држави, финансијска децентрализација је актуелно питање и у Републици Србији. Унутар ње постоје локалне самоуправе, општине и градови, те АП Војводина, а питање је од значаја и при решавању статусног питања КиМ, те одрживог опстанка српске заједнице у јужној Покрајини. Србија је прихватила процес децентрализације, која као императив подразумева финансијску децентрализацију, што је потврђено новим Уставом из 2006. год., којим је, између осталог, предвиђено да локалне самоуправе и аутономне покрајине имају своје изворне приходе, којим финансирају своје надлежности, а чија се врста и висина утврђују законом. Недостајућа средства ће надомирити Република из свог буџета. Без ових одредаба је илузорно и говорити о децентрализацији. Ипак, ове одредбе, иако од великог значаја за процес децентрализације и изградње демократског друштва у Србији, захтевају оживотворење путем законских норми, које у Србији још увек нису комплетирани. Србија се суочава са читавим низом проблема који је успоравају на том правцу. Битан задатак правне науке је да укаже на могућа решења тих проблема. Стога ћемо покушати да изложимо део могућих

решења, ослањајући се, првенствено, на проверена решења у пракси, усаглашене ставове у теорији, али и особености и потребе нашег друштва.

Једном речју, оптималнији однос у расподели прихода између различитих нивоа власти, као актуелан се јавља и у унитарним државама које приступају децентрализацији, а овом раду ћемо указати на најбитнија својства овога процеса, да он представља кључ хармоничних односа, стабилности и равномерног развоја једне државе.