

# УНИВЕРЗИТЕТ У НИШУ

## ЕКОНОМСКИ ФАКУЛТЕТ

### -Наставно-научном већу -

Одлуком Наставно-научног већа Економског факултета у Нишу бр.04-1848 од 2.6.2016. године, именовани смо за чланове *Комисије за оцену и одбрану докторске дисертације* кандидаткиње *мр Драгане Радичић*, под називом ***Финансирање субцентралних нивоа власти у Републици Србији***, у саставу: (1) др Јадранка Ђуровић-Тодоровић, редовни професор Економског факултета у Нишу, (2) др Марина Ђорђевић, ванредни професор Економског факултета у Нишу, и (3) др Марина Димитријевић, ванредни професор Правног факултета у Нишу. Сходно томе, подносимо Наставно-научном већу Факултета следећи:

### ИЗВЕШТАЈ

Докторска дисертација кандидаткиње *мр Драгане Радичић* под називом *Финансирање субцентралних нивоа власти у Републици Србији* поред резимеа и очекиваних резултата, списка табела, графикона, слика и садржаја, написана је на 353 странице, компјутерски сложеног текста и структурирана у четири логично повезана поглавља. При изради дисертације, кандидаткиња је консултовала обимну теоријску и емпиријску библиографску грађу, и то: (а) 191 студију, монографију и чланка, (б) 42 закона и других правних аката, и (в) 14 website-ова, што указује: (1) на ширину научне и стручне основе од које је кандидаткиња пошла у истраживању ове комплексне и надасве актуелне проблематике, као и (2) да дисертација представља драгоцен извор информација за све оне који се баве проблематиком финансирања субцентралних нивоа власти.

После уводних разматрања, презентирајући је текст дисертације по деловима, и то: *први део* – „*Расподела функција и ресурса јавног сектора- теоријски аспект*“; *други део* - „*Уставно-правни оквир територијалне организације Републике Србије*“; *трећи део* – „*Финансијско-фискални аспект територијалне организације Републике Србије*“; *четврти део* - „*Финансирање јединица територијалне аутономије и локалне самоуправе у Републици Србији*“; *Закључак и Литература*. Комисија констатује да је докторска дисертација урађена у складу са дефинисаним предметом и истраживачким задатаком, датим образложењима и утврђеним циљевима наведеним у пријави рада.

# I

У оквиру *уводних разматрања* кандидаткиња је јасно и детаљно образложила и дефинисала предмет истраживања, указала на значај проблематике теме докторске дисертације, као и сврху односно циљеве истраживања. У наставку, дефинисана је методологија и организација садржаја докторске дисертације.

Приоритетан циљ докторске дисертације јесте да се изврши идентификација и експликација основних принципа финансирања субцентралних нивоа власти у Републици Србији, као и да се сагледају предности и недостаци промовисаног концепта, сходно уставном оквиру и законским решењима, донесеним током последњих година. Са становишта садашње фазе друштвено-економског развоја Републике Србије, коју карактерише имплементација тржишног начина привређивања, плурализам власничких облика, политички плурализам, нестабилност привредних и друштвених односа, значај критичке анализе важећег концепта финансирања субцентралних нивоа власти, посебно је апострофиран и огледа се у адекватности оцене да ли исти, у оваквом миљеу, може да реализује фискални, као и бројне екстрафискалне циљеве.

У *првом делу* докторске дисертације, под насловом *„Расподела функција и ресурса јавног сектора - теоријски аспект“*, кандидаткиња се, пре свега, посветила елаборацији уставно-правног уређења савремених држава. У том контексту идентификовала је слабости али и врлине, унитарних, федеративних и конфедеративних уређења, као облика уставно-правне организације држава савременог света. Такође, кандидаткиња констатује да независно од облика државног уређења, у сваком од њих, субцентрални нивои власти имају респектабилну улогу са становишта јавних финансија. Како су односи и квалитет релација између различитих нивоа власти увек актуелна и атрактивна тема свих демократских политичких система, у оквиру другог поглавља кандидаткиња анализира проблематику феномена фискалног федерализма, а у контексту савремених економско-политичких дешавања, његове основне принципе, као и његове импликације на финансије субцентралних нивоа власти. Ово добро постављено и сачињено поглавље, добија на квалитету кроз елаборацију динамичких процеса децентрализације и централизације, два међусобно опречна концепта, која се и данас, као и претходних година, налазе у фокусу политичке борбе између центра и периферије, између централиста и децентралиста. У духу ових размишљања, кандидаткиња је навела и проанализирала облике, а потом указала на предности и недостатке децентрализације власти у једној земљи. У том контексту, посебно је нагласила да степен остварене фискалне децентрализација, као компоненте суштинске децентрализације, детерминише ниво демократије у друштву. У наставку, уследила је елаборација хоризонталне и вертикалне расподеле надлежности и извора финансирања, критеријума те расподеле, као и модела мобилизације и расподеле јавних ресурса између појединих нивоа власти. Треће поглавље посвећено је анализи субцентралних нивоа власти као интегралног сегмента композиције власти савремених

држава, и то са становишта њихове генезе, конституционалног и нормативног одређења, начела, модела и система организације, као и њихових политичких и управних надлежности. Први део дисертације кандидаткиња завршава приказом места и улоге локалне самоуправе у процесу глобализације и савремених европских интеграција.

*Други део дисертације под насловом „Уставно-правни оквир територијалне организације Републике Србије“, има два јасно омеђена поглавља. У првом од њих, у фокусу истраживања су поједини нивои власти. С тим у вези, а сагласно постављеној структури, кандидаткиња је најпре приступила анализи територијалне организације Републике Србије, чије се правно упориште налази у Уставу и одредбама Закона о територијалној организацији Републике Србије као целине. Сходно конституционалном и нормативном решењу, државна власт је, констатује кандидаткиња, ограничена правом грађана на покрајинску аутономију и локалну самоуправу као сегменте структуре субцентралних нивоа власти у нашој земљи. И док Устав поставља ове принципе у начелу, потпуније их дефинише Закон о територијалној организацији Републике Србије. У духу започетих анализа, кандидаткиња се дотакла природе, статуса и специфичности аутономних покрајина, образованих у складу са етничким, културолошким, економским и другим неуједначеностима наше земље. Без обзира што су равноправни део територијалне организације Републике Србије, реални положај две аутономне покрајине није идентичан јер једна од њих (АП Косово и Метохија), сходно уставним одредбама, ужива статус суштинске аутономије. У структури територијалне организације, но не као децентрализоване јединице, већ као продужена рука министарства, тј. као облици деконцентрације моћи, постоје и управни окрузи. Међутим, оно на чему кандидаткиња у оквиру овог дела посебно инститира, јесте приказ најистакнутијих одлика градова и општина као основних јединица у структури субцентралних нивоа власти Републике Србије. Увођењем већег броја градова, (са свега 5 њихов број се током последње деценије повећао на 24, а и даље расте с обзиром на чињеницу да су почетком 2016. године три општине добиле статус града, и то: Пирот, Вршац и Кикинда ), долази до мноштво измена у територијалној организацији, како квантитативних тако и квалитативних, а једна од важнијих је, како кандидаткиња оцењује, њихова хомогенизација услед смањења разлика између општина, мада су и даље оне присутне и разноврсне. У наставку, увидевши извесне постојеће слабости, кандидаткиња је на бази савремених теоријских сазнања и практичних искустава, указала на потребу, као и могуће тенденције територијалне реорганизације наше земље.*

*У трећем делу дисертације под насловом „Финансијско – фискални аспект територијалне организације Републике Србије“, кандидаткиња је истраживање организовала у пет поглавља. С обзиром на чињеницу да се јавне финансије Републике Србије константно налазе у стању структурне неравнотеже, односно економског несклада између нивоа јавних прихода и јавних расхода, који се продубљивао током дужег низа година, изискивало је реформу. С тим у вези, у оквиру првог поглавља, дат је приказ реформи фискалног система у Републици Србији од последње деценије XX*

века, до данашњих дана, а потом су истражене и приказане његове актуелне особености. Током напоменутог периода, систем финансирања субцентралних нивоа власти, како истиче кандидаткиња, претрпео је многе промене: много пута био је реформисан, биле су и измене законских аката, а било је чак и суспензија појединих законских прописа. Иначе, како констатује кандидаткиња, циљ свих реформи био је конституисати такав систем јавних финансија који ће бити компаративан са фискалним системима земаља модерних, тржишних економија, транспарентан и усклађен са међународним стандардима, што је изузетно важно за процес даље децентрализације система јавних финансија. Кандидаткиња је дала кратак осврт на реформу, као и положај субцентралних нивоа власти у таквом систему, што је посебно значајно за развој субцентралне мреже власти. Извесна пажња посвећена је финансијско-фискалним односима између различитих нивоа власти, као и неравнотежама које се међу њима неретко јављају, односно инструментима којима се оне отклањају. Овај део кандидаткиња завршава анализом недостатака актуелног система финансирања субцентралних нивоа власти у Републици Србији, указујући на проблеме који су, са становишта учесталости и последица које продукују, вредни пажње. Иако се инсистира на процесу даље децентрализације, једна од одлика, децентрализованих система јавних финансија, закључује кандидаткиња, јесте постојање хоризонталне односно вертикалне неравнотеже различитих субцентралних нивоа, које се најчешће отклањају или бар ублажавају међубуджетским трансферима. Неретко и задуживање на домаћем и иностраном тржишту, тј. код домаћих и иностраних кредитора представља начин обезбеђивања недостајућих средстава субцентралним нивоима.

*Четврти део дисертације под насловом „Финансирање јединица територијалне аутономије и локалне самоуправе у Републици Србији“,* компонују седам логично и међусобно повезаних поглавља. Овај део представља, како по обиму, тако још више по садржају, најзначајнији део целокупног рада. Кандидаткиња је у првом поглављу укратко, дидактички, анализирала искуства развијених земаља у финансирању субцентралних нивоа власти, што у доброј мери може послужити као оријентир при осмишљавању, односно конципирању домицилног система финансирања ових нивоа. У том смислу, кандидаткиња је понаособ представила и проанализирала систем јавних финансија субцентралних нивоа власти у Републици Србији, како са становишта надлежности, тако и са аспекта ресурса, односно статуса имовине. Имовина субцентралних нивоа власти, односно слободно и независно од централног нивоа поседовање својинских права над покретним и непокретним облицима имовине, с правом констатује кандидаткиња, јесте један од базичних предуслова да би субцентрални нивои могли реализовати своју политику, правну и економску самосталност у односу на централну власт. У контексту економске и финансијске ситуације целе земље, а нарочито јединица територијалне аутономије и локалне самоуправе, често се, истиче кандидаткиња, у стручној јавности апострофирају могућности, потенцијали и потребе за заједничким подухватом јавног и приватног сектора као једног од модела финансирања инфраструктурних пројеката на субцентралном (локалном) нивоу. Уважавајући друштвени и економски значај јавно-приватног партнерства, кандидаткиња је навела његове домете и ограничења,

нормативне изворе и примере добре праксе како у нашој земљи, тако и у европским тржишним економијама. Нормативним решењима субцентралним нивоима, а посебно јединицама локалне самоуправе, може бити, *de jure*, обезбеђена мања или већа аутономија, али ће њихова стварна независност увек бити сразмерна обиму сопствених прихода којима располажу при обављању функција из изворног делокруга. У наставку истраживања, пажњу је задржала на инструментима финансирања субцентралних нивоа власти, а пре свега на буџету, као најзначајнијем инструменту финансирања јавних функција сваке политичко-територијалне заједнице, али је истовремено указала и на постојање ванбуџетских институција (финансијски програм, буџетски фондови, финансијски план и посебни рачуни и подрачуни). Да би се откриле и у значајној мери предупредиле могуће злоупотребе, кандидаткиња указује на нужност стварања правне и институционалне основе система мониторинга и контроле наменске употребе субцентралних буџета. У том смислу, нарочити нагласак је на раду Државне ревизорске институције, чије активности су од помоћи у детекцији неправилности и злоупотреба у трошењу јавних средстава и идентификацији слабости у систему интерне контроле, које угрожавају интегритет организације и ефикасно спровођење буџетских одлука. Чињеница да субцентрални ниво власти значајно партиципирају у структури јавних прихода, определила је кандидаткињу да истражи питања везана за фискалну транспарентност, као један од важнијих предуслова успешног управљања финансијама јавног сектора. Одговорност органа и организација јавног сектора је свакако наглашенија у односу на одговорност која се захтева у приватном сектору. За тако што бројни су разлози, од којих се већина заснива на чињеници да је правилна и благовремена наплата пореза, доприноса и других фискалитета од јавног интереса, а не од интереса појединаца. Уосталом, услуге које сервисирају институције, установе и службе јавноправног тела намењене су становништу у целини, а не појединцима, истиче кандидаткиња.

Истраживања су потврдила да отвореност буџета спречава злоупотребе и расипништво у јавним финансијама. Кандидаткиња наглашава да земље које су предузеле мере и обезбедиле запажену транспарентност буџетских процедура, уживају бенефите код кредитора, у смислу да се задужују под повољнијим условима и лакше привлаче инвестиције. При томе, указано је да принцип транспарентности подразумева да јавно-правна тела омогућавају грађанима што јаснији увид и разумевање система финансирања јавне потрошње. У транспарентним буџетским процедурама, упозорава кандидаткиња, грађани имају могућност једноставног приступа бројним информацијама и документима који служе за израду нацрта буџета, те следствено томе могу изразити свој став и предлоге већ у фази планирања, надгледати спровођење активности јавне власти, а да при томе не морају чекати објављивање коначних извештаја. Мада је фискална позиција јединица територијалне аутономије и локалне самоуправе након доношења и измена бројних закона у извесној мери побољшана, још се осећа присуство отворених питања која имају капацитет да умање степен фискалне одрживости. У том контексту, кандидаткиња апострофира: (а) фрагментацију надлежности, (б) релативно низак ниво квалитета јавних услуга; (в) сталне тензије у расподели прихода по основу пореза; (г) одсуство потребног нивоа транспарентности у

прикупљању и трошењу јавних средстава; (д) честе промене законских прописа, што калкулације предузетника и привредника чини веома непоузданим; (ђ) и даље присуство бројних парафискалитета чији регистар до данашњих дана није сачињен, и (е) неразвијеност механизма координације између државног и субцентралних нивоа власти. Сем тога, неопходно је одговарајућу пажњу посветити питањима везаним за сервисирање унутрашњег (и спољног) дуга, као и све актуелнију проблематику реституције имовине. У последњем поглављу, дат је предлог могућих мера којима би се могао унапредити систем финансирања субцентралних нивоа власти у Републици Србији, а које подразумевају редефинисање нормативног оквира, промене у структури прихода, пре свега значајнију заступљеност изворних прихода, измене статуса градова у смислу њихове диференцијације у односу на општине, итд. Кандидаткиња упозора да актуелна нормативна решења, посматрано у целини, не само да нису у складу са савременим тенденцијама и реалним домицилним могућностима, већ се она често мењају, преклапају, и као таква уносе немале забуне у практичној примени. Стога, праксу да се проблематика надлежности и извора финансирања уређује бројним законима и подзаконским актима (статутом), треба што пре напустити и једним законом, са ослоном на Уставу, за све нивое власти јасно и прецизно утврдити надлежности и изворе финансирања. Стварање услова за већу транспарентност система учешћем грађана у свим буџетским процедурама, као и надзор односно контрола рада свих органа и служби јединица субцентралног нивоа власти од стране ревизорских институција, релевантна је претпоставка ефикасног система јавних финансија, констатује кандидаткиња.

У последњем, закључном делу докторске дисертације приказани су систематизовани резултати у виду сублимираних оцена, ставова и предлога који су проистекли на основу спроведених истраживања и извршених анализа у појединим сегментима рада. Посебно се истичу они који иду у прилог потврди постављених хипотеза, чиме је кандидаткиња испунила постављене захтеве и циљеве истраживања.

## II

На бази извршене анализе резултата истраживања докторске дисертације кандидаткиње мр Драгане Радичић под насловом „*Финансирање субцентралних нивоа власти у Републици Србији*“, Комисија констатује да је кандидаткиња користећи релевантну научну методологију и веома богату библиографску, теоријску и емпиријску грађу, обрадила пријављену дисертацију на задовољавајући начин и тиме доказала исправност постављених хипотеза. Научни допринос кандидаткиње у истраживању проблематике финансирања субцентралних нивоа власти у Републици Србији, истакнут је у оквиру резултата истраживања по појединим поглављима. Овде их, услед њихове важности, резимирамо још једном:

*Прво*, остварен је допринос у јасном и концизном дефинисању актуелног уставно-правног оквира територијалне организације Републике Србије, и још значајније, у елаборацији тенденција њене територијалне реорганизације као претпоставке која у одлучујућој мери опредељује поделу функција и извора финансирања јавног сектора;

*Друго*, остварен је допринос у погледу бољег разумевања проблематике фискалног федерализма и фискалне децентрализације, као и њихових импликација на финансије субцентралног нивоа;

*Треће*, остварен је допринос у сагледавању места, улоге и значаја које градови, као важни носиоци свеукупног економског, политичког, друштвеног, културног и образовног развоја, остварују у структури субцентралних нивоа власти у Републици Србији, као и неопходности њихове диференцијације у односу на друге јединице локалне самоуправе, односно општине.

*Четврто*, остварен је допринос у идентификацији и експликацији текућих и дугорочних проблема у финансирању субцентралних нивоа власти;

*Пето*, остварен је допринос у дефинисању критеријума важних за синхронизацију процеса преноса надлежности са централног на ниже нивое власти у домицилним условима;

*Шесто*, остварен је допринос у прегледном приказу фискалне структуре Републике Србије, њеним реформама и актуелним проблемима;

*Седмо*, остварен је допринос у вези са формулисањем мера за превазилажење проблема финансирања субцентралних нивоа власти у Републици Србији

Квалитет дисертације представља и чињеница да је рад написан прегледно и прецизно, са јасним стилем, добро интонираним и формираним реченицама, да је поткрепљен доступним статистичким подацима, и у доброј мери одсликава дешавања у оквиру система финансирања субцентралних нивоа власти у нашој земљи. Стога, ваља очекивати да резултати ове дисертације буду од користи у будућим актуелним расправама и доношењу решења за повећање ефикасности рада локалних коллективитета.

Имајући у виду наведено, Комисија има задовољство да предложи Наставно-научном већу Економског факултета у Нишу да:

(а) прихвати позитивну оцену докторске дисертације под насловом „*Финансирање субцентралних нивоа власти у Републици Србији*“, и

(б) одобри кандидаткињи мр Драгани Радичић јавну одбрану докторске дисертације пред Комисијом која је овај Извештај сачинила и потписала.

У Нишу, 3. 6. 2016. године

#### **ЧЛАНОВИ КОМИСИЈЕ:**

1. \_\_\_\_\_

**Проф. др Јадранка Ђуровић-Тодоровић,**  
редовни професор Економског факултета у Нишу

2. \_\_\_\_\_

**Проф. др Марина Ђорђевић,**  
ванредни професор Економског факултета у Нишу

3. \_\_\_\_\_

**Проф. др Марина Димитријевић,**  
ванредни професор Правог факултета у Нишу