

.....

Centralizacija javnih nabavki
na lokalnom nivou

Urednik:
dr. Boštjan Brezovnik

LEX §
LOCALIS

© Inštitut za lokalno samoupravo in javna naročila Maribor

Vse pravice pridržane. Brez pisnega dovoljenja založnika je prepovedano reproduciranje, distribuiranje, predelava ali druga uporaba tega dela ali njegovih delov v kakršnemkoli obsegu ali postopku, vključno s fotokopiranjem, tiskanjem ali shranjevanjem v elektronski obliki.

Urednik: izr. prof. dr. Boštjan Brezovnik

Recenzenta: prof. dr. Bojan Škof, prof. dr. Gorazd Trpin

CIP - Kataložni zapis o publikaciji
Narodna in univerzitetna knjižnica, Ljubljana

351.712:352(0.034.2)

CENTRALIZACIJA javnih nabavki na lokalnem nivou [Elektronski vir] /
urednik Boštjan Brezovnik. - El. knjiga. - Maribor : Inštitut za lokalno
samoupravo in javna naročila, 2015

Način dostopa (URL): [http://www.lex-
localis.info/ebook/centralizacijajavnihnabavki2015](http://www.lex-localis.info/ebook/centralizacijajavnihnabavki2015)

ISBN 978-961-6842-43-3 (epub)
l. Brezovnik, Boštjan
280949248

Založnik:

Inštitut za lokalno samoupravo in javna naročila Maribor
Grajska ulica 7, 2000 Maribor, SI - Slovenija
tel. +386 (0)2 250 04 58, fax: +386 (0)2 252 04 59
e-mail: info@lex-localis.info, <http://www.lex-localis.info>

Cena: brezplačen izvod

Odgovorna oseba založnika:

izr. prof. dr. Boštjan Brezovnik, direktor

Uredništvo:

prof. dr. Žan Jan Oplotnik (Univerza v Mariboru, Slovenija), prof. dr. Marko Kambič (Univerza v Ljubljani, Slovenija), prof. dr. Franc Grad (Univerza v Ljubljani), prof. dr. Borce Davitkovski (SS Cyril and Methodius University Skopje, Makedonija), prof. dr. Vesna Kranjc (Univerza v Mariboru, Slovenija), prof. dr. Hellmut Wollmann (Humboldt-Universität zu Berlin, Nemčija), prof. dr. Gernot Kocher (Karel Franzes University Graz, Avstrija), prof. dr. Duško Lozina (University of Split, Hrvaška), prof. dr. Roberto Scarciglia (University of Trieste, Italija)



Centralizacija javnih nabavki na lokalnom nivou

**Urednik:
dr. Boštjan Brezovnik**

Sadržaj

	Fiskalna decentralizacija u teoriji i praksi (B. Brezovnik & Ž.	
	J. Oplotnik)	1
1	Uvod	2
2	Fiskalna decentralizacija u teoriji i praksi.....	3
2.1	Teorija fiskalne decentralizacije	6
3	Sistem finansiranja lokalnih zajednica.....	7
3.1	Javni prihodi lokalnih zajednica	9
3.2	Finansijska autonomija lokalnih zajednica	10
3.3	Prihodna raspodela.....	11
4	Zaključak	15
	Literatura	16
	Centralizacija javnih nabavki na lokalnom nivou u EU (B.	
	Brezovnik & Ž. J. Oplotnik)	19
1	Uvod	20
2	Decentralizacija javnih nabavki	22
3	Pravni okvir za centralizaciju javnih nabavki u EU.....	26
4	Centralizacija javnih nabavki na lokalnom nivou	27
5	Centralni organi nabavke na državnom i lokalnom nivou	30
6	Zaključak	30
	Literatura	31
	Centralizacija javnih nabavki u funkciji decentralizacije	
	javne uprave i unapređenja performansi javnih nabavki (P.	
	Jovanovic)	33
1	Uvod	34
2	Decentralizacija javne uprave	34
3	Javne nabavke: ekonomičnost vs. regulacija	36
4	(De)centralizacija javnih nabavki	38
4.1	Snage	39
4.2	Slabosti	40
4.3	Prilike.....	41
4.4	Pretnje	42
5	Osnovna obeležja javnih nabavki na lokalnom nivou u Srbiji	43
6	Zaključci i preporuke	44
	Literatura	46

Fiskalna decentralizacija u teoriji i praksi

BOŠTJAN BREZOVNIK & ŽAN JAN OPLOTVNIK

Rezime Osnovna svrha formiranja decentralizovanih upravnih jedinica je ostvarivanje većih narodno-privrednih koristi u poređenju sa onima koje bi bile ostvarene, ako decentralizacija ne bi postojala. Glavni faktor ostvarivanja viših stepena narodno-privrednih koristi decentralizacijom je u tome da se pomoću formiranja decentralizovanih jedinica više približimo stvarnim potrebama okruženja, jer je centralizovani nivo upravljanja zbog informacione asimetrije u podređenom položaju u odnosu na pojedinačne decentralizovane nivoe (ukoliko ovom prilikom zanemarimo i dodatne faktore, kao npr. politički, ustavni, itd.). Potreba za decentralizovanim jedinicama se povećava sa demografskom, geografskom, kulturnom i ekonomskom raznolikošću okruženja. Kako bi ostvarili osnovnu svrhu fiskalnog decentralizma mora biti ispunjeno nekoliko uslova. Jedan od glavnih je bez sumnje taj da je decentralizovana fiskalna jedinica autonomna u oblasti finansiranja.

Ključne reči: • lokalna samouprava • fiskalna decentralizacija • vertikalna poreska struktura • EU

ADRESA AUTORA: dr. Boštjan Brezovnik, vanredni profesor, Univerzitet u Mariboru, Pravni fakultet, Mladinska ulica 9, 2000 Maribor, Slovenija, email: bostjan.brezovnik@um.si. dr. Žan Jan Oplotnik, redovni profesor, Univerzitet u Mariboru, Ekonomsko-poslovni fakultet, Razlagova ulica 14, 2000 Maribor, Slovenija, email: zan.oplotnik@um.si

ISBN 978-961-6842-43-3 (epub) © 2015 Lex localis (Maribor, Graz, Trieste, Split)
Dostupan na <http://www.lex-localis.press>.

1 Uvod

U narednim godinama treba očekivati širenje Evropske unije i prijem novih članica u punopravno članstvo. U tom periodu postoji, uz Republiku Srbiju, još pet kandidata za ulazak i sve su tzv. države u tranziciji. Očekivati je da će Evropska unija posle širenja postati izuzetno snažan ekonomski i politički blok koji će se protezati od granica Rusije na severu do Mediteranskog mora na jugu i od Turske na istoku do Atlantika na zapadu. Pri tom treba pomenuti da će stanovništvo Evropske unije brojati otprilike 600 miliona stanovnika, što znači da će Evropska unije predstavljati jedno od najvećih globalnih tržišta na svetu. U poslednjim godinama se doduše prilično govorilo o efektima širenja; pre svega na ekonomski kapacitet i konkurenciju država članica, funkcionisanje tržišta radne snage, ravnoteže snaga između država članica itd. Pa ipak je ostala oblast koja nije dobila jednaku pažnju kao ona, navedena iznad. Govor je o efektu širenja Evropske unije na odnose između različitih nivoa vlasti unutar država članica EU i o efektu širenja na odnose između tih vlasti i Evropske unije. Već kroz analizu ustavnih odredbi o odnosima između različitih nivoa vlasti unutar država članica i država kandidata za ulazak može se utvrditi da se odredbe, a time i odnosi, razlikuju od države do države. Suštinske razlike postoje već u tome da države imaju različite oblike državnog uređenja, što se odražava i na pomenutim odnosima. Tako su neke države organizovane kao federacije, druge kao unitarne države. Neke su poznate po jakoj lokalnoj samoupravi, dok druge imaju slabu lokalnu samoupravu. Otprilike polovina kandidata za ulazak, ali i polovina članica, u svom uređenju ima i regionalni nivo vlasti. Niži nivoi vlasti (opštine) obično zahvataju vrlo mali broj stanovnika. U skoro polovini poređenih lokalnih zajednica one imaju i po manje od hiljadu stanovnika. Upravo zbog te činjenice i zbog problema, sa kojima se susreću, u tim lokalnim zajednicama je teško obezbediti odgovarajući stepen decentralizacije. Poseban problem predstavlja pre svega fiskalna decentralizacija, što je i predmet izučavanja u delu koji se nalazi pred vama. Uz rečeno treba pomenuti da Evropska unija ima interes za postojanje i razvoj lokalne samouprave, ne samo zato, jer se preko nje izvršavaju funkcije Evropske unije, već i zato, jer je lokalna samouprava bliža stanovnicima i time se funkcije, koje vrši, izvršavaju bolje i sa boljim efektom. U svim poređenim državama, kako članicama EU, tako i kandidatima za ulazak u EU, najvažnije oblasti delatnosti, koje finansiraju lokalne zajednice, su obrazovanje, zdravstvo, socijalna zaštita, urbani razvoj, kultura i religija, transport i komunikacije... Dakle, za lokalne zajednice je neophodno da imaju određeni stepen finansijske suverenosti, jer se samo tako može ostvariti smisao samouprave. Istovremeno se niži nivoi upravljanja, dakle lokalne zajednice, oslobađaju centralnog (državnog) nadzora nad potrošnjom i zadovoljavanjem potreba zajednica. A to, s obzirom na teoriju decentralizacije, lokalne zajednice poznaju bolje od centralnog nivoa upravljanja, što im omogućava i njihovo efikasnije zadovoljavanje opštih potreba lokalne zajednice. Pri tom moraju države da obezbede takav sistem finansiranja koji će omogućavati skladan razvoj i tzv. siromašnijim lokalnim zajednicama (što je takođe jedna od osnovnih funkcija države). Za poređene države je karakteristično da su najčešći izvori finansiranja lokalnih zajednica porez na dohodak (porez na dohodak građana) i porez na imovinu. Ipak, procenat prihoda iz poreza na dohodak je u poređenju sa prihodima iz poreza na imovinu mnogo viši. Dakle razlike se pojavljuju

pre svega u strukturi prihoda i u finansijskog autonomiji koju uživaju lokalne zajednice u vezi sa određivanjem poreskih i drugih davanja i sa zaduživanjem (Brezovnik & Oplotnik, 2003: 1-2).

Širenje Evropske unije će nesumnjivo doneti brojne promene u funkcionisanju Evropske unije, što će, kako se predviđa, uticati i na niže nivoe vlasti. Naravno, za očekivati je da će strukture i praksa država članica Evropske unije uticati i na buduća uređenja kandidata za ulazak u EU i time i na uređenje u Republici Srbiji.

2 Fiskalna decentralizacija u teoriji i praksi

Osnovna svrha formiranja decentralizovanih upravnih jedinica je ostvarivanje većih narodno-privrednih koristi u poređenju sa onima koje bi bile ostvarene, ako decentralizacija ne bi postojala. Osnovni nivo države zato se deli na više nižih upravnih nivoa koji umesto njega obavljaju određene zadatke u javnom interesu, a koji su obično određeni ustavom i zakonima. Ugrubo bi mogli reći da je zadatak države briga o makroekonomskoj stabilizaciji, nacionalnoj bezbednosti i preraspodeli dohotka, dok niži nivoi uprave preuzimaju one zadatke koje država zbog svoje prirode ne može dovoljno efikasno da obavlja. Pri tom mislimo pre svega na isporuku onih javnih dobara čija potrošnja je i inače ograničena na granice decentralizovane jedinice. Glavni faktor ostvarivanja viših stepena narodno-privrednih koristi decentralizacijom je u tome da se pomoću formiranja decentralizovanih jedinica više približimo stvarnim potrebama okruženja, jer je centralizovani nivo upravljanja zbog informacione asimetrije u podređenom položaju u odnosu na pojedinačne decentralizovane nivoe (ukoliko ovom prilikom zanemarimo i dodatne faktore, kao npr. politički, ustavni, itd.). Empirijske analize su pokazale da se potreba za decentralizovanim jedinicama povećava sa demografskom, geografskom, kulturnom i ekonomskom raznolikošću okruženja, a potražnja za lokalnim dobrima i uslugama je cenovno vrlo neelastična (više o tome Rubinfeld (1987), Oates (1996), Bradford, Oates (1974)). Temelje stepenu fiskalne decentralizovanosti je npr. još 1956. godine postavio Charles Tiebout svojim poznatim Tieboutovim modelom (Tiebout, 1956). Tiebout kaže da će u slučaju velike mobilnosti domaćinstava ona "birati nogama", što znači da će porodice odn. pojedinci za svoj boravak odabrati ono okruženje, koje će, s obzirom na poreze i ponudu javnih dobara, najviše odgovarati njihovom ličnom "ukusu". Bez obzira na to, ne možemo da tvrdimo da uz potpuno odsustvo mobilnosti decentralizacija ne donosi neto povećanje zajedničkih koristi. Tako npr. tzv. Samuelsonov uslov izjednačavanja sume graničnih stopa supstitucije i graničnih troškova kaže da one variraju od jedne do druge jurisdikcije (npr. stepen čistoće vode ili vazduha u gradu sigurno je drugačiji od onih na selu). Decentraliziranim fiskalnim jedinicama su naravno potrebni njihovi sopstveni, specifični fiskalni instrumenti. Tu se javlja pitanje "ispravne vertikalne poreske strukture" (McLure, 1983) odn. koji porezi su najoptimalniji za određene nivoe upravljanja. Pri tom moramo uzeti u obzir pojam "mobilnosti produkcionih faktora" i povezanost iste sa optimalnom poreskom strukturom određenih nivoa. Pogrešna vertikalna poreska struktura ima, naime, ozbiljne posledice za optimalnu alokaciju proizvodnih resursa i prouzrokuje smetnje u delovanju ekonomskog sistema. Tako

imaju npr. visoki posredni porezi u jednoj decentralizovanoj upravnoj jedinici za posledicu neproduktivni porast putnih troškova. Iz toga proizilazi zaključak da je dobro izbegavati tzv. "nekorisno oporezivanje" visoko mobilnih ekonomskih jedinica (npr. rada, krajnjih proizvoda ili kapitala). Nekorisno oporezivanje znači ono oporezivanje, gde pogodena ekonomska jedinica ne vidi posebnu direktnu vezu između oporezivanja i svoje sopstvene koristi koja proizilazi iz stečenog javnog dobra (Oates, Schwab, 1991, Oates, 1996). Bez obzira na to, realnost je donekle drugačija. Ekonomske jedinice moraju po prirodi uvek da računaju na određeni stepen "nekorisnog oporezivanja" zbog ostvarivanja funkcije preraspodele ekonomske politike. Upravo zbog toga još jednom se potvrđuje pravilo da većina funkcija preraspodele treba da bude u domenu države odn. centralnog nivoa upravljanja, jer se mobilnost faktora snažno smanjuje sa spoljašnjim granicama. Za niže nivoe upravljanja su tako adekvatniji tzv. 'resident-based' odn. porezi koji se zasnivaju na destinaciji, a koji oporezuju produkcione faktore ili proizvode i usluge tamo, gde je njihovo prebivalište, u poređenju sa tzv. 'source-based' poreskim izvorima koji se zasnivaju na mestu 'zaposlenja' ekonomske jedinice odn. na mestu njene potrošnje. Takav primer oporezivanja je npr. oporezivanje "nepoboljšanog zemljišta" i druge vrste poreza na imovinu. Elastičnost na oporezivanje takvih ekonomskih jedinica je naime niska, uslovljena njihovom mobilnošću. Sledeći finansijski izvor decentralizovane poreske odn. upravne jedinice su izvori koje u formi subvencija nižem nivou upravljanja dodeljuje najviši nivo upravlja, sa svrhom internalizacije prelivajućih se koristi između oblasti ili sa svrhom fiskalnog izjednačavanja oblasti. Subvencije mogu biti uslovljene ili neuslovljene. Ove poslednje nazivamo i 'lump-sum' odn. paušal i koriste se za kanalisanje sredstava iz relativno bogatijih oblasti u siromašnije. Opisano kanalisanje poreskih izvora koristi se i u svrhu opšteg poboljšanja efikasnosti poreskog sistema u slučaju, ako niži nivou upravljanja nisu sposobni za efikasnu poresku administraciju. Pri tom se naravno pojavljuje pitanje efikasnog korišćenja tako dobijenih sredstava, ali i pitanje eventualne korupcije i drugih anomalija koje se podudaraju sa tzv. 'efektom letećeg papirića', koji kaže da se novac zaustavlja tamo, gde i padne (videti npr. Gramlich, 1977, Fisher, 1982, Oates, 1994, Hines i Thaler, 1995).

Sada se vratimo i na teoretske pretpostavke koje se odnose na granice i veličinu decentralizovanih fiskalnih jedinica odn. područja. Oates (1999) kaže da treba potražiti ravnotežu između internalizacije prelivajućih se koristi (odn. troškova) i poštovanja lokalnih specifičnosti (demografskih, geografskih, kulturnih i ekonomskih). Tako ima smisla formirati nekoliko nivoa upravnih jedinica, kao npr.: a) zaokružene oblasti koje obuhvataju gradske centre, gde se odvija većina ekonomske dinamike, b) zaokružena područja koja obuhvataju geografski zaokružene celine, kao npr. prirodne rezervate, planinska poljoprivredna gazdinstva, šume, druge prirodne resurse, c) nivo manjih lokalnih zajednica koje omogućavaju svojim stanovnicima da formiraju grupe potreba koje su njima bitne i koje zatim, kroz postojanje lokalne zajednice, i zadovoljavaju.

Uz pozitivne strane decentralizacije postoje i negativne strane usitnjavanja veće oblasti na manje decentralizovane upravne jedinice. Tako npr. Tanzi (2001) navodi sledeće tzv. 'zamke' decentralizacije: a) decentralizacija i prevelika regulacija, b) decentralizacija i

usitnjavanje internog tržišta, c) decentralizacija i korupcija, d) decentralizacija i odgovarajuća struktura izvora i zadataka nižih nivoa vlasti, e) decentralizacija i makroekonomska koordinacija i f) decentralizacija i (ne)transparentnost.

Kako bi ostvarili osnovnu svrhu fiskalnog decentralizma odn. federalizma, kao što ga nazivaju neki autori, mora biti ispunjeno nekoliko uslova. Jedan od glavnih je bez sumnje taj da je decentralizovana fiskalna jedinica autonomna u oblasti finansiranja. To znači da joj je na raspolaganju raznolika paleta finansijskih izvora kojom može da pokriva troškove koji nastanu prilikom isporuke dogovorenih javnih dobara. Tako su osnovni finansijski izvori: a) sopstveni porezi koje propisuje decentralizovana jedinica odn. bili su propisani zakonom i primenjuju ih sve decentralizovane jedinice, b) poreski izvori koje decentralizovana jedinica deli sa državom (tzv. ustupljeni porezi), c) neporeski prihodi različitih oblika (takse, naknade, subvencije, drugi sopstveni prihodi), i d) zaduživanje.

Kod formiranja odgovarajuće vertikalne poreske strukture zato je od izuzetnog značaja da se uzmu u obzir karakteristike lokalne zajednice koja je na kraju krajeva i poreska baza i uslovljava visinu prikupljenih sredstava. Pri tom je bitno da lokalna zajednica u određenom delu ima i mogućnost određivanja tzv. sopstvenih poreza koje formira upravo na osnovu informacija, koje ima o svojim stanovnicima, njihovoj imovini, moralnim vrednostima, ekonomskoj snazi, navikama, potrebama itd. Time se interna finansijska konstrukcija decentralizovane upravne jedinice lakše zatvara, ostvaruje se načelo njene autonomnosti i postiže efekat povećane narodno-privredne koristi.

U slučaju, ako propisana vertikalna struktura poreza nije u korelaciji sa karakteristikama odn. glavnim komponentama, koje najbolje opisuju decentralizovanu upravnu jedinicu, posledice su višeslojne: decentralizovana jedinica mora deo sredstava da obezbedi sa viših nivoa države, što povećava opterećenje državnog budžeta, mogućnost 'efekta letećeg papirića' i smanjuje neto koristi decentralizacije. Nekorelacija (neusklađenost) predstavlja opasnost da će se povećati pritisci za nastanak dodatnih 'neodgovarajućih' decentralizovanih jedinica (lokalne zajednice) koje će pre svega iskorišćavati finansijsku preraspodelu (subvencije) sa višeg nivoa. Decentralizacija tako može da postane praktično nekorisna odn. čak i štetna. Slično kao savremene smernice regulisanja lokalne samouprave (načelo supsidijarnosti), i ekonomska teorija predlaže da se odluke o pitanjima od lokalnog značaja, i sa ekonomskog aspekta, prenose na niže nivoe odlučivanja. Naglasak na centralnom planiranju, koje je karakteristično za države u razvoju, usporava inovativni odziv i time i razvoj lokalnih zajednica. Zato je decentralizacija finansiranja lokalne samouprave neophodna. Ovde treba naglasiti da decentralizacija finansiranja lokalne samouprave (fiskalna decentralizacija) doprinosi efikasnom snabdevanju kvalitetnim javnim uslugama, naravno u skladu sa ciljevima i prioritetima određene lokalne zajednice. Veća finansijska autonomija lokalnih zajednica u okviru decentralizacije doprinosi mobilizaciji poreskih izvora u lokalnim zajednicama i time i sveobuhvatno fiskalnom položaju određene države. Ovo poslednje zahteva ograničavanje poreskih izvora i javnih izdataka, što znači da se lokalni javni prihodi približavaju javnim izdacima lokalnih zajednica na svakom stepenu lokalne vlasti

(Brezovnik & Oplotnik, 2003: 121-123). Bez obzira na to, što većina država u razvoju održava centralizovani sistem, ima njih nekoliko koje su počele sa postepenom decentralizacijom i razvojem lokalne samouprave. Ima više razloga za to. Smoke ih deli u tri sklopa:

1. ekonomsko planiranje na nivou centralne vlasti bilo je neuspešno pre svega u obezbeđivanju skladnog razvoja lokalnih zajednica. Bez obzira na to, što su u poslednjim dekadama poznati primeri stabilnih ekonomskih mera, većina država se u razvoju susreće sa ekonomskim problemima koje centralne vlasti nisu sposobne da reše;
2. promena ekonomskih uslova i programa strukturnih prilagođavanja za razvoj javnog sektora stvara ozbiljne fiskalne probleme u državama u razvoju. Povećanje zahteva za boljim i kvalitetnijim javnim uslugama vodi države sa neodgovarajućim fiskalnim sistemom u veći budžetski deficit koji se pokriva eksternim zaduživanjem. Kroz neko vreme kamate iz zaduživanja zahtevaju veći udeo finansijskih sredstava i tako se začarani krug zaduživanja i prekomerne potrošnje nastavlja. Kao odgovor na pomenuto stanje, centralne vlasti se odriču vodeće uloge u razvoju javnih usluga i sve više se oslanjaju na lokalne zajednice koje često imaju i neiskorišćen potencijal javnih prihoda;
3. promena političke klime u državama u razvoju podstiče i razvoj lokalne samouprave. Višim stepenom obrazovanja i boljim informisanjem stanovništvo sve više postaje svesno problema centralne birokratije i upravo to je razlog, što stanovništvo želi da sebi približi nadzor nad delovanjem uprave.

Poslednjih dekada smo tako svedoci trenda decentralizacije i time decentralizacije finansiranja lokalnih zajednica. Taj trend se može primetiti kako u tradicionalno centralizovanim državama, tako i u decentralizovanim državama, u državama u razvoju i u industrijski razvijenim državama.

2.1 Teorija fiskalne decentralizacije

U industrijski razvijenim državama vodeći ekonomisti su odredili ulogu lokalne samouprave na osnovu teorije o fiskalnoj decentralizaciji koja je u svetu poznata i pod pojmom fiskalni federalizam. Na osnovu standarda, koje je zacrtao Musgrave modelom javnog sektora i odgovornošću za stabilizaciju, distribuciju i alokaciju, teorija decentralizacije usmerava podelu tih funkcija između različitih nivoa vlasti. Smoke kaže da je odgovornost za stabilnost primarno dodeljena centralnoj vlasti, delimično i zbog problema koji bi nastali u slučaju nezavisnosti lokalnih vlasti nad lokalnim finansijskim izvorima. Bez obzira na to što se međunarodno makroekonomsko okruženje menja u pravcu fiskalne decentralizacije i što decentralizovane lokalne zajednice imaju važnu ulogu u stabilizaciji u industrijski razvijenim državama, očigledno je da je stabilizaciona funkcija u državama u razvoju funkcija centralne vlasti. Pri tom je važno pomenuti da je uloga lokalnih zajednica u stabilizacionoj funkciji u državama u razvoju minimalna. I više - lokalne zajednice su često visoko finansijski zavisne od centralne vlasti čak i u relativno decentralizovanim sistemima. Uz pomenuto, u državama u razvoju naročito su problematični finansijski (poreski) izvori lokalnih zajednica koji se uglavnom ne zasnivaju na stabilnim poreskim osnovama, kao što je npr. imovina, već na izvorima

koji zavise od ekonomskih aktivnosti u lokalnoj zajednici, kao npr. poljoprivreda, privreda itd. Po pomenutoj teoriji o fiskalnoj decentralizaciji, odgovornost za distribuciju, jednako kao i odgovornost za stabilnost, primarno je dodeljena centralnoj vlasti. Smoke tu primarnu odgovornost centralne vlasti opravdava na sledeći način:

- samo centralna vlast je u položaju da može da preraspoređuje finansijska sredstva sa bogatijih na siromašnije lokalne zajednice;
- različiti programi redistribucije finansijskih sredstava između lokalnih zajednica mogu da stvaraju niz problema, uz uslov da su produktivni faktori visoko mobilni. Pomenuto znači da rezidenti i privredni subjekti mogu da se sele iz siromašnijih lokalnih zajednica u bogatije;
- lokalne zajednice streme prikupljanju javnih prihoda po izvorima koji su progresivni i jednostavni (Smoke, 2001).

Uloga decentralizovanih lokalnih zajednica u funkciji raspodele javnofinansijskih sredstava (alokaciona funkcija) je prilična pre svega zato, jer se ne mogu unificirati javne usluge u svim lokalnim zajednicama u određenoj državi. Opšte blagostanje u lokalnoj zajednici može se postići samo odgovarajućom decentralizacijom, jer rezidenti određene lokalne zajednice mogu sami da biraju između javnih dobara (usluga) i finansijskih izvora za pokrivanje javnih izdataka. U slučaju jedinstvene ponude javnih dobara, odluke o kvalitetu i efikasnosti ponude donose se na centralnom nivou. Takav sistem nije blizak stanovništvu koje živi u oblasti određene lokalne zajednice. Upravo zato je decentralizacija neophodna, ne samo zbog razlika u ponudi, već i zato, jer se odluke o potrošnji javnih sredstava vezuju za stvarni izvor troškova. U slučaju, ako u određenoj državi postoji veći broj decentralizovanih lokalnih zajednica, postoji i veća verovatnoća inovacija i poboljšanja u ponudi lokalnih javnih dobara. Ovde treba pomenuti da za uspešno izvođenje fiskalne decentralizacije mora da postoji odgovarajuće okruženje. Za početak je dovoljan ustavni sistem koji obezbeđuje određena prava i obaveze i minimalni stepen autonomije lokalnim zajednicama. Na tim temeljima se može sprovesti decentralizacija koja pak još uvek nije uslov za uspeh decentralizacije finansiranja lokalne samouprave. Polazeći od tvrdnji u prethodnim poglavljima, možemo da zaključimo da je Slovenija već dostigla dovoljan i odgovarajući stepen teritorijalne, političke i upravne decentralizacije koja je preduslov za uspešno izvođenje decentralizacije finansiranja lokalne samouprave. Jedan od osnovnih uslova za početak izvođenja decentralizacije lokalne samouprave je, uz pomenute, i autonomija lokalnih zajednica u oblasti finansiranja. To znači da lokalna zajednica ima na raspolaganju raznolika paleta finansijskih izvora kojom može da pokriva troškove isporuke javnih dobara.

3 Sistem finansiranja lokalnih zajednica

U vezi osnovnih elemenata države i lokalnih zajednica, koji uslovljavaju njihovo postojanje, važno je razmotriti i pitanja finansijskih osnova. Kao što je poznato, svakoj organizaciji, a time i državi i lokalnim zajednicama, za njihovo delovanje potreban je finansijski osnov koji čine društvena imovina i tekući (javni) prihodi države i lokalnih zajednica kao izvor za izdatke odnosno obaveze. Kako bi moglo da se obezbedi

nesmetano delovanje države i lokalnih zajednica i njihovo postojanje, potrebno je obezbediti dovoljna finansijska sredstva za njihovo funkcionisanje. Na kraju krajeva, celokupno delovanje zakonodavne, izvršne - upravne i sudske grane vlasti povezano je sa finansijskim sredstvima koje država i lokalne zajednice obezbeđuju iz javnih prihoda, a to je bilo ubiranjem poreza i taksu bilo zaduživanjem ili pak poslovnom delatnošću na tržištu (preko javnih preduzeća u vlasništvu države ili lokalnih zajednica). Bez pomenutih sredstava državni organizam bi jednostavno prestao da živi (Popović, 1997: 2). Dakle, može se reći da se finansijska funkcija države i lokalnih zajednica smatra jednom od važnijih, jer se njome obezbeđuje finansijski osnov za delovanje i postojanje svake zajednice. Finansijska funkcija države i lokalnih zajednica odražava se kroz sticanje finansijskih sredstava (javni prihodi) i njihovu potrošnju (javni rashodi). Tako finansijska funkcija ima dve strane, i to:

- prihodnu, na kojoj država i druga javnopravna tela prikupljaju finansijska sredstva od fizičkih i pravnih lica, i
- rashodnu, na kojoj država i druga javnopravna tela troše prikupljena finansijska sredstva za obavljanje zadataka, određenih ustavom i zakonima (Popović, 1997: 10).

Na ovom mestu je važno pomenuti da se finansijske funkcije države i javnopravnih tela u svojoj suštini u mnogo čemu razlikuju od finansijske funkcije pojedinca. Tako je za finansijsku funkciju države i drugih javnopravnih tela karakteristično da:

- državni i drugim javnopravnim telima prilikom obavljanja finansijske funkcije interes nije stvaranje dobiti, kao što to npr. važi za preduzeća i pojedince, već zadovoljavanje javnih potreba;
- se u privatnoj delatnosti (po pravilu) poslovanje odvija po načinu *do ut des*, a država i druga javnopravna tela se tog načela ne pridržavaju u okviru sopstvene finansijske delatnosti (dakle, obveznicima za plaćanje ne pružaju bilo kakvu protivvrednost);
- je za finansijsku funkciju države karakteristično da većinu finansijskih sredstava za zadovoljavanje javnih potreba obezbeđuje porezima i drugim davanjima. Koristeći svoj imperium, država pravnim i fizičkim licima, koja su pod njenim suverenitetom, određuje poreze i druga davanja (takse, doprinose, carine itd.) i obavezuje ih na određena postupanja (npr. da prijave porez na dohodak ili da vode poslovne knjige na propisani način), može da im zabrani obavljanje određene delatnosti (npr. onih nad kojima postoji fiskalni monopol) i da odredi obavezu da nešto trpe (npr. da dozvole inspeksijski pregled u svojim prostorijama).
- se odluke o javnim prihodima i javnim rashodima donose političkim putem. Javni prihodi se u načelu određuju zakonima, pa i budžet, u kome su specificirani javni izdaci i javni prihodi, potvrđuje na predlog vlade parlament (skupština). je najvažniji motiv finansijske funkcije države i drugih javnopravnih tela javno dobro. Javni interes kao merilo javnog dobra zahteva od države da obezbedi javne potrebe i da pri tom uzima u obzir prava pojedinca, državljanina i drugih (Pernek, 1997: 19-22).

Već smo pomenuli da je osnov javnofinansijske funkcije države i drugih javnopравnih tela obezbeđivanje finansijskih sredstava za delovanje i postojanje države, što faktički znači da se javnim finansijama obezbeđuju sredstva:

- za uspostavljanje pravnog poretka koji omogućava nesmetano delovanje tržišnih institucija i mehanizama konkurencije,
- obezbeđivanje javnog dobra koje se deli na:
 - potpuno javno dobro (kao što je npr. odbrana države, policija, uprava) koje se ne može ostvariti na tržištu, jer je za javno dobro karakteristično da je nekonkurentno u upotrebi (to znači da se korišćenjem javnog dobra od strane jednog lica ne smanjuje korist koju pruža drugim licima) i da je neisključivo (to znači da se pojedincu ne može zabraniti korišćenje javnog dobra).
 - nepotpuno javno dobro (kao što je npr. školstvo, zdravstvo, socijala...) koje u načelu može da se organizuje prema tržišnim principima, što podiže troškove koje može da priušti samo šačica stanovnika države. Zato je država zainteresovana da javno dobro (školstvo, zdravstvena zaštita ...) bude dostupno svim stanovnicima bez obzira na njihovu platnu sposobnost.
- obezbeđuje stabilnost ekonomskih kretanja (visoka zaposlenost, niska inflacija) itd. (Popović, 1997)

Kao što se vidi iz onog što je već rečeno, finansijsku funkciju države i drugih javnopравnih lica u širem smislu označavamo terminom javne finansije. Pod tim pojmom razumemo finansijsku funkciju države i drugih javnopравnih lica čiji je cilj obezbeđivanje dovoljnih sredstava za finansiranje javnih izdataka. Javne finansije imaju, uz pomenutu finansijsku funkciju, a to je obezbeđivanje potrebnih finansijskih sredstava za finansiranje javnih izdataka, tri funkcije ekonomske prirode:

- alokativnu funkciju koja je sastavljena od prikupljanja potrebnih javnih prihoda i zadovoljavanja javnih potreba, što zahteva preusmeravanje javnih resursa iz privatnog u javni sektor i zatim nazad u privatni;
- distributivnu funkciju koja je sastavljena od preraspodele prihoda i imovine u skladu sa modelom pravične preraspodele (na način, na koji istu društvo u određenom trenutku odobrava) i
- stabilizacionu funkciju koja je sastavljena od garancije da su javni prihodi dovoljni za javne izdatke i da se finansijskim sredstvima obezbeđuju, naravno koliko je to moguće, visoka zaposlenost, stabilnost cena, zadovoljavajući ekonomski rast itd. (Popović, 1997: 8-9; Žibert, 1993: 12; Perić, 1980: 106-116; Rupnik, 1995: 2).

3.1 Javni prihodi lokalnih zajednica

Kao što je pomenuto, i državi i njenim teritorijalnim jedinicama (lokalnim zajednicama) za izvršavanje brojnih zadataka u vezi sa ustavom, zakonima i drugim propisima potrebna su finansijska sredstva. Finansijska sredstva, koja se troše za zadovoljavanje javnih (državnih i lokalnih) potreba, nazivamo javnim приходima. Javni prihodi se u teoriji i praksi razlikuju od države do države, a i uloga određenog prihoda u sastavu državnih ili lokalnih prihoda je različita. Kroz razvoj finansijske nauke u teoriji i praksi

se pojavljuje više mogućnosti razvrstavanja javnih prihoda. Tako npr. moderna teorija razvrstava javne prihode na:

1. fiskalne prihode u koje ubrajamo davanja (teorija i praksa razlikuju tri osnovne vrste, i to poreze, doprinose i takse), carine i parafiskalne prihode;
2. nefiskalne prihode u koje ubrajamo npr. javni odnosno državni kredit, prihode iz prodaje državne imovine i preduzeća, prihode koje državni organi obezbeđuju obavljanjem različitih usluga ekonomskog značaja, upravne i administrativne takse, novčane kazne itd.

Pitanje razvrstavanja javnih prihoda između države i lokalnih zajednica i između samih lokalnih zajednica zavisi pre svega od obima zadataka koje one obavljaju, kao i od potreba užih i širih društvenih zajednica. Pomenuta raspodela je naročito osetljiva u državama, gde postoje veće razlike u obimu zadovoljavanja potreba društvene zajednice. Problem, kojoj društvenoj zajednici će pripadati javni prihodi i u kojoj meri, nije isključivo finansijsko-tehničke prirode, već je u prvom redu izuzetno osetljive političke prirode. Osnovno pitanje, koje se tom prilikom javlja, jeste pitanje finansiranja lokalnih zajednica čija efikasnost se odražava u raspodeli javnih prihoda i njihovih izvora između države i lokalnih zajednica (Jelčić, 1998: 69-70). U teoriji i praksi se kao najvažniji izvori javnih prihoda lokalnih zajednica, uz već pomenute fiskalne i nefiskalne prihode, pominju i tzv. finansijski transferi, u koje ubrajamo sva nepovratna sredstva koja lokalne zajednice primaju od države u formi subvencija ili preraspodele poreza na dohodak.

3.2 Finansijska autonomija lokalnih zajednica

Fiskalna suverenost, kao što je već pomenuto, daje pravo državi da na svojoj teritoriji propisuje, uvodi i određuje visinu poreza i drugih davanja, što uz imovinu, koju država poseduje, predstavlja finansijski osnov za njeno delovanje. Fiskalnu suverenost razumemo kao atribut državne suverenosti i u odnosu prema pojedincu zahteva da on svojim sredstvima, srazmerno svojim sposobnostima, doprinese delovanju države. Ovlašćenje za propisivanje davanja država po pravilu ima u osnovnim aktima društva. Za razumevanje oblika raspodele javnih prihoda između širih i užih teritorijalnih zajednica važna je svest o finansijskoj suverenosti koju opisujemo kao ovlašćenje određenim subjektima javnog finansiranja, izdato na osnovu ustava ili zakona, da mogu prikupljena sredstva od državnih prihoda samostalno da raspoređuju s obzirom na opšte potrebe (npr. budžetsko pravo) (Pernek, 1997: 39). Pitanje finansijske suverenosti po pravilu se pojavljuje u državama sa federativnim uređenjem, ponegde i u unitarnim državama u kojima uže teritorijalne jedinice imaju određenu finansijsku autonomiju. Pomenuta finansijska (poreska) suverenost može se podeliti na:

- pravo određivanja izvora poreza i vrste davanja,
- pravo raspolaganja svim javnim prihodima odn. delom javnih prihoda,
- pravo određivanja i ubiranja poreza određene lokalne zajednice (npr. opštine, regiona) (Jelčić, 1998: 431).

3.3 Prihodna raspodela

Kako bi prikupljena finansijska sredstva mogla uspešno da se potroše za zadovoljavanje opštih društvenih potreba, njih treba rasporediti među nosioce određenih javnih zadataka, dakle među političko-teritorijalne jedinice i među administrativno-teritorijalne jedinice, odnosno kod nas između države i drugih javnopravnih tela kojima je na osnovu ustava, zakona i drugih propisa povereno finansiranje javnih izdataka i zadovoljavanje javnih potreba. Od raspodele pomenutih sredstava i njihove potrošnje za zadovoljavanje javnih potreba između centralnih i lokalnih vlasti zavise efikasnost i stepen decentralizacije. Pomenuta raspodela finansijskih sredstava, načini ubiranja i njihova visina posledično zavise pre svega od raspodele funkcija između javnopravnih tela u određenoj državi. Od države do države mogu se pronaći sličnosti, ali i veće ili manje razlike u raspodeli javnih funkcija između javnopravnih tela i sa tim povezanu i određenu sličnost ili veće ili manje razlike u finansiranju zadataka i mera koji su im povereni. Raspodela javnih funkcija između određenih javnopravnih tela zavisi od strukture države, njenog istorijskog, nacionalnog i verskog razvoja, veličine teritorije, ekonomske razvijenosti itd. Mogli bi reći da je raspodela javnih funkcija i sa tim povezano finansiranje javnih prihoda i sa tim povezano finansiranje između više ili manje samostalnih teritorijalnih jedinica, kao i regulisanje međusobnih fiskalnih odnosa, specifično za svaku pojedinačnu državu. Pomenuta raspodela ima izrazito političku dimenziju i može voditi u neželjene napetosti, nemir ... stanovnika određene teritorijalne jedinice (Jelčić, 1998: 412). Organizovanje više ili manje samostalnih teritorijalnih jedinica uslovljava zahtev da se među njima obezbedi tzv. horizontalna jednakost. To utiče na smanjenje odnosno anuliranje društvenih i političkih napetosti. Razlozi za horizontalnu jednakost pokazuju se pre svega u zahtevima:

1. ravnomerne raspodele poreskog tereta, nezavisno od toga u kom delu države živimo odnosno nezavisnosti od delatnosti koju obavljamo;
2. postojanja kvantitativnih i kvalitativnih razlika u zadovoljavanju javnih potreba u određenim delovima države. Zahtev za regionalnom i lokalnom horizontalnom jednakošću korišćenja javnog dobra nema apsolutnu vrednost zbog uticaja demografskih, geografskih, socijalnoekonomskih i drugih razloga (npr. javne potrebe i sa time povezani javni izdaci mnogo su veći u velikim gradovima nego u manjim gradovima, naseljima ili selima);
3. za smanjenje razlika stvorenog narodnog prihoda po stanovniku. Poznato je da su svim državama postoje veće ili manje razlike u dohotku po stanovniku u određenim lokalnim zajednicama, što je uslovljeno pre svega razlikama u privrednoj razvijenosti, produktivnosti i drugim privrednim razlozima (Pernek, 1997: 90).

Na ovom mestu treba reći da fiskalne odnose između teritorijalnih jedinica u određenoj državi uslovljavaju raznovrsni politički, ekonomski, istorijski i drugi razlozi. Ti odnosi su pravno regulisani. Po teoriji tako razlikuje horizontalne ili vertikalne, domaće ili međunarodne i aktivne ili pasivne finansijske preraspodele. Za razumevanje ovog dela bitno je pre svega razumevanje horizontalnih i vertikalnih i aktivnih i pasivnih finansijskih preraspodela.

Pojmom horizontalne finansijske preraspodele označavamo regulisanje finansijskih odnosa između političko-teritorijalnih odnosno administrativnih jedinica istog nivoa (između opština, između pokrajina, između republika, između država). Kod vertikalne finansijske preraspodele radi se o regulisanju finansijskih odnosa između užih i širih javnopravnih tela, kao npr. između lokalnih zajednica i države. Vertikalne finansijske preraspodele mogu se regulisati na način da se istovremeno obezbede horizontalne finansijske preraspodele (npr. raspodelom javnih prihoda po broju stanovnika, a ne po prihodima lokalnih zajednica, čime su "siromašnije" opštine u privilegovanom položaju) (Jelčić, 1998: 439-440; Pernek, 1997: 92). Pod pojmom aktivne finansijske preraspodele shvatamo regulisanje raspoređivanja javnih prihoda među teritorijalne jedinice (pre svega u državama sa federativnim uređenjem), dok pojmom pasivne finansijske preraspodele označavamo raspoređivanje nadležnosti i zadataka, povezanih sa javnim izdacima među teritorijalnim jedinicama odnosno lokalnim zajednicama. Jasno je da od obima nadležnosti i prenetih zadataka zavise finansijska sredstva koja su potrebna za finansiranje javnih izdataka. Raspoređivanje pomenutih nadležnosti i zadataka između različitih nivoa vlasti razlikuje se od države do države, nezavisno od toga da li se radi o unitarnoj ili sastavljenoj državi. Ni u jednoj modernoj državi se ne susrećemo sa potpunom centralizacijom odnosno potpunom decentralizacijom javnih funkcija. Stepenn centralizacije odnosno decentralizacije razlikuje se od države do države. Tako potpuna centralizacija, kao i potpuna decentralizacija imaju tolike nedostatke da postojanje jedne ili druge, sa socijalno-ekonomskog i političkog aspekta, ne bi bilo dopušteno. Tako se u nekim državama, kao srednja mogućnost između dva ekstrema, pojavljuje takozvani optimalni odnos. Taj optimalni odnos između centralizacije i decentralizacije javnih funkcija obezbeđen je u trenutku, kad su prednosti (koristi) dodatne centralizacije odnosno decentralizacije bar tolike, kao što su nedostaci (izdaci) koji su sa time povezani (Wittmann, 1978: 200).

U teoriji i praksi su se formirala posebna merila za raspodelu javnih izdataka među teritorijalnim jedinicama. Ona su:

1. **merilo samouprave;** obavljanje javnih funkcija treba prepustiti lokalnim zajednicama, ako su one spremne i ekonomski dovoljno snažne da mogu da ih obavljaju. Merilo samouprave - povezano sa samoodgovornošću - omogućava i obezbeđuje veću javnu kontrolu; obezbeđuje javnost nosilaca donošenja odluka o finansiranju javnih potreba; podstiče interes stanovnika za efikasno i ispravno obavljanje javnih funkcija;
2. **merilo minimalnog zadovoljavanja javnih potreba;** raspodela funkcija među teritorijalnim jedinicama mora da omogući obavljanje bar minimuma javnih funkcija odnosno da obezbedi finansiranje javnih izdataka koji iz toga proizilaze. Sve teritorijalne jedinice ne mogu da zadovolje sve javne potrebe (npr. svaka lokalna zajednica ne može da ima svoju bolnicu, srednju školu itd.). Zato se mora određenim stepenom decentralizacije obezbediti geografska jednakost u zadovoljavanju javnih potreba;
3. **merilo najmanje veličine;** kod raspoređivanja zadataka među teritorijalne jedinice treba uzeti u obzir da se zadovoljavanje javnih zadataka može

opravdati samo u slučaju povoljnog odnosa između nastalih troškova i broja korisnika javnih dobara. Ukoliko je broj korisnika određenih javnih dobara (koja obezbeđuju npr. bolnice, obrazovne ustanove, kulturne ustanove itd.) malo, troškovi su nesrazmerno visoki i logično je da obezbeđivanje javnih dobara te vrste bilo pređe u nadležnost više teritorijalne jedinice bilo da dve ili više nižih teritorijalnih zajednica preuzmu nadležnost obezbeđivanja javnih dobara i finansiranje nastalih troškova.

4. **merilo važnosti cilja;** znači da moramo da uzmemo u obzir nacionalne (državne) i lokalne interese. Državne ciljeve (odbrana državne granice, zastupanje države u inostranstvu, zaštita sopstvene novčane valute, sprečavanje nezaposlenosti itd.) mora svakako da finansira centralna državna vlast, nezavisno od toga, gde se ti ciljevi ostvaruju (obično i u užim teritorijalnim jedinicama). Dakle, bitni su kriterijumi političke prirode, što ne znači da možemo da zanemarimo ekonomska, funkcionalna ili neka druga merila;
5. **merilo odgovarajućeg odnosa između koristi i troškova;** moramo ga uzeti u obzir kako bi sprečili pojavu da određeni krug potencijalnih korisnika javnog dobra zbog visokih troškova ne ostane bez njih. Zato treba preneti zadovoljavanje nekih potreba na šire teritorijalne jedinice i tako obezbediti da u njihovom finansiranju učestvuje što više korisnika. Tako se obezbeđuje odgovarajući odnos između koristi i troškova, a time i racionalnija potrošnja javnih prihoda (Wittmann, 1978: 200-2014; Jelčić, 1998: 439-440).

Nadležnosti užih teritorijalnih (lokalnih) zajednica određene su ustavom, zakonom i drugim propisima. Dok je pokrivanje javnih izdataka za bezbednost države, zaštitu i nesmetano funkcionisanje političkog i ekonomskog sistema u nadležnosti centralnog organa, zadovoljavanje potreba, koje su bliže interesima stanovnika, u nadležnosti je lokalnih zajednica. U teoriji i u praksi se doduše susrećemo sa tendencijom centralizacije finansijskih sredstava, ali savremene države poreske (fiskalne) izvore, kao osnovni instrument obezbeđivanja finansijskih sredstava, raspoređuju na političko-teritorijalne jedinice. To raspoređivanje resursa (raspoređivanje poreske suverenosti) označavamo pojmom aktivne finansijske preraspodele. Aktivna finansijska preraspodela može biti horizontalna ili vertikalna. Pod horizontalnom finansijskom preraspodelom podrazumevamo neposredno raspoređivanje poreskih prihoda na teritorijalne jedinice istog nivoa, što smanjuje razlike u poreskoj snazi među njima. Po Jelčiću te razlike se mogu smanjiti na dva načina. Prvi je direktnim transferima sredstava onim teritorijalnim jedinicama, čija poreska snaga ne obezbeđuje da mogu da prikupe dovoljno sredstava za zadovoljavanje javnih potreba do određenog nivoa. Drugi način je da se užim teritorijalnim jedinicama u okviru vertikalne finansijske preraspodele uplate određena finansijska sredstva kojima se smanjuju razlike u poreskoj snazi u pojedinačnoj teritorijalnoj jedinici. U tom slučaju govorimo o vertikalnoj aktivnoj preraspodeli sa horizontalnim efektom. U oba slučaja ekonomski efekti su jednaki, zato možemo da govorimo o horizontalnoj aktivnoj finansijskog preraspodeli. Pomenutom finansijskom preraspodelom žele se smanjiti razlike na nivoima društvenih izdataka u određenim delovima države. Tako se ostvaruje načelo solidarnosti koje odgovara ekonomskim i političkim interesima države (Jelčić, 1998: 436).

Kao što je pomenuto, pod pojmom aktivne finansijske preraspodele shvatamo regulisanje rasporeda javnih prihoda među šire i uže teritorijalne jedinice (između države i lokalnih zajednica). Teoretski postoje tri mogućnosti vertikalne aktivne preraspodele poreskih prihoda između teritorijalnih jedinica: **1.** Sistem sopstvenih izvornih prihoda. Sistem sopstvenih izvornih prihoda u finansijskoj literaturi često se pominje kao sistem separacije. U teoriji poznajemo dva dijametralno različita oblika sistema separacije, i to: **(a)** sistem vezane separacije i **(b)** sistem slobodne ili paralelne separacije. **(a)** Sistem vezane separacije. Oblik separacije javnih prihoda, po kome samo najviša teritorijalna jedinica (država) ima pravo da prikuplja i raspoređuje javne prihode, nazivamo sistem vezane separacije. Kod ovog sistema ne može se govoriti o finansijskoj i političkoj autonomiji užih teritorijalnih jedinica. Tako samo šira teritorijalna jedinica raspoređuje poreske prihode na uže teritorijalne jedinice lokalne zajednice prema unapred određenim merilima (npr. broju stanovnika, visini narodnog dohotka po stanovniku itd.). Sistem zajedničke separacije ima svoje prednosti i nedostatke. Prednosti su u tome, što možemo na jednom mestu da utvrdimo poreski izvor, poreski oblik i politiku, a to omogućava, obezbeđuje i olakšava ostvarivanje postavljenih poreskih resursa. Nedostatak ovog sistema je nedostatak finansijske autonomije užih teritorijalnih jedinica, što je sa političkog aspekta neprihvatljivo. Zato se kod ovog sistema neprestano pojavljuju konfliktne situacije u vezi merila za raspodelu dohotka između širih i užih teritorijalnih zajednica. U sistemu vezane separacije užim teritorijalnim jedinicama pripadaju svi prihodi određenog poreza, ali samostalno mogu da određuju samo visinu poreskih stopa za one poreze koji im pripadaju. Šire teritorijalne jedinice mogu da odrede poreske oblike koji pripadaju užim teritorijalnim jedinicama, ali i visinu poreskih stopa. **(b)** Sistem slobodne ili paralelne separacije. U sistemu separacije, gde svaka teritorijalna jedinica ima svoju poresku autonomiju, govorimo o sistemu paralelne separacije. U tom smislu svaka teritorijalna jedinica za sebe (šira i uža) istovremeno oporezuje isti poreski subjekt i prikupljenim sredstvima finansira zadatke iz svoje nadležnosti. Zato ovaj sistem ima smisla sa političkog aspekta, jer snažno naglašava samostalnost odnosno autonomiju svih teritorijalnih jedinica (lokalnih zajednica) određene države. Ipak, ovaj sistem se ne može pozitivno oceniti sa socijalno-ekonomskog aspekta. U ovom sistemu dolazi do većih ili manjih lokalnih ili regionalnih razlika u poreskom opterećenju poreskih obveznika - fizičkih i pravnih lica, što je u suprotnosti sa horizontalnom jednakošću. Korišćenje poreza kao najefikasnijeg instrumenta ekonomske politike je ograničeno, poreski teret je neravnomerno raspoređen, što može dovesti do nejednakih uslova poslovanja, poreskih oaza itd. U sistemu slobodne separacije svaka jedinica prikuplja i troši sredstva nezavisno od drugih. Na negativne posledice sa socijalno-ekonomskog aspekta prilikom raspodele poreske suverenosti između različitih nivoa vlasti (centralnih i lokalnih) upozorava i Azfar koji ovu pojavu naziva vertikalna neravnoteža. Ona nastupa kao posledica poreske konkurencije između dva nivoa vlasti. Pomenuta poreska konkurencija odražava se u pravu određivanja poreskih izvora i vrste davanja, kad npr. dva nivoa vlasti polažu jednako pravo odnosno koriste svoju poresku autonomiju. Posledica toga mogu biti veća poreska opterećenja i preopterećenost stanovništva (Azfar, 1999).

2. Sistem zajedničkih prihoda Za sistem zajedničkih prihoda je karakteristično da ne postoji finansijska autonomija pojedinačnih teritorijalnih jedinica. Pravo na regulisanje dažbina i ubiranja prihoda je dato samo jednoj jedinici, a druge jedinice (npr. lokalne zajednice) samo učestvuju u tim prihodima. Kod ovog sistema razlikujemo dva oblika finansiranja, i to: **(a)** poresku suverenost imaju uže jedinice (lokalne zajednice) koje deo svojih prihoda usmeravaju za finansiranje izdataka širih teritorijalnih jedinica (država). Možemo govoriti o finansiranju odozdo nagore; **(b)** poresku suverenost ima samo šira teritorijalna zajednica koja ustupa deo prihoda užim teritorijalnim jedinicama. Dakle, govorimo o sistemu finansiranja od vrha nadole. **3. Mešoviti sistem raspoređivanja poreskih prihoda** On je kombinacija sa elementima sa kojima se susrećemo kod sistema sopstvenih prihoda i kod sistema zajedničkih prihoda. Korišćenje mešovitog sistema raspoređivanja prihoda znači da određene teritorijalne jedinice za finansiranje izdataka iz svojih nadležnosti raspolažu delimično sopstvenim prihodima, a deo prihoda obezbeđuju participacijom prihoda drugih teritorijalnih jedinica. Poreska suverenost je podeljena između više teritorijalnih jedinica. Razlikujemo dva oblika mešovitog sistema: **(a)** kvotni sistem - u kome pravo na regulisanje oporezivanja pripada samo jednoj (najširoj) teritorijalnoj jedinici, a druge teritorijalne jedinice učestvuju (participiraju) u poreskim prihodima samo u određenom procentu; **(b)** sistem dopunskog oporezivanja - u kome pravo regulisanja oporezivanja ima samo najšira teritorijalna jedinica, a uže teritorijalne jedinice imaju pravo na dopunsko oporezivanje sa jednim ili više poreza. Sistem dopunskog oporezivanja obezbeđuje jedinstvenost poreskog sistema, ali ne isključuje mogućnost određenih razlika poreskog opterećenja. Ukoliko je dopunsko oporezivanje neograničeno, u tom slučaju govorimo o slobodnom dopunskom oporezivanju. O vezanom dopunskom oporezivanju govorimo u slučaju, kad je određen raspon oporezivanja ili najviše ili najniže poresko opterećenje.

4 Zaključak

Dunn i Wetzel naglašavaju da je prvi logički korak u smeru usklađenog fiskalnog sistema i time racionalne potrošnje javnih sredstava i obezbeđivanja dovoljnih sredstava za kvalitetne javne usluge, jasno određenje zadataka koji se finansiraju javnim prihodima. Ekonomska teorija pruža ograničene smernice za raspodelu odgovornosti trošenja javnih izdataka između različitih nivoa vlasti. Za najniži nivo vlasti je naročito bitno načelo koristi, prema kome javne usluge treba da izvodi onaj nivo vlasti koji je najbliži korisnicima odnosno onima koji od pomenutih usluga imaju najviše koristi. Tako npr. najviše koristi od lokalnih javnih usluga, koje izvodi lokalna zajednica, ima lokalno stanovništvo. Suprotno je u slučaju javnih usluga od nacionalnog značaja (odbrana, makroekonomska stabilnost...) koje zahtevaju centralizovani sistem odlučivanja i centralizovanu administraciju. Polazeći od navedenih tvrdnji je važno:

- jasno odrediti zadatke lokalnih zajednica i razgraničiti ih od zadataka države,
- prilikom procene o podeli zadataka pratiti pomenuto načelo koristi.

Sadržaj javnih izdataka tako zavisi pre svega od načina raspodele nadležnosti i zadataka između države i lokalnih zajednica. Pomenuto znači da država mora da odluči koji nivo

vlasti će formulirati, financirati i administrirati postavljene ciljeve. Ovdje treba pomenuti da je u uspješnoj makroekonomskoj strategiji jedan od važnijih elemenata nadzor nad javnim izdancima. Države sa centralizovanom administracijom, nasuprot državama sa decentralizovanom administracijom, u načelu ne postižu zadovoljiv stepen makroekonomskog nadzora nad javnim izdancima. Pri tom važi da su manje decentralizovane jedinice (lokalne zajednice) fleksibilnije i administrativno jednostavnije, a obično i prijemčivije za potrebe lokalnog stanovništva. Upravo zato je potpuno centralizovano finansiranje decentralizovanih jedinica nedozvoljeno, jer taj način finansiranja ne prati potrebe lokalnog stanovništva. Reforma centralizovanog sistema finansiranja javnih izdataka bi zato morala da prati obezbeđivanje kompatibilnosti između javne potrošnje i javnog finansiranja. To bi posledično poboljšalo efikasnost javnih usluga, povećalo programe i smanjilo negativne uticaje, kao što je npr. korupcija. Kao što nalazi Ter - Minassian, decentralizacija odgovornosti za trošenje javnih sredstava može donese znatne koristi. S obzirom na rečeno, treba naglasiti da efikasnost alokacije izvora zavisi od odgovornosti određenog nivoa vlasti za svaki javni izdatak koji je najbliže korisnicima javnih usluga.

Napomena:

Izrada ove analize realizovana je u okviru projekta „Unapređenje mehanizama odgovornosti u javnim finansijama“, koji finansira Vlada Švedske, a realizuje Program Ujedinjenih nacija za razvoj. Gledišta iznesena u ovoj publikaciji pripadaju autoru i ne predstavljaju neophodno gledišta Vlade Švedske, Ujedinjenih nacija, uključujući Program Ujedinjenih nacija za razvoj, ili država članica.

Literatura:

- Azfar, O. et al (1999) *Decentralization, Governance and Public Services, The Impact of Institutional Arrangements*, (Maryland: IRIS Center, University of Maryland, College Park).
- Brezovnik, B. & Oplotnik, Ž. J. (2003) *Fiskalna decentralizacija v Sloveniji: oris stanja, mednarodna primerjava in problematika* (Maribor: Inštitut za lokalno samoupravo in javna naročila Maribor).
- Rubinfeld, D. (1957) The Economic of the Local Public sector, In Auerbach, A. & Feldstein, M. (eds.) *Handbook of Public Economics*, Vol.II (Amsterdam: Holland).
- Oates, E.Wallace (1999) An Essay on Fiscal Federalism, *Journal of Economic Literature*, 32, str.1120-1149.
- Oates, W. (1972) *Fiscal federalism* (New York: Harcourt, Brace, Jovanovich).
- Oplotnik, Ž. (2003) Fiskalna decentralizacija in model financiranja lokalnih skupnosti v Sloveniji, *Lex localis - revija za lokalno samoupravo*, 1(1), str. .
- Smoke, P. (2001) *Fiscal Decentralization in Developing Countries: A Review of Current Concepts and Practice*, United Nations Research Institute for Social Development (Washington DC: United Nations Research Institute for Social Development).
- Tanzi, V. (2001) *Pitfalls on the Road to Fiscal Decentralization*, WP of Economic Reform Project no. 19, GPP, (Brussels: Carnegie Endowment for International Peace).
- Musgrave, R. & Musgrave, P. (1993) *Javne financije u teoriji i praksi* (Zagreb: Institut za javne financije).
- Pernek, F. (1997) *Finančno pravo in javne finance* (Maribor: Univerza v Mariboru, Pravna fakulteta Maribor).

- Popović, D. (1997) *Nauka o porezima i poresko pravo* (Beograd: Open Society Institute/Constitutional and Legislative Policy Institute Budapest).
- Perić, B. (1981) *Država i pravni sustav* (Zagreb: Pravni fakultet Zagreb).
- Perić, A.V. (1980) *Finansijska teorija i politika* (Beograd: Savremena administracija).
- Rupnik, L. (1995) *Javne finance - I. del* (Ljubljana: Univerza v Ljubljani, Ekonomska fakulteta).
- Rupnik, L. (1997) *Javnofinančni pojmovnik* (Ljubljana: Slovenski inštitut za revizijo).
- Žibret, F. (1993) *Teorija javnih financ* (Ljubljana: ČZ Uradni list RS, Ljubljana).
- Jelčič, B. (1998) *Financijsko pravo i financijska znanost* (Zagreb: Informator).
- Ter-Minassian, T. (1997) Decentralizing Government, *Finance & Development*, september 1997, str. 36-39.
- Ter-Minassian, et al (1997) *Fiscal Federalism in Theory and Practice* (Paris: IMF).
- Tiebout, C. (1956) A Pure Theory of Local Expenditures, *Journal of Political Economy*, 64, str. 416-424.

Centralizacija javnih nabavki na lokalnom nivou u EU

BOŠTJAN BREZOVNIK & ŽAN JAN OPLOTVNIK

Rezime U državama članicama EU je tzv. decentralizacija javnih nabavki prihvaćena kao najadekvatniji koncept sistema javnih nabavki koji države članice EU utemeljuju argumentacijom veće ekonomske efikasnosti i posledično mogućnosti podsticanja razvoja malih i srednje velikih preduzeća koja na tržištu javnih nabavki nastupaju ponuđači robe i usluga i izvođači gradnje. Bez obzira na izrazito decentralizovane sisteme javnih nabavki, koji su odraz decentralizacije upravnih sistema, na tržištima javnih nabavki u EU, naročito posle recesije, prisutna je snažna težnja za centralizacijom javnih nabavki odn. za objedinjavanjem zahteva javnih naručilaca kako bi se iskoristila ekonomija obima, uključujući niže cene i troškove transakcije, i za poboljšanje i profesionalizaciju upravljanja postupcima javne nabavke, što su naročito izdvojili Evropski parlament i Savet EU u Direktivi 2014/24/EU. S obzirom na praksu u državama članicama EU, za centralizaciju javnih nabavki na lokalnom nivou je bitno da se u državama članicama javnim naručiocima (odn. organima i organizacijama javne uprave) obezbeđuje dovoljan dijapazon mogućih (centralizovanih) organizacionih oblika u okviru statusnog i ugovornog (vertikalnog i horizontalnog) javno-javnog partnerstva koji će im dopuštati mogućnost izbora najadekvatnijeg i ekonomski najefikasnijeg organizacionog oblika izvođenja javnih nabavki.

Ključne reči: • lokalna samouprava • centralizacija • javne nabavke • javno-javno partnerstvo • EU

ADRESA AUTORA: dr. Boštjan Brezovnik, vanredni profesor, Univerzitet u Mariboru, Pravni fakultet, Mladinska ulica 9, 2000 Maribor, Slovenija, email: bostjan.brezovnik@um.si. dr. Žan Jan Oplotnik, redovni profesor, Univerzitet u Mariboru, Ekonomsko-poslovni fakultet, Razlagova ulica 14, 2000 Maribor, Slovenija, email: zan.oplotnik@um.si

ISBN 978-961-6842-43-3 (epub) © 2015 Lex localis (Maribor, Graz, Trieste, Split)
Dostupan na <http://www.lex-localis.press>.

1 Uvod

Kad govorimo o centralizaciji i decentralizaciji javnih nabavki, mogućih je više pristupa, a u realnom životu je između obe krajnosti moguć niz kombinacija tako da nema "čistih" modela, kako bi se to moglo razumeti u teoretskoj raspravi, kad pokušavaju da se konstruišu određene vrste odnosno modeli centralizacije i decentralizacije javnih nabavki. Praktično, organizovati javnu upravu (i u oblasti javnih nabavki) ustvari znači pronaći pravu kombinaciju između ideje centralizacije i decentralizacije. Uspostavljanje određene ravnoteže je pri tom jedno od najbitnijih pitanja delovanja i organizacije svake države, i u oblasti javnih nabavki.

Uopšteno možemo da utvrdimo da je u modernoj državi u određenim oblastima njegov delovanja neophodan centralizam (npr. nesmetan život i povezanost svih delova društva uslovljava i visok stepen unifikacije, usklađenosti u organizaciji svih oblika aktivnosti modernog društva; dakle, svaki sistem, pa i država, zahteva za obezbeđivanje svog postojanja određenu centralizaciju, povezanosti i koordinaciju javnih zadataka...), a s druge strane je u nekim oblastima nesmetano i normalno izvršavanje zadataka moguće samo u okviru decentralizovanih upravnih sistema. U najširem smislu decentralizacijom označavamo svako slabljenje neposrednog uticaja određenog centra nekog organizovanog sistema na delove tog istog sistema. Tako je kod teritorijalne decentralizacije teritorijalna jedinica, na koju se prenose zadaci, u određenom smislu i obimu podvrgnuta uticaju koji proizilazi iz te jedinice, dakle različitom od centralne državne uprave. Možemo reći da decentralizacija postoji onda, kad neki necentralni organ ima pravo da u okviru ustava i zakona donosi samostalno određene odluke. Decentralizacija tako u navedenom smislu ima pre svega politički prizvuk odnosno pokazuje nam se kao problem političke prirode. S druge strane se na pitanje centralizacije i decentralizacije (javnih nabavki) može gledati i sa stanovišta da se kod oba radi pre svega o organizacionom principu u pogledu načina odlučivanja o zadacima, izvršavanju zadataka i potrošnji javnofinansijskih sredstava (i preko sistema javnih nabavki), kao i nadzoru nad njihovim izvršavanjem i da se o pitanjima centralizma i decentralizacije ne treba a priori govoriti u "političkom" smislu (Grafenauer & Brezovnik, 2006: 98.)

Ako pođemo od upravne grane vlasti i izvođenja zadataka javne uprave, onda bi mogli reći da pod pojmom centralizma (javnih nabavki) razumemo centralizaciju obavljanja zadataka u centralnim organima odnosno u potpunoj zavisnosti od centra prema neposrednim "direktivama" i pod kontrolom centralnih - najviših organa uprave. O upravnoj centralizaciji (ili tzv. krutom centralizmu) bi mogli u najčistijem i najstrožem obliku da govorimo samo u slučaju, ako bi za celu državu postojala samo jedna jedina državna institucija u kojoj bi bila skoncentrisana sva javna uprava (dakle, i sprovođenje javnih nabavki). To u praksi nije moguće - zato se u svakoj modernoj državi u većoj ili manjoj meri pojavljuje ideja decentralizacije. Decentralizacija je u okviru uprave odnosno javne uprave moguća na dva načina, kao: 1. administrativna decentralizacija (dekoncentracija) i kao 2. decentralizacija po (pomoću) samoupravama odnosno samoupravnim lokalnim jedinicama. Važno je da decentralizacija ima dva aspekta:

upravno-tehnički i interesni. Cilj prvog je postizanje što veće racionalnosti i efikasnosti upravljanja, dok je cilj drugog aspekta povećati mogućnost ostvarivanja interesa njegovih nosioca. Rezultat prvog pristupa je dekoncentrisano izvršavanje zadataka, a drugog lokalna samouprava. Ako je administrativna decentralizacija samo tehničko i organizaciono pitanje prenosa zadataka koji su centralizovani, na područne organizacione jedinice odnosno na niže državne organe izvan centra države, decentralizacija po samoupravnim lokalnim zajednicama je i (ili pre svega) političko pitanje, jer se radi o određenoj raspodeli upravnih zadataka između centralne uprave i "lokalnih (samo)uprava" koje mogu da deluju kao samostalni upravni centri. Zato pravu (istinitu) decentralizaciju predstavlja samo lokalna samouprava i vršenje poslova iz oblasti javne uprave u samoupravnim lokalnim zajednicama.

Decentralizacija i dekoncentracija imaju - tehnički posmatrano - zajednički element: u oba slučaja se radi o prenosu zadataka sa centralnih organa na drugu užu "vlast". Pri tom možemo reći da dekoncentracija predstavlja vrstu međustepena i znači na jednoj strani iskorak od centralizacije, a na drugoj strani približavanje decentralizaciji. Naime, i za dekoncentraciju je, što inače neosporno važi za decentralizaciju po samoupravama, karakteristična određena distanciranost od centrale i "približavanje javne uprave stanovništvu". Dekoncentracija je zbog toga često i prelazni stadijum i dobra priprema faza za decentralizaciju, jer je mnogo lakše preneti poslove na samoupravne organe sa lokalnih državnih upravnih organa nego direktno sa centralnih državnih upravnih organa.

Dakle, možemo utvrditi da ne postoje čisti modeli centralizacije i decentralizacije (i u oblasti javnih nabavki), već da možemo govoriti o različitim stepenima odnosno o jačim i blažim oblicima centralizacije odnosno decentralizacije. Radi se o procesu i dinamičnoj pojavi koja zavisi od niza elemenata i uslova, a u svakoj državi pre svega od osnovnih polazišta uređenja te države i društva. Tako se može kod decentralizacije govoriti o nizu stepenika - od maksimalnog stepena nezavisnosti i samostalnosti do minimalnih mogućnosti samostalnog rešavanja zadataka. Ako pojednostavimo - možemo reći da je razlika između pojedinačnih vrsta (stepenika, modela) centralizacije i decentralizacije u sledećem:

- da li neka uža zajednica (jedinica) ima status pravnog lica i kakav je njen konkretan sadržaj,
- koliki je obim lokalnih poslova i zadataka koje rešavaju lokalne zajednice (jedinice) i kako i u kom obimu se obezbeđuju finansijska i druga sredstva,
- kakva kontrolna i nadzorna ovlašćenja imaju centralni (državni) organi u odnosu prema decentralizovanim (lokalnim) organima,
- da li lokalno stanovništvo samo odlučuje o izboru (bira, imenuje) odnosno sastavu organa u lokalnim zajednicama (jedinicama) i koliki je uticaj centralnih organa u tome itd.

Zadatke u oblasti rešavanja "javnih" (opštedruštvenih) poslova (dakle i javnih nabavki) u svakoj državi obavljaju organi koji mogu biti centralni (središnji) ili necentralni (lokalni). Kod necentralnih organa postoji razlika između onih, koji u svom nastanku i delovanju direktno zavise od centralnih državnih organa, i onih, kod kojih je u

formiranju i delovanju odlučujući uticaj lokalnog stanovništva. Kod prvih se radi o organima koje u lokalnoj jedinici kreira (osniva, postavlja ...) centralna državna vlast, tako da govorimo o organima državne lokalne upravne odnosno o državnoj lokalnoj upravi (mogli bi ih zvati i područni centralizovani organi). Kod drugih se radi o organima lokalne samouprave odnosno organima u samoupravnim lokalnim zajednicama, dakle o organima za čije formiranje je karakteristično da u njemu odlučujući uticaj imaju stanovnici tih zajednica - zato govorimo o organima lokalne samouprave. Organi državne lokalne uprave obavljaju pre svega poslove neposrednog izvršavanja državnih propisa, dakle poslove "činovničkog" karaktera - zato su i "činovnički" oblikovani. Za razliku od toga, u samoupravnim lokalnim zajednicama postoje organi "predstavničkog" karaktera (opštinski saveti i drugo) koje biraju stanovnici, ali i opštinski "činovnički" organi koji vode računa o neposrednom ostvarivanju i operacionalizaciji odluka (Grafenauer & Brezovnik, 2006: 98-99).

2 Decentralizacija javnih nabavki

U državama članicama EU je tzv. decentralizacija javnih nabavki prihvaćena kao najadekvatniji koncept sistema javnih nabavki koji države članice EU utemeljuju argumentacijom veće ekonomske efikasnosti i posledično mogućnosti podsticanja razvoja malih i srednje velikih preduzeća koja na tržištu javnih nabavki nastupaju ponuđači robe i usluga i izvođači gradnje.

Decentralizacija javnih nabavki je blisko povezana sa teritorijalnom, upravnom (administrativnom), ali i fiskalnom decentralizacijom određene države članice EU. Od stepena teritorijalne i upravne (administrativne) decentralizacije zavisi broj javnih naručilaca (odn. organa lokalnih vlasti i drugih pravnih lica javnog prava čiji osnivači su decentralizovane jedinice), njih u državama članicama EU ima od nekoliko stotina pa i do više hiljada (OECD, 2000: 5); od stepena fiskalne decentralizacije zavisi obim javnofinansijskih sredstava koje javni naručioci imaju na raspolaganju za naručivanje robe, usluga i izgradnje.

Na ovom mestu treba napomenuti da se lokalna samouprava, bez obzira na globalizacione trendove i evropsku integraciju, u državama članicama EU razvija u jedinstvenom smeru, što je faktički posledica ratifikacije 'Evropske povelje lokalne samouprave' (1985). To se odražava u sve većoj harmonizaciji sistema lokalne samouprave (Šmidovnik, 1995: 35). Reforme javne uprave i naročito sistema lokalne samouprave tako obuhvataju temeljna načela demokratičnosti, denacionalizacije, dekoncentracije, decentralizacije, supsidijarnosti itd. Bez obzira na to, među sistemima lokalne samouprave u državama članicama EU postoje bitne razlike u broju decentralizovanih jedinica, nivoima lokalne samouprave i posledično i različito raspoređenim nadležnostima između državnih organa i organa lokalne zajednice (Tournemire, 2014), što se odražava u načinu i obimu njihovog finansiranja (Brezovnik & Oplotnik, 2003) i naravno, posledično, u javnim nabavkama. Kao što možemo videti iz tabele 1, razlike u broju nivoa lokalne samouprave među državama članicama EU su prilične, što je između ostalog i posledica njihovih različitih istorijskih, geografskih i

kulturnih miljea. Iz toga u nastavku slede i prilično različito raspodeljene nadležnosti lokalnih vlasti po državama i naravno i njihov način i obim finansiranja.

Tabela 1: Broj nižih razina lokalne samouprave u EU-27 (2010)

		No. of residents (in 000)	Area (in km ²)	First level of LSG	Second level of LSG	Third level of LSG
Countries with one level of LSG						
Bolgaria	BOL	1.747	111.002	264	-	-
Cyprus	CYP	804	5.695	378	-	-
Estonia	EST	1.34	45.227	226	-	-
Irland	IRL	4.476	69.797	114	-	-
Latvia	LAT	2.239	64.589	119	-	-
Litva	LIT	3.287	65.3	60	-	-
Luxemburg	LUX	507	2.586	105	-	-
Malta	MAL	414	316	68	-	-
Slovenia	SLO	2.042	20.273	210	-	-
Countries with two level of LSG						
Austria	AUS	8..37	83.871	2.357	9	-
Finland	FIN	5.363	338.145	342	2	-
Portugal	POR	10.636	92.152	308	2	-
Czech R.	CZR	10.538	78.868	6.250	14	-
Denmark	DEN	5.546	43.098	98	5	-
Greece	GRE	11.305	131.957	325	13	-
Hungary	HUN	10	93.029	3.177	19	-
Netherland	NET	16.611	41.528	430	12	-
Romania	ROM	21.431	2.385.391	3180	41	-
Slovaki	SL	5.43	49.034	2.928	8	-
Sweden	SWE	9.378	449.964	290	20	-
Countries with three level of LSG						
Belgium	BEL	10.883	30.528	589	10	6
France	FRA	64.812	632.834	36.682	100	26
Germany	GER	81.744	357.027	12.104	301	16
Italy	ITA	60.468	301.336	8.094	110	20
Poland	POL	38.191	312.685	2.479	379	16
Spain	SPA	46.073	505.997	8.116	52	17
Great Britain	GBR	62.195	243.82	406	28	3
Total EU-27		501.636	4.409.047	89.699	1,125	104

Izvor: Brezovnik et al, 2014; Oplotnik & Finžgar, 2013.

Kao što se vidi iz Tabele 1, sedam država članica EU ima sva tri niža nivoa upravljanja, pri čemu se poslednji najčešće zovu "regioni" ili "pokrajine". Njihov stepen autonomije se međusobno prilično razlikuje. Najautonomniji su regioni u Velikoj Britaniji – Škotska, Vels i Severna Irska, a prilično samostalnosti imaju i nemačke "savezne pokrajine". Jedanaest država članica EU ima dva niža nivoa upravljanja, dok devet ima samo jedan nivo koji najčešće nazivamo "opština". Njih ima skoro 90.000 u državama

članicama EU. Veličina opština je prilično različita po državama, pri čemu države poput Češke, Slovačke i Francuske imaju najniži broj stanovnika po opštini (manje od 2.000), a države poput Danske, Grčke, Holandije, Švedske i Velike Britanije imaju viši broj u odnosu na zajednički prosek (više od 20.000). Ekstremnu vrednost u posmatranoj kategoriji dostiže upravo Velika Britanija koja je 2010. godine imala više od 152.000 stanovnika po opštini. U tabeli 2 je prikazana analiza lokalnih prihoda odn. lokalnih finansijskih izvora, pre svega preko indikatora udela lokalnih finansija u celokupnim javnim finansijama i u BDP-u, i na toj osnovi analizirani udeo decentralizacije u državama članicama EU.

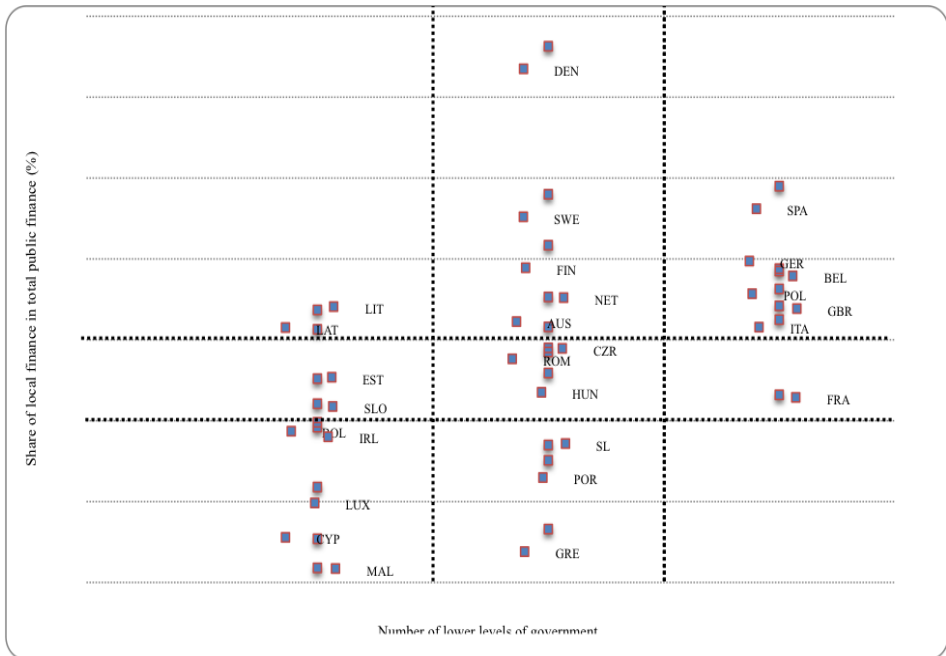
Tabela 2: Lokalne javne financije u javnim financijama i GDP

		Share of Local Finance in Total Public Finance (%)					Share of Local Finance in GDP (%)				
		1995	2007	2010	Change % 95-07	Change % 07-10	1995	2007	2010	Change % 95-07	Change % 07-10
Belgium	BEL	34,9	37,9	38,5	3,0	0,6	16,6	18,2	18,8	1,6	0,6
Bolgaria	BOL	22,4	16,1	19,8	-6,3	3,6	8,4	6,6	6,9	-1,8	0,3
Czech R.	CZR	30,3	27,5	29,0	-2,8	1,5	12,2	11,1	11,4	-1,1	0,3
Denmark	DEN	57,8	57,2	66,3	-0,6	9,1	32,6	31,8	36,8	-0,8	5,0
Germany	GER	36,8	39,1	38,8	2,3	-0,4	16,7	17,1	16,9	0,4	-0,2
Estonia	EST	24,8	24,7	25,2	0,0	0,5	10,5	9,0	10,3	-1,5	1,3
Irland	IRL	33,2	19,1	19,2	-14,1	0,1	12,9	7,0	6,8	-5,9	-0,2
Greece	GRE	5,2	6,1	6,6	1,0	0,5	1,9	2,5	2,6	0,6	0,1
Spain	SPA	37,6	46,5	49,0	8,8	2,6	14,0	19,1	17,8	5,1	-1,3
France	FRA	18,8	21,0	23,2	2,2	2,2	9,2	10,5	11,5	1,3	1,0
Italy	ITA	28,3	32,2	32,5	3,8	0,4	12,7	14,8	14,9	2,1	0,1
Cyprus	CYP	3,7	4,2	5,4	0,5	1,1	1,2	1,9	2,2	0,7	0,3
Latvia	LAT	19,7	29,2	31,3	9,5	2,1	7,3	10,4	11,3	3,1	0,9
Litva	LIT	24,3	23,8	33,7	-0,5	9,9	8,0	8,0	11,4	0,0	3,4
Luxemburg	LUX	13,5	11,8	11,8	-1,8	0,1	5,7	4,7	4,9	-1,0	0,2
Hungary	HUN	28,2	25,7	25,9	-2,6	0,2	13,3	11,7	11,7	-1,6	0,0
Malta	MAL	1,7	1,5	1,8	-0,2	0,3	0,6	0,6	0,7	0,0	0,1
Netherland	NET	48,3	33,5	35,3	-14,8	1,8	22,8	15,2	16,3	-7,6	1,1
Austria	AUS	34,1	31,5	31,6	-2,6	0,1	17,2	15,0	15,2	-2,2	0,2
Poland	POL	23,1	33,0	36,3	9,9	3,3	10,0	13,3	13,6	3,3	0,3
Portugal	POR	13,4	15,6	15,1	2,1	-0,4	4,9	6,4	6,3	1,5	-0,1
Romania	ROM	13,1	26,9	28,5	13,8	1,6	4,2	9,5	9,7	5,3	0,2
Slovenia	SLO	17,7	19,6	22,1	1,8	2,5	7,8	8,3	9,8	0,5	1,5
Slovakia	SL	6,9	18,5	17,0	11,7	-1,5	3,1	6,0	5,5	2,9	-0,5
Finland	FIN	36,1	35,3	41,7	-0,8	6,4	20,0	18,6	21,9	-1,4	3,3
Sweedeen	SWE	42,2	43,9	48,0	1,7	4,2	24,3	23,9	25,3	-0,4	1,4
Great Britain	GBR	28,9	30,2	34,2	1,2	4,1	11,0	12,4	13,8	1,4	1,4
Total EU 27		26,4	28,4				11,6	12,4			

Izvor: Oplotnik & Finžgar, 2013

Za izvršavanje zadataka, propisanih ustavom, zakonima i drugim propisima, i državi i nižem nivou potrebna su odgovarajuća finansijska sredstva. U praksi država se sam obim finansijskih sredstava za potrebe izvršavanja zadataka prilično razlikuje, kako po obimu, tako i po strukturi, što posledično znači priličnu raznolikost sistema fiskalne decentralizacije. Koliki deo finansijskih sredstava su države namenile finansiranju izvršavanja zadataka nižih nivoa u celokupnim javnim prihodima i s obzirom na BDP, kao i kolika je promena kod oba indikatora, vidljivo je iz Tabele 2 i sa Slike 1. Iz Tabele 2 možemo razumeti da se udeo lokalnih finansija u javnim finansijama u periodu između 1995. i 2010. povećao u 20 država. U nastavku je pripremljeno međusobno poređenje broja nivoa lokalne samouprave i udeo lokalnih finansija u ukupnim javnim finansijama (Slika 1), gde su na vertikalnoj osi prikazani udeli lokalnih finansija u ukupnim javnim finansijama, a na horizontalnoj osi broj nižih nivoa po pojedinačnim državama u grupi država članica EU.

Slika 1: Lokalne javne financije i broj nižih razina lokalne samouprave u EU-27



Izvor: Oplotnik & Finžgar, 2013

U okviru analize države su podeljene u tri grupe, i to na države koje su po kriterijumu obima lokalnih finansija u javnim finansijama snažno decentralizovane, što znači da centralni nivo namenjuje nižim nivoima upravljanja više od trećine prihoda, zatim slede države sa srednjim stepenom decentralizacije, gde su svrstane one države koje imaju vrednost indikatora na vertikalnoj osi između 20% i 30%, dok smo države sa vrednošću indikatora ispod 20% svrstali u one sa niskim nivoom decentralizacije u poređenju sa

grupom i prosekom analiziranih država. Od svih država članica EU ukupno 13 država svrstavamo u grupu snažno decentralizovanih. Najviše sredstava su u 2010. godini za lokalnu samoupravu namenile države poput Danske (66% javnih finansija odn. 37% BDP-a), Španija (49% javnih finansija odn. 18% BDP-a), Švedska (48% javnih finansija odn. 25% BDP-a), Finska (41% javnih finansija odn. 22% BDP-a). Slede ih države poput Nemačke, Belgije, Poljske, Holandije itd. S druge strane države, koje su od svih najmanje decentralizovane, npr. Malta, Kipar i Grčka, nižim nivoima upravljanja namenjuju manje od 10% svih javnih prihoda. U grupu država sa niskim stepenom decentralizacije uz nabrojane svrstavamo i države poput Bugarske, Irske, Slovačke i Portugala. Druge države svrstavamo u grupu sa srednjim stepenom decentralizacije. Na Slici 1 možemo primetiti da se u gornjem desnom kvadrantu uglavnom nalaze države sa više nivoa upravljanja. Sve te države svrstavamo u grupu vrlo decentralizovanih država, ali ne možemo u celini da tvrdimo da isključivo tri nivoa upravljanja uslovljavaju snažnu decentralizovanost sa aspekta udela lokalnih finansija. Na to nas upozoravaju države poput Danske, Švedske, Finske, Holandije i Austrije koje imaju samo dva nivoa upravljanja, ali bez obzira na to spadaju u vrlo decentralizovane države. S druge strane možemo da tvrdimo da većina država (sa izuzetkom Litvanije i Letonije), koje imaju samo jedan niži nivo decentralizacije, ne prelaze prosečni udeo lokalnih finansija u javnim finansijama (otprilike 30%). Tako u donjem levom kvadrantu možemo naći ukupno 5 od 9 država koje imaju samo jedan niži stepen upravljanja, pri čemu ih svrstavamo u grupu država sa niskim stepenom decentralizacije. Iz navedenog proizilazi da veći broj nivoa nižih nivoa upravljanja u načelu znači i veći udeo lokalnih finansijskih izvora u celokupnim javnim finansijama, dok s druge strane ne možemo da potvrdimo da države sa samo jednim nižim nivoom upravljanja po pravilu iskazuju i nizak stepen decentralizacije. Naime, od tog pravila odstupaju države poput Litvanije, Letonije, Estonije i Slovenije koje doduše imaju jedan niži nivo upravljanja, ali ih s druge strane svrstavamo u grupu srednje odnosno vrlo decentralizovanih država. Zanimljivo je da upravo u državama sa visokim stepenom (fiskalne) decentralizacije, poput Litvanije, Velike Britanije, Nemačke, Italije, Francuske, Danske i Finske, možemo da primetimo trend centralizacije javnih nabavki preko centralnih nabavnih organa (Šerpytis et al, 2011: 104).

3 Pravni okvir za centralizaciju javnih nabavki u EU

Bez obzira na izrazito decentralizovane sisteme javnih nabavki u državama članicama EU, koji su odraz decentralizacije upravnih sistema, na tržištima javnih nabavki u EU, naročito posle recesije, prisutna je snažna težnja za objedinjavanjem zahteva javnih naručilaca kako bi se iskoristila ekonomija obima, uključujući niže cene i troškove transakcije, i za poboljšanje i profesionalizaciju upravljanja postupcima javne nabavke, što su naročito izdvojili Evropski parlament i Savet EU u Direktivi 2014/24/EU. Ta tzv. centralizacija javnih nabavki se doduše može ostvariti objedinjavanjem javnih nabavki većeg broja obuhvaćenih javnih naručilaca ili objedinjavanjem nabavki u smislu obima i vrednosti u dužem periodu, ali po mišljenju Evropskog parlamenta i Saveta EU objedinjavanje te vrste i centralizaciju javnih nabavki treba pažljivo pratiti kako bi se sprečila prekomerna koncentracija nabavne snage i nedozvoljeno dogovaranje i kako bi

se očuvali transparentnost, konkurencija i mogućnost malih i srednjih preduzeća za pristup tržištu.

U praksi većine država članica EU možemo primetiti da se sve više koriste centralizovane centralizirane nabavne tehnike. Centralni organi nabavke su uz plaćanje ili bez njega odgovorni za sticanje, upravljanje dinamičnim nabavnim sistemima ili dodele javnih nabavki/zaključivanje okvirnih sporazuma za druge javne naručioce. Zbog velikog obima javnih nabavki te tehnike mogu doprineti većoj konkurenciji i morale bi doprineti profesionalizaciji javnih nabavki. Kako su utvrdili Evropski parlament i Savet EU, na nivou EU treba odrediti centralne organe nabavke koje bi javni naručioci mogli da koriste. Centralni organi nabavke mogu delovati na dva različita načina. U prvom slučaju bi morali biti sposobni da deluju kao veletrgovci kupovinom, skladištenjem i ponovnom prodajom, a u drugom slučaju bi morali biti sposobni da deluju kao posrednici dodelom javnih nabavki, upravljanjem dinamičnim nabavnim sistemima ili zaključivanjem okvirnih sporazuma koje koriste javni naručioci. Takva posrednička uloga može u nekim slučajevima da se vrši samostalnim izvođenjem odgovarajućih postupaka dodele, bez detaljnih uputstava predmetnih javnih naručilaca, a u drugim slučajevima izvođenjem odgovarajućih postupaka javnih nabavki u skladu sa uputstvima predmetnih javnih naručilaca, u njihovo ime i za njihov račun. Pri tom Evropski parlament i Savet EU upozoravaju da treba odrediti pravila o raspodeli odgovornosti između centralnog nabavnog organa i javnih naručilaca koji naručuju kod centralnog nabavnog organa ili preko njega. Ukoliko je centralni nabavni organ isključivo odgovoran za vođenje postupaka javnih nabavki, on bi morao biti i isključivo i neposredno odgovoran za vođenje postupaka javnih nabavki i za njihovu zakonitost. Pri tom treba napomenuti da bi javni naručioci morali imati mogućnost da predaju javnu nabavku usluga za obezbeđivanje centralizovanih nabavnih delatnosti centralnom nabavnom organu bez primene postupaka iz Direktive 2014/24/EU.

Jačanje odredbi u pogledu centralnih nabavnih organa nikako ne bi smelo da spreči sadašnje prakse povremenog zajedničkog javnog naručivanja odn. manje institucionalizovanog i sistematskog zajedničkog naručivanja, ili ustaljenu praksu korišćenja ponuđača usluga koji pripremaju i vode postupe javnih nabavki u ime i za račun javnog naručioca i u skladu sa njegovim uputstvima. Nasuprot tome, morale bi da se objasne neke karakteristike zajedničkog javnog naručivanja, jer bi ono moglo imati važnu ulogu u vezi sa inovativnim projektima.

Zajedničko javno naručivanje može imati više različitih oblika, od usklađenog javnog naručivanja pripremom zajedničkih tehničkih specifikacija za izgradnje, robu ili usluge koje će naručiti više javnih naručilaca, od kojih svako izvodi odvojen postupak javne nabavke, do slučajeva, kad predmetni javni naručioci zajedno izvode jedan postupak javnih nabavki saradnjom ili davanjem ovlašćenja jednom javnom naručiocu za vođenje postupka javne nabavke u ime svih javnih naručilaca (Direktiva 2014/24/EU).

4 Centralizacija javnih nabavki na lokalnom nivou

Saradnju te vrste između organa ne samo lokalnih zajednica, već i drugih organa i organizacija javne uprave, označavamo pojmom javno-javnog partnerstva. Bez obzira na nejedinstvenu definiciju, javno-javna partnerstva možemo klasifikovati s obzirom na:

- različite tipove partnera koji je uključuju u partnerstvo i
- ciljeve partnerstva.

Po definiciji javno-javnog partnerstva, koje se u EU najčešće koristi, javno-javno partnerstvo se odnosi na saradnju između dve ili više vlasti odnosno pravna lica javnog prava unutar države (Lobin & Hale, 2006: 7). Tako može na istom nivou vlasti da se uspostavi *horizontalna* (npr. između lokalnih zajednica; npr. međuopštinska saradnja) ili između različitih nivoa vlasti *vertikalna* (npr. između države i lokalne zajednice) saradnja. Javno-javno partnerstvo nije ograničeno samo na javnopravne (teritorijalne) entitete vlasti (državu, regione, pokrajine, opštine) već može da se uspostavi i između javnopravnih entiteta vlasti i drugih lica javnog prava (specijalizovana lica javnog prava kao što su javna preduzeća, javni fondovi, javni zavodi itd.) ili samo između drugih lica javnog prava.

Partnerstva između dva ili više javnopravna entiteta vlasti unutar države su veoma česta i uobičajena. Dva ili više javnopravnih entiteta vlasti mogu međusobno da saraduju na javnim nabavkama. Oblike javno-javnih partnerstava te vrste možemo naći maltene u svim državama članicama EU. Razlozi saradnje te vrste su bilo racionalizacija organizacije izvođenja javnih nabavki bilo postizanje povoljnijih uslova prilikom nabavki robe, usluga i izgradnje.

Na ovo mestu moramo napomenuti da Direktiva 2014/24/EU postavlja temelje za jačanje navedenog oblika horizontalne i vertikalne saradnje u javnim nabavkama pre svega između lokalnih i regionalnih vlasti

Komparativno možemo u državama članicama naći više oblika saradnje između organa regionalnih i lokalnih vlasti u organizaciji ili izvođenju javnih nabavki. S jedne strane glavne razlike postoje u vezi partnera učesnika (*horizontalna saradnja*, gde partneri deluju na istom nivou *vertikalna saradnja*, gde deluju na različitim nivoima, i *zajednička saradnja*, gde dolazi do kombinovane horizontalne i vertikalne saradnje), a s druge strane se uzimaju u obzir i postupci za ostvarivanje saradnje koji su se različito ustalili po državama i postali deo institucionalne strukture.

Kod *horizontalne saradnje* u oblasti javnih nabavki radi se o oblicima saradnje (partnerstva) koje su razvili bilo organi regionalnih bilo lokalnih vlasti, koji deluju na istom nivou sa jednakim ovlašćenjima (i obično sa poredivim sredstvima) i obuhvata partnere sa istom nivou. Razvoj oblika horizontalne saradnje je alternativa uvođenju novih nivoa uprave (Levrat, 1994: 86-96). Zbog toga se različiti nivoi, čiji oblici saradnje su deo institucionalnog sistema, razlikuju u zavisnosti od stalnosti ponude javnih dobara. Najekstremniji slučajevi vode do pojavljivanja novog nivoa uprave. Partnerstva (*horizontalna*) te vrste odražavaju se u:

- usklađivanju politika različitih

organa vlasti bez osnivanja pravnog lica ili • osnivanju (samostalnog) specijalizovanog pravnog lica (javnog prava) (npr. specijalizovane agencije). Na ovom mestu moramo da razlikujemo dobrovoljno učešće u osnivanju specijalizovanog lica (javnog prava) i ono koje zahteva zakon. U praksi država članica EU možemo naći primere posebnih oblika obavezne saradnje: • u Španiji (interesna udruženja opština), • u Francuskoj (neke mesne zajednice), • u Grčkoj (razvojna partnerstva koja se osnivaju ministarskom odlukom), • u Holandiji (od 1994. godine zakon zahteva obavezno učešće lokalnih ili regionalnih organa vlasti u zajedničkim projektima; vlada može opštinama da izda obavezno uputstvo za saradnju); u Ujedinjenom kraljevstvu (zakon zahteva takvu saradnju u bilo kojoj oblasti). Za dobrovoljnu saradnju obično se odlučuju organi vlasti koji se naročito trude da racionalizuju svoje poslovanje (Vandamme, 2004).

U okviru horizontalne saradnje u javnim nabavkama moramo da napomenemo pre svega različite oblike međuopštinske saradnje. Oblici horizontalne saradnje te vrste, koji na nivou osnovnih jedinica lokalne samouprave obavljaju njihove zajedničke zadatke (dakle i javne nabavke), u sistemima lokalne samouprave evropskih država poznati su više od sto godina. Međuopštinsku saradnju npr. regulišu svi zakoni kojima pojedinačne države regulišu lokalnu samoupravu na osnovnom nivou. Nekoliko država, među njima pre svega Francuska, regulisalo je međuopštinsku saradnju posebnim zakonima. Ustavni položaj lokalne samoupravne institucije imaju opštinske asocijacije u Nemačkoj i Austriji.

Pri tom zakoni po pravilu ne zadiru u funkcionalni kompetentni subjektivitet lokalne samouprave na osnovnom nivou. Podsticanje međuopštinske saradnje u normativnoj oblasti kretalo se u dva pravca. Prvi pravac (upotrebljen u Austriji na saveznom nivou i u Italiji) je zakonsko normiranje obaveznog formiranja saveza za određene zadatke. Drugi pravac (Belgija, Nemačka - Bavarska, Švedska, Holandija, Finska) kretao se u smeru podsticanja dobrovoljnog povezivanja opština za određene zadatke. Poseban primer je francuska međuopštinska saradnja koja je izrasla na savezima jedne svrhe (prvi zakon 1890.) koji su sa višenamenskim savezima, distriktima i savezima opština (*fr. communautes de communes*) prerasli sve slične pokrete po vrstama i po broju interesne institucionalne međuopštinske saradnje. Zato je Francuska 1998. godine donela poseban zakon o međuopštinskoj saradnji u kome uspostavlja tri oblika institucija te saradnje - saveze opština, saveze naselja i gradske saveze, postavlja zahteve u pogledu broja stanovništva, zaokruženosti područja i zadataka koje savez mora da "odabere" kako bi imao pristup sredstvima koje država namenjuje podsticanju delatnosti lokalne samouprave. Francuski način podsticanja međuopštinske saradnje je svojevrsan i uspešan način promene teritorijalne organizacije uprave i posledično i sistema javnih nabavki.

U svim navedenim državama je međuopštinska saradnja institucionalizovana i predstavlja samostalni pravni subjekat (javnog prava) koji obavlja opštinske zadatke za svoje osnivače, koji te zadatke više ne izvršavaju sami. Organizaciono svi oblici imaju predstavničko telo (po pravilu paritetno i posredno) i upravni sistem - organizaciju. Treba naglasiti da se u slučaju institucija međuopštinske saradnje, kao što su određene u

zakonima država članica EU, ne radi o formiranju upravnih sistema novih "većih" lokalnih zajednica, već o istovrsnim lokalnim samoupravama (Gotovac, 2003: 74-76).

Kod *vertikalne saradnje* se radi o oblicima saradnje koji deluju na različitim nivoima (EU, država i lokalne zajednice). Vertikalna saradnja tako obuhvata partnere koji deluju na različitim nivoima. Zajednička saradnja može da obuhvata brojne partnere koji deluju na istom nivou i bar jednog partnera koji deluje na različitom nivou. U praksi se saradnja te vrste odražava u: • osnivanju zajedničkog subjekta (pravnog lica) (npr. centralnog organa nabavke), • saradnji koja se zasniva na prenosu sredstava, i • ugovornoj saradnji (Vandamme, 2004: 139-140). Na tzv. ugovornu vertikalnu saradnju upućuje i Direktiva 2014/24/EU, jer u 37. članu određuje da države članice mogu da odrede da javni naručioci smeju robu i/ili usluge da naručuju kod centralnog organa nabavke koji obezbeđuje centralizovane nabavne delatnosti. Države članice mogu da odrede i da javni naručioci gradnje, robu i usluge mogu da naručuju na osnovu javnih nabavki koje dodeljuje centralni organ nabavke, na osnovu dinamičkih nabavnih sistema kojima upravlja centralni organ nabavke, ili na osnovu okvirnog sporazuma koji je zaključio centralni organ nabavke koji obezbeđuje centralizovane nabavne delatnosti. Uz navedeno države članice mogu da odrede da neke javne nabavke treba izvesti pomoću centralnih organa nabavke odnosno jednog ili više određenih centralnih organa nabavke.

5 Centralni organi nabavke na državnom i lokalnom nivou

S obzirom na navedenu praksu u državama članicama EU, za centralizaciju javnih nabavki na lokalnom nivou je bitno da se u državama članicama javnim naručiocima (odn. organima i organizacijama javne uprave) obezbeđuje dovoljan dijapazon mogućih organizacionih oblika u okviru statusnog i ugovornog (vertikalnog i horizontalnog) javno-javnog partnerstva koji će im dopuštati mogućnost izbora najadekvatnijeg i ekonomski najefikasnijeg organizacionog oblika izvođenja javnih nabavki. Sigurno je da je na lokalnom nivou, naročito u izrazito upravno i funkcionalno decentralizovanim državama članicama EU koje imaju veći broj javnih naručilaca, potrebno podsticati međuopštinsku saradnju (kako statusnu, npr. osnivanjem zajedničkih (međuopštinskih) upravnih organa ili osnivanjem specijalizovanih agencija; tako i ugovornu (interesnu) saradnju) i centralizaciju javnih nabavki na nivou pojedinačne lokalne zajednice. Na ovom mestu moramo da napomenemo da su lokalne zajednice u državama članicama EU osnivači velikog broja paradržavnih organizacija (npr. javnih preduzeća, javnih zavoda, javnih fondova itd.) odn. posrednih budžetskih korisnika za koje bi mogle, zaključivanjem vertikalnih (pre svega ugovornih) javno-javnih partnerstava, da izvede postupke javnih nabavki i time da postignu veću ekonomsku efikasnost potrošnje javnofinansijskih sredstava.

6 Zaključak

U praksi država članica EU i šire u svetu svedoci smo, pre svega zbog krize javnog sektora, udaljavanja država od decentralizovanih sistema javnih nabavki prema novim

centralizovanim sistemima koji su uglavnom rezultat institucionalne i ugovorne saradnje unutar javnog sektora u okviru horizontalnih i vertikalnih javno-javnih partnerstava. S obzirom na rečeno, uvođenje novih centralizovanih oblika javnih nabavki obuhvata sledeće dve stvari: • prvo, institucionalno povezivanje organizacija unutar javnog sektora, i • drugo, stvaranje odgovarajućih organizacionih oblika, u okviru upravnih službi države i lokalnih zajednica i izvan tog okvira ili čak izvan javnog sektora s ciljem efikasnijeg izvođenja javnih nabavki. Uvođenjem i razvojem novih (inovativnih) oblika centralizacije javnih nabavki nacionalnim, regionalnim i lokalnim vlastima nudi se dovoljno širok dijapazon organizacionih oblika izvođenja javnih nabavki, čiji prvenstveni cilj je poboljšanje kvaliteta javnih nabavki i time zadovoljenje zahteva za kvalitetna i cenovno povoljna dobra, usluge i gradnje. Širokim dijapazonom organizacionih oblika nacionalnim, regionalnim i lokalnim vlasti se faktički omogućava da se samostalno, u okviru svojih nadležnosti, odlučuju za najadekvatniji (organizacioni) oblik za izvođenje javnih nabavki.

Poslednja reforma javnih nabavki na nivou EU sigurno će podstaći trend centralizacije javnih nabavki i na lokalnom nivou, jer će u državama članicama EU, uz smanjeni priliv javnofinansijskih sredstava, biti potrebno koncipirati odgovarajuće (ekonomski) efikasne sisteme javnih nabavki, kako na nadnacionalnom, nacionalnom, tako i na lokalnom nivou. U vezi sa tim moramo da napomenemo da će države članice EU u svom nacionalnom zakonodavstvu morati da obezbede odgovarajuća strukturna rešenja. Naravno, za navedeno treba odgovarajuće obnoviti i modernizovati nacionalna zakonodavstva i, naravno, ukoliko je to moguće, postići harmonizaciju propisa iz oblasti javnih nabavki, što je preduslov za efikasnu reorganizaciju sistema javnih nabavki. Ta reorganizacija nije samo normativna, već mora biti i stvarna. Osnovna ideja vodilja te reorganizacije sistema javnih nabavki morala bi biti veća efikasnost javnih nabavki.

Napomena:

Izrada ove analize realizovana je u okviru projekta „Unapređenje mehanizama odgovornosti u javnim finansijama”, koji finansira Vlada Švedske, a realizuje Program Ujedinjenih nacija za razvoj. Gledišta iznesena u ovoj publikaciji pripadaju autoru i ne predstavljaju neophodno gledišta Vlade Švedske, Ujedinjenih nacija, uključujući Program Ujedinjenih nacija za razvoj, ili država članica.

Literatura:

- Albano, G. L. & Sparro, M. (2010) Flexible Strategies for Centralized Public Procurement, *Review of Economics and Institutions*, 1(2), pp. 1-32, doi: 10.5202/rei.v1i2.4.
- Brezovnik, B. (2008) Decentralization in theory and practice, *Lex localis - Journal of Local Self-Government*, 6(1), pp. 87-104.
- Brezovnik, B. & Oplotnik, Ž. J. (2003) *Fiskalna decentralizacija v Sloveniji* (Maribor: Inštitut za lokalno samoupravo in javna naročila Maribor).
- Brezovnik, B. (2008) *Izvajanje javnih služb in javno-zasebno partnerstvo* (Maribor: Inštitut za lokalno samoupravo in javna naročila Maribor).
- Brezovnik, B., Oplotnik, Ž. J. & Finžgar, M. (2014) *Financiranje slovenskih občin* (Maribor: Inštitut za lokalno samoupravo in javna naročila Maribor).

- Dametri, R. P., Benevolo, C., Rossignoli, C., Ricciardi, F. & De Marco, M. (2012) Centralization vs. Decentralization of Purchasing in the Public Sector: The Role of e-Procurement in the Italian Case, in: Khachidze, V. (ed.) *iCETS 2012* (Berlin: Springer-Verlag).
- Dexia (2011) *Subnational public finance in the European Union*, available at: http://www.dexia.com/EN/news/in_short/Documents/NDCE_july_2011_EN.pdf [1.3.2013].
- Finžgar, M. & Oplotnik, Ž. J. (2013) Comparison of Fiscal Decentralization Systems in EU-27 According to Selected Criteria, *Lex localis - Journal of Local Self-Government*, 11(3), pp. 651-672, doi: 10.4335/11.3.651-672(2013).
- Gotovac Juvan, V. (2003) Ustanovitev interesne zveze občin (z vzorcem akta o ustanovitvi), *Lex localis - Journal of Local Self-Government*, 1(1), pp. 69-87.
- Grafenauer, B. & Brezovnik, B. (2006) *Javna uprava* (Maribor: Pravna fakulteta Maribor).
- Jovanović, P. & Benković, S. (2012) Improvements in Organizing Public Procurement at the Local Self-Government Level in Serbia, *Management Journal of Theory and Practice Management*, 64, pp. 25-32, doi: 10.7595/management.fon.2012.0025.
- Jovanović, P., Žarkić Joksimović, N. & Milosavljević, M. (2013) The Efficiency of Public Procurement Centralization: Empirical Evidence from Serbian Local Self-Governments, *Lex localis - Journal of Local Self-Government*, 11(4), pp. 883-899.
- Karjalainen, K. (2009) *Challenges of Purchasing centralization - Empirical Evidence from Public Procurement* (Helsinki: Helsinki School of Economics).
- Levrat, N. (1994) Concurrence et coopération entre collectivités infra-étatiques. Les régimes politiques européens enperspective, *Les Cahiers français*, 268, pp. 86 - 96.
- Lobin, E. & Hall, D. (2006) *Public-Public Partnership as a catalyst for capacity building and institutional development: Lessons from Stockholm Vatten's experience in the Baltic region* (London: Public Services International Research Unit, University of Greenwich).
- NALAS (2012) *Fiscal Decentralization Indicators for South-East Europe* (Skopje: NALAS).
- OECD (2000) *Centralised and Decentralised Public Procurement*, SIGMA Papers, No. 29 (Paris: OECD Publishing).
- OECD (2007) *Central Public Procurement Structures and Capacity in Member States of the European Union*, SIGMA Papers, No. 40 (Paris: OECD Publishing).
- Oplotnik, Ž. & Finžgar, M. (2013) comparison of Fiscal Decentralization Systems in EU-27 According to Selected Criteria, *Lex localis - Journal of Local Self-Government*, 11(3), pp. 651-672.
- Tournemire, G. (2014) *Coordination arrangements across government sub-sectors in EU Member States* (Brussels: European Commission).
- SIGMA (2011) *Central Purchasing Bodies* (Paris: SIGMA).
- Šerpytis, K., Vengrauskas, V. & Gineitiene, Z. (2011) Evaluation of financial Effects of Public Procurement Centralisation, *Ekonomika*, 90(3), pp. 104-119.
- Škof, B. & Bradaschia, N. (2010) Public-public partnerships: the role of Slovenian local authorities in carrying out the joint tasks, *Lex localis - Journal of Local Self-Government*, 8(4), pp. 329-342.
- Šmidovnik, J. (1995) *Lokalna samouprava* (Ljubljana: Uradni list RS).
- Tournemire, G. (2014) *Coordination arrangements across aovernment sub-sectors in EU Member States* (Brussels: European Commission).
- Vandamme, J. (2004) *Services of general interest in Europe* (Brussels: CoR Studies).

Centralizacija javnih nabavki u funkciji decentralizacije javne uprave i unapređenja performansi javnih nabavki

PREDRAG JOVANOVIĆ

Rezime Proces decentralizacije javne uprave neminovno se odražava na sve njene funkcije, uključujući i javne nabavke. Javne nabavke su prepoznate kao oblast koja je vrlo značajna za funkcionisanje lokalne samouprave, a istovremeno nedovoljno poznata i razumljiva onima koji se ne bave njima neposredno. Decentralizacija ne znači, sama po sebi, veću efikasnost i ekonomičnost u vršenju poslova lokalne administracije, pa ni javnih nabavki. Javne nabavke na lokalnom nivou će moći da ostvare dva strateška cilja: a) ekonomičnost i efikasnost i b) regularnost ukoliko uspostave “centre ekspertize” u obliku službi za javne nabavke koje će imati kapacitete da pružaju pomoć naručiocima i da učestvuju u praćenju postupaka javnih nabavki.

Ključne reči: • lokalna samouprava • decentralizacija • javne nabavke • centralizacija • Srbija

ADRESA AUTORA: dr. Predrag Jovanović, Uprava za javne nabavke, Nemanjina 22-26, Beograd,
email: ada.d@orion.rs.

ISBN 978-961-6842-43-3 (epub) © 2015 Lex localis (Maribor, Graz, Trieste, Split)
Dostupan na <http://www.lex-localis.press>.

1 Uvod

Proces decentralizacije javne uprave neminovno se odražava na sve njene funkcije, uključujući tu i javne nabavke. Javne nabavke su prepoznate kao oblast koja je vrlo značajna za funkcionisanje javne uprave, pa samim tim i lokalne samouprave, a istovremeno nedovoljno poznata i razumljiva donosiocima odluka (Coggburn, 2003). U isto vreme sa procesom decentralizacije javne uprave, dešavaju se značajne promene u oblasti javnih nabavki (Hunja, 2003) u okviru kojih se prioritet pomera od regulacije u obliku detaljno propisanih procedura ka ostvarivanju veće ekonomičnosti i efikasnosti, odnosno nabavljanja veće količine boljih predmeta nabavki uz iste ili niže troškove. Insistiranje na performansama javnih nabavki vodilo je ka decentralizaciji u ovoj oblasti i prenošenju nadležnosti i odgovornosti na menadžere na nivou naručilaca, odnosno decentralizaciji javnih nabavki (McCue, & Gianakis, 2001).

Rad ima za cilj da ispita da li decentralizacija funkcije javnih nabavki vodi ka većoj ekonomičnosti i efikasnosti postupaka. U nastavku, ispituje se kakvi se efekti mogu očekivati od centralizacije decentralizovanih javnih nabavki. Na kraju se daju preporuke koje mere treba preduzeti u jednom visokodecentralizovanom sistemu javnih nabavki, kakav postoji u Srbiji, da bi ostvarivao bolje rezultate u pogledu ekonomičnosti i efikasnosti.

2 Decentralizacija javne uprave

Proces reformi javnog sektora, a u okviru toga i lokalnih samouprava, javio se u EU sa pojavom ekonomske krize kada je nastala potreba da se sa ograničenim ili smanjenim sredstvima zadovolje potrebe građana na istom ili višem nivou. Time je u prvi plan izbilo pitanje ekonomičnosti i efikasnosti javnog sektora i viđenje da bi javni sektor mogao da ostvari ove ciljeve ugledanjem na privatni sektor. Uveden je i novi pojam ukupni kvalitet upravljanja (Total Quality Management – TQM) koji je podrazumevao orijentaciju ka korisnicima usluga, merenje performansi pruženih usluga uz smanjivanje troškova (Andrew E. et al, 1998).

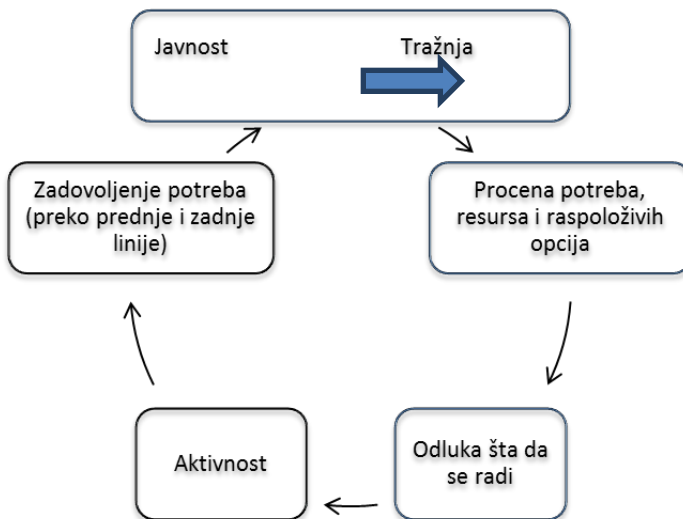
Ovaj pristup je polazio od pretpostavke da je privatni sektor efikasniji od javnog, te da će promene koje će tela u javnom sektoru i njihove rukovodioce dovesti u što sličnije uslove onima kojima su izložene privatne kompanije i njihovi menadžeri imati isti rezultat: povećanu efikasnost u zadovoljavanju potreba korisnika (građana) koja se ogleda u višim standardima kvaliteta pruženih usluga uz iste ili niže troškove (Self, 1993). Za rukovodioce državnih organa performase pruženih usluga postaju prioritet, a uporedo sa tim na njih se prenosi upravljačka i finansijska odgovornost što znači decentralizaciju.

Usluge koje lokalna samouprava pruža građanima imaju, međutim, specifičnosti u odnosu na iste usluge koje im pruža privatni sektor, kao što je, na primer, u oblasti zdravstva. Za razliku od privatnog sektora, usluge lokalnih samouprava moraju biti dostupne svima koji na njih imaju pravo, pa će tako recimo, apoteke postojati i u

udaljenim, retko naseljenim delovima grada/opštine gde ne mogu da posluju profitabilno, ali su od značaja za zadovoljavanje zdravstvenih potreba lokalnog stanovništva.

Da bi usluge lokalnih samouprava imala pomenuta svojstva, neophodno je da se pružanje usluga posmatra kao proces, a ne kao čin (Slika 1).

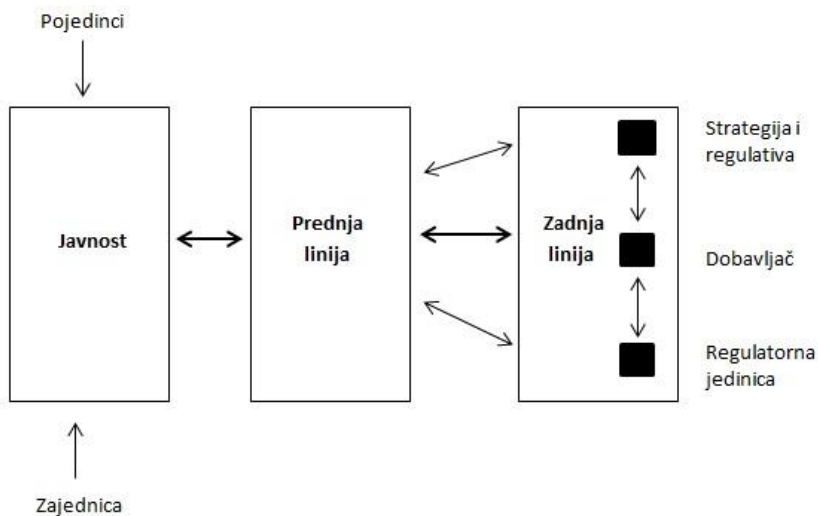
Slika 1



Izvor: Gaster, 1996

Kada se usluga posmatra kao lanac aktivnosti kao što je to prikazano na slici 1 tada se, u okviru procesa pružanja usluge, mogu razlikovati tri celine (slika 2)

Slika 2



Izvor: Gaster, 1996

„Prednja linija“ je u neposrednoj komunikaciji sa korisnicima usluga kako u pogledu dobijanja zahteva, tako i prilikom pružanja usluga. U tom procesu ona mora imati punu podršku „zadnje linije“ da bi lokalna samouprava ostvarila željene standarde u pogledu usluga koje pruža. Stoga „prednja“ i „zadnja“ linija moraju biti dobro koordinirane i raspolagati potrebnim resursima, pre svega kadrovskim i upravljačkim, kako bi mogle da vrše svoje funkcije. U suprotnom, decentralizacija bi dovela do pada kvaliteta usluga.

Kao što se na slici 2 može videti, u „zadnjoj liniji“ jedna od ključnih funkcija je obezbeđivanje dobara, usluga i radova (javne nabavke) neophodnih da bi lokalna samouprava mogla da pruža usluge korisnicima. Javne nabavke na nivou gradova i opština, pored toga što doprinose realizaciji ciljeva lokalnih samouprava, imaju i svoja specifična ograničenja.

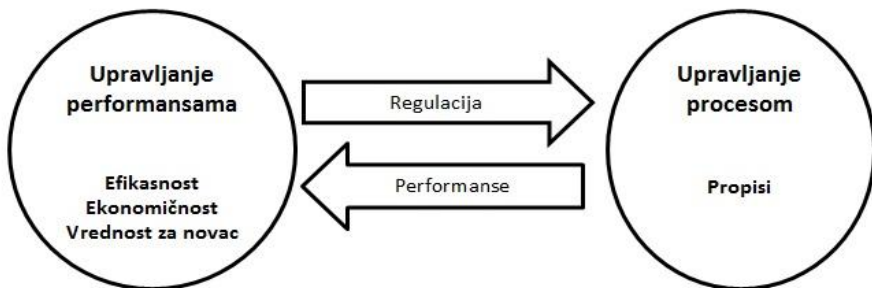
3 Javne nabavke: ekonomičnost vs. regulacija

Pored toga što imaju veliki značaj za funkcionisanje lokalnih samouprava, javne nabavke su prepoznate kao jedna od najmanje istraženih i najranjivijih oblasti javne administracije (Schapper et al. 2006). Jedna od ključnih dilema, kada su javne nabavke u pitanju, jeste da li ih treba posmatrati kao pitanje regulative ili pitanje dobrog upravljanja.

U dosadašnjem periodu možemo razlikovati cikluse u kojima su se, u politikama javnih

nabavki, smenjivali prioritete: a) jačanje regulacije i b) stavljanje težišta na performanse javnih nabavki (Nagle, 1992). U prvom slučaju, kada je naglasak na regulaciji, detaljno se propisuju postupci javnih nabavki i fokus je na striktnoj primeni detaljno propisanih pravila. Kada ovakav pristup postane ograničenje za ostvarivanje drugog strateškog cilja, a to je ekonomičnost i efikasnost javnih nabavki, fokus se pomera ka performansama javnih nabavki, a propisima se uređuje samo okvir unutar koga naručioci treba da ostvare ciljeve na planu ekonomičnosti i efikasnosti (Hunja, 2003). Preterano naglašavanje jednog pristupa na račun drugoga najčešće vodi, posle nekog vremena, do potrebe da se težište prebaci na drugi pristup. Recimo, ako se prevashodno želi postići ekonomičnost i efikasnost postupka, a previše se olabavi regulacija i postavi samo široki okvir, gotovo je izvesno da će vremenom doći do slabljenja odgovornosti i povećati rizik u pogledu integriteta postupaka. Reakcija na ovu pojavu može biti prebacivanje težišta na regulaciju, dok se ekonomičnost i efikasnost stvaljaju u drugi plan (Pegnato, 2003). Ova cikličnost prikazana je na slici 3.

Slika 3



Izvor: Schapper et al, 2006

Politika javnih nabavki kod koje je naglasak na regulaciji i koju karakteriše detaljno propisivanje procesa javne nabavke i uspostavljanje mehanizama za praćenje i kontrolu često postavlja ograničenja povećanju ekonomičnosti i efikasnosti. U slučajevima kada detaljna regulacija ne daje očekivane rezultate i postoji izražena percepcija korupcije u javnim nabavkama, kreatori politike javnih nabavki mogu da se odluče za dodatne mehanizme kontrole, procenjajući da su postojeće mere bile nedovoljne.

U ovakvim slučajevima, kada ni jedan od dva strateška cilja nije ostvaren: ni zadovoljavajuća efikasnost i ekonomičnost ni integritet u postupcima javnih nabavki, postoji realna opasnost da regulativa nastavi da jača na račun ekonomičnosti i efikasnosti. Razlog za dalje jačanje regulatornih mehanizama, u ovakvim slučajevima, je što je lakše pridobiti podršku građana za regulatorno- kontrolne mere, nego za unapređivanje sprovođenja postupka javne nabavke koje je tehničko, usko stručno pitanje i kao takvo razumljivo pre svega ljudima iz sveta nabavki (SCA, 2012).

Stoga je važno da kreatori politike javnih nabavki odrede relativni značaj za svaki od pomenuta dva strateška cilja i da, u skladu sa tim, koncipiraju politiku javnih nabavki koja će biti izbalansirana i održiva na duži rok (NPR, 1993).

4 (De)centralizacija javnih nabavki

Kao što je rečeno, jedan od ključnih razloga za decentralizaciju i jačanje nadležnosti lokalnih samouprava bila je težnja da se poveća ekonomičnost i efikasnost javnog sektora. Visok stepen decentralizacije, međutim, ne znači i veću efikasnost i ekonomičnost u vršenju poslova lokalne administracije, pa ni poslova javnih nabavki. Štaviše, visoka decentralizacija u javnim nabavkama koja je neretko praćena manjim vrednostima nabavki može imati za rezultat fokusiranost na proces i formalnu ispravnost, uz zanemarivanje ekonomičnosti i efikasnosti (McCue& Pitzer,2000).

Prilikom razmatranja pitanja centralizacije ne treba imati u vidu samo objedinjavanje postupaka javnih nabavki i ostvarivanje ušteda po osnovu „kupovine na veliko“, kao što se to uglavnom čini. Najčešće se previđaju koristi za javne nabavke na lokalnom nivou koje mogu proizaći iz formiranja posebnog tela za javne nabavke koje bi postalo „centar ekspertize“ u oblasti javnih nabavki, pripremalo konkursne dokumentacije za određene predmete nabavki koje bi služile kao standard ostalim naručiocima, pružalo stručnu pomoć naručiocima na lokalnu, vršilo praćenje i kontrolu postupaka. Ovakvo centralizovano telo bi moglo da ima značajnu ulogu u ostvarivanju i drugih strateških ciljeva lokalne samouprave, osim ekonomičnosti, efikasnosti i regularnosti, kao što su: podsticanje lokalnog privrednog razvoja, inovacija, promovisanje „zelenih“ nabavki, socijalno odgovornih nabavki, podizanje standarda kvaliteta u nabavkama i drugih (Schapper et al. 2006).

U narednom izlaganju pokušaćemo da ukažemo na prednosti i slabosti centralizacije, uzimajući u obzir i druge aspekte, osim agregiranja tražnje. Za tu svrhu koristićemo SWOT analizu (Matas S, 2015) (tabela 1).

Tabela 1: SWOT analiza centralizovanih javnih nabavki

	Koristi	Štete
Interni faktori	<p>Snage:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Smanjenje nabavnih cena • Povoljniji uslovi • Niži transakcioni troškovi • Standardizacija • Smanjenje transakcijskog rizika • Vanredne situacije 	<p>Slabosti:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Duže trajanje postupka • Veća mogućnost žalbi • Ne zadovoljavaju se specifične, pojedinačne potrebe • Kompleksnost

Eksterni faktori	Prilike:	Pretnje:
	<ul style="list-style-type: none"> • Prednosti „centra ekspertize“ • Bolja koordinacija • Efikasnije vođenje politike JN • Veća transparentnost • Smanjen korupcijski rizik • Razvoj E-nabavki 	<ul style="list-style-type: none"> • Smanjivanje intenziteta konkurencije • Dogovaranje ponuđača • Negativan uticaj na mala i srednja preduzeća • Ograničen broj predmeta nabavke

4.1 Snage

Najviše isticana korist od centralizacije javnih nabavki jeste snižavanje nabavnih cena po osnovu agregirane tražnje. Veća kupovna moć je preduslov i da se ostvare ostali povoljniji uslovi kupovine, osim cene, kao što su, na primer, povoljniji uslovi održavanja i servisa.

Značajna prednost centralizacije u odnosu na decentralizovan sistem je u nižim transakcionim troškovima. Naime, centralizacija nabavki znači da se veći broj postupaka manje vrednosti zamenjuje jednim postupkom veće vrednosti. Svaki postupak javne nabavke zahteva vreme i rad lica koja ga sprovede meren u čovek/satima, bez obzira na vrednost postupka. Nekada su vrednosti javnih nabavki tako male da se postavlja pitanje isplativosti kada se upoređi vrednost nabavke sa troškovima koji su potrebni da se postupak realizuje (transakcioni troškovi). Što je veći broj postupaka, to je veći i zbir transakcionih troškova i obrnuto. Istovremeno, centralizacija omogućava krajnjim korisnicima za koje se sprovede centralizovane nabavke da njihovi zaposleni rade druge poslove čime se povećava efikasnost rada organa lokalne samouprave kroz ekonomičnije korišćenje raspoloživih kadrovske resursa.

Centralizacija, takođe, omogućava viši stepen standardizacije u pogledu predmeta nabavki. Uvođenje standardizacije tamo gde je ona opravdana donosi prednosti i naručiocima i ponuđačima. Naručiocima snižava troškove održavanja i servisa, dok ponuđačima omogućava ostvarivanje „ekonomije obima“. Pored toga, ponuđačima je lakše da pripreme ponude za standardizovane nabavke, nego za veći broj fragmentiranih i diferenciranih zahteva.

Centralizovan način sprovođenja javne nabavke donosi još jednu značajnu prednost, a to je da se time značajno smanjuje rizik da postupak javne nabavke, zbog propusta, bude poništen. S obzirom da centralizovane nabavke, po pravilu, sprovede najkompetentniji stručnjaci angažovani za potrebe više naručilaca, veće su šanse da će konkursna dokumentacija biti bolje pripremljena u smislu kvantifikacije kriterijuma kvaliteta i drugih elemenata, kao i da će postupak biti dobro vođen, nego ako to radi svaki naručilac za sebe. Samenjenje rizika od ponavljanja postupka doprinosi većoj

ekonomičnosti postupaka javnih nabavki merenoj utrošenim čovek/satima, ali i troškovima koji nastaju usled poremećaja u snabdevanju i redovnom funkcionisanju naručioca (javnog preduzeća, vrtića, škole, bolnice), a što se sve odražava na krajnje korisnike – građane.

Centralizacija javnih nabavki ima opravdanja i u vanrednim situacijama, kao što su elementarne nepogode, poput poplava (SIGMA/OECD, 2010). U vanrednim situacijama, centralizacija javnih nabavki ima nekoliko prednosti:

- 1) obezbeđuje se bolja koordinacija nabavki;
- 2) smanjuje se rizik nabavljanja dobara/usluga/radova neodgovarajućih svojstava i kvaliteta i
- 3) smanjuje se rizik od korupcije u raspolaganju vanredno odobrenim sredstvima, odnosno povećava se mogućnost otkrivanja eventualnih zloupotreba, kao što je to bio slučaj prilikom otklanjanja posledica poplava 2014. godine u Srbiji.

4.2 Slabosti

Kada se uvode centralizovane nabavke, u prvi plan se ističu prednosti, dok se, po pravilu, zanemaruju slabosti. Pošto se slabosti previđaju, postoji realna opasnost da se desi neuspeh i da, samim tim, očekivanja budu izneverena, pa čak i do odustajanja od procesa, kao ekstremne reakcije. Zbog toga je važno od samog početka imati u vidu i slabosti centralizacije i pripremiti odgovore na njih.

Prva značajna slabost centralizovanih javnih nabavki jeste duže trajanje postupka kada se uporedi sa decentralizovanim. Kod objedinjenih nabavki potrebno je dodatno vreme dok se prikupe informacije o potrebama naručilaca za koje se sprovodi postupak, kao i dok se izvrše neophodna usklađivanja. Na postupke centralizovanih nabavki se, po pravilu, ulaže veći broj žalbi ponuđača jer je interes veći. Ponuđači koji nisu potpisali okvirni sporazum sa telom za centralne nabavke mogu ostati bez značajnog dela tržišta za određeni vremenski period, što može značajno oslabiti njihovu poslovnu poziciju i perspektivu. Za razliku od tog slučaja, kod decentralizovanih nabavki, ponuđač ako nije dobio posao kod jednog naručioca, može se nadati da će uspeti kod drugog, u sledećem postupku javne nabavke.

Centralizovane javne nabavke ne uvažavaju specifične pojedinačne potrebe korisnika, kao kada korisnik nabavlja sam za sebe.

Centralizovane nabavke su, po pravilu, složenije od decentralizovanih. Njihovo uspešno sprovođenje podrazumeva dobro urađeno istraživanje tržišta, ne samo u pogledu predmeta nabavke, već i potencijalnih ponuđača, njihovih međusobnih rivalskih odnosa (intenziteta konkurencije), propisa koji regulišu oblasti relevantne za predmet nabavke i drugo. Zbog toga su za centralizovane javne nabavke potrebni stručnjaci koji će ne samo dobro poznavati proceduru, već i ekonomiju (tržište), kao i imati solidna znanja relevantna za predmete nabavki.

4.3 Prilike

Centralizacija poslova javnih nabavki na nivou lokalne samouprave, po pravilu, podrazumeva da se u jednom telu koncentrišu stručni i iskusni službenici za javne nabavke što dovodi do stvaranja „centra ekspertize“ na nivou lokalne samouprave. Koristi od njihove ekspertize ima širok krug naručilaca na nivou lokalne samouprave i to ne samo oni za koje to telo sprovodi javne nabavke, već i drugi naručioci koji mogu da se obrate telu za centralizovane javne nabavke za savet, model konkursne dokumentacije, ugovora itd.

Pored toga, centralizacija omogućava bolju koordinaciju među naručiocima na nivou lokalne samouprave. Pojedinačne naručioce na nivou grada/opštine karakteriše heterogenost i specijalizacija. Telo za centralizovane nabavke na nivou lokalne samouprave može da ima značajnu ulogu u njihovom povezivanju i uspostavljanju efikasne razmene informacija i iskustava.

Centralizacija omogućava ažuriranje informacija i ubrzo pronalaženje rešenja od čega više naručilaca na nivou lokalne samouprave može imati koristiti. S obzirom da su neki proizvodi i usluge povezani međusobno, kao na primer, PC i printeri, usluge bankarstva i osiguranja, potrebno je da postoji razmena informacija o povezanim i srodnim tržištima, intenzitetu konkurencije na njima i potencijalnim ponuđačima. Takođe je uputno da se, na centralnom nivou, zajednički iznalaze rešenja za najbolji način bodovanja, definisanje ugovornih uslova, što sve zajedno doprinosi većoj efikasnosti javnih nabavki, posmatrano sa aspekta sistema kao celine.

Centralizovane nabavke olakšavaju ostvarivanje ciljeva politike javnih nabavki. Na primer, promovisanje ekoloških nabavki najlakše se postiže preko centralizovanih nabavki, a takođe se najlakše prate i njihovi efekti. Slično važi i za socijalno odgovorne nabavke.

Centralizacija povećava transparentnost nabavki jer se više desetina manjih nabavki zamenjuje jednom velikom koja, zbog svoje vrednosti i značaja, privlači pažnju ne samo ponuđača, već neretko i šire javnosti.

Objedinjavanjem nabavki smanjuje se rizik favorizovanja unapred odabranog ponuđača. Prilagodavanje specifikacija i kriterijuma u cilju favorizovanja određenog ponuđača najčešće se bazira na specifičnostima u pogledu uslova isporuke, svojstava karakterističnih za njegovu ponudu. Prilagodavanje specifikacija, kriterijuma i uslova određenom ponuđaču lakše se otkriva na centralizovanom nivou nego kada se realizuje veći broj manjih nabavki. Centralizacija, takođe, olakšava kontrolu jer je kontrolnim institucijama lakše da proveravaju jednu umesto većeg broja manjih nabavki. Sve ovo zajedno ima za rezultat smanjeni rizik od neregularnosti i korupcije, odnosno efikasniju regulaciju.

Mogućnosti za korišćenje elektronskih nabavki najveće su kod tela za centralizovane nabavke, pa zbog toga centralizacija može da predstavlja značajan podsticaj za uvođenje i razvoj E-nabavki. Pored elektronske obrade dokumenata u postupcima, mogu se, vremenom, uvesti i elektronski katalog i elektronske aukcije. Na taj način uvođenje centralizovanih nabavki može predstavljati snažan stimulan za širenje elektronskih alata i u razvoju šireg koncepta elektronske vlade (E-government).

4.4 Pretnje

Kada se uvode centralizovane javne nabavke, o pretnjama se malo razmišlja, slično kao i o slabostima. Posledica toga je da se, i u slučaju da se prve centralizovane javne nabavke uspešno realizuju, u periodu od nekoliko godina pojave negativni efekti na tržištu koje je teško posle popraviti. Zbog toga se o pretnjama mora voditi računa od samog početka i posvetiti im naročitu pažnju, kao i slabostima.

Agregacija tražnje može da vodi agregaciji ponude tako da samo mala grupa ponuđača ili čak samo jedan veliki ponuđač može da zadovolji datu potrebu. U tom slučaju se javlja opasnost da se malobrojni ponuđači mogu lako da međusobno dogovore oko cene i drugih uslova koji su, na kraju, nepovoljniji nego da se išlo na pojedinačne nabavke. Takođe, pregovaračka pozicija ponuđača se popravlja srazmerno opadanju njihovog broja, a najnepovoljnija je ako samo jedan ponuđač može da zadovolji agregiranu javnu nabavku.

Velike nabavke, po pravilu, predstavljaju prepreku za mala i srednja preduzeća, iako su ona često u mogućnosti da ponude superiornija i inovativnija rešenja u pojedinim tržišnim segmentima (nišama).

Manji broj velikih nabavki nosi rizik, za one koji nisu dobili posao, da budu isključeni sa značajnog dela tržišta za duži vremenski period. Naime, kada naručioci kupuju pojedinačno, svaki za sebe, ponuđač ako izgubi na jednom tenderu, ima šansu da, korigujući svoje uslove ponude, pobedi na drugom tenderu koji je raspisao drugi naručilac. Kod objedinjene nabavke, ponuđačima koji ne uspeju da dobiju posao, ostaje manji deo raspoložive tražnje nego kada ne bi bilo centralizacije. Što je veći deo tražnje obuhvaćen centralizacijom, to je rizik od eliminacije sa tržišta za određeni vremenski period (dok važi ugovor) veći.

Ukoliko se naručilac oslanja na jednog velikog dobavljača koji sa svoje strane ima i druge značajne klijente, to može da stavi ponuđača u superiornu pregovaračku poziciju u odnosu na naručioca i da preokrene pregovaračku poziciju na štetu naručioca.

Od samog početka uvođenja centralizovanih nabavki mora se imati u vidu da se one mogu primenjivati samo na određeni broj predmeta nabavki. Kada se posmatra po zemljama EU, centralizovane javne nabavke ne preleze 10% od ukupne vrednosti javnih nabavki (SIGMA/OECD, 2011). Jedan od razloga je što se objedinjavanje nabavki ne može primeniti na radove koji, u većini zemalja, imaju značajan udeo u ukupnoj

vrednosti nabavki. Takođe ni sva dobra i usluge nisu pogodni za centralizaciju, tačnije samo manji broj njih ispunjava uslove (Dimitri N, 2006; Albano G, 2010).

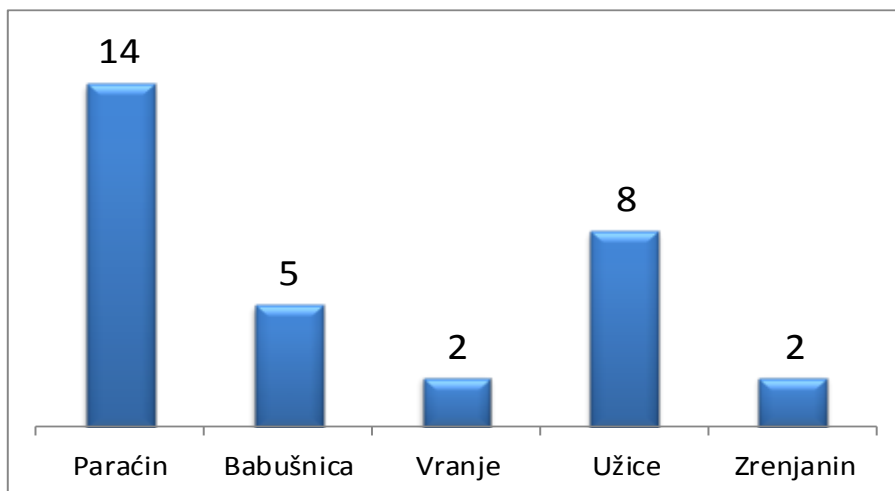
5 Osnovna obeležja javnih nabavki na lokalnom nivou u Srbiji

Sistem javnih nabavki u Srbiji karakteriše visok stepen decentralizacije sa preko 10.000 naručilaca. Prema podacima Ministarstva finansija (MFIN) i Uprave za javne nabavke (UJN), učešće javnih nabavki koje su sprovodile gradske i opštinske administracije u vrednosti budžeta lokalnih samouprava iznosilo je, u 2014. godini, 7,2 % (MFIN, 2015, UJN, 2015). U narednom delu izlaganja koje je posvećeno osnovnim karakteristikama javnih nabavki na lokalnom nivou, poslužićemo se nalazima studije Stalne konferencije gradova i opština (SKGO, 2015).

U 2013. godini, učešće javnih nabavki u lokalnim budžetima značajno je variralo po gradovima/opštinama, s tim da se uočava da je udeo javnih nabavki bio veći što je lokalna samouprava manje razvijena (SKGO, 2014).

Sledeće obeležje je da broj lica koja rade na poslovima javnih nabavki, kao i broj sertifikovanih službenika za javne nabavke nije zavisio od broja zaposlenih u lokalnoj samoupravi, niti od njene razvijenosti. Takođe značajno je varirala i opterećenost službenika za javne nabavke merena brojem postupaka po licu koje se bavi javnim nabavkama (Slika 4).

Slika 4: Broj javnih nabavki po jednom zaposlenom koji radi na poslovima javnih nabavki, u 2013. godini



Izvor: SKGO, 2014

Kao što se vidi na slici 4, broj postupaka po jednom licu koje radi na poslovima javnih

nabavki varira od 2 do 14 što pokazuje da su, u nekim lokalnim samoupravama, službenici za javne nabavke bili opterećeni, dok su u drugim bili nedovoljno uposleni. To ukazuje da, u lokalnim samoupravama, ne postoje standardi u razvoju administrativnih kapaciteta za poslove javnih nabavki, kao ni strategija i politika razvoja ove funkcije.

U tabeli 2 prikazan je odnos broja lica koja se bave javnim nabavkama prema ukupnom broju zaposlenih u lokalnim samoupravama.

Tabela 2: Racio između broja lica koja rade na poslovima javnih nabavki i ukupnog broja zaposlenih u lokalnoj samoupravi

Opština	Ukupan broj zaposlenih koji rade na javnim nabavkama	Ukupan broj zaposlenih	Odnos (1:x)
Paraćin	3	116	39
Babušnica	1	41	41
Ražanj	4	39	10
Vranje	8	255	32
Užice	2	196	98
Zrenjanin	7	327	47

Izvor: SKGO, 2014

Podaci iz tabele 2 pokazuju da racio varira u rasponu od 1:10 do čak 1:98 što ukazuje na organizacionu neusklađenost i potrebu uređivanja funkcije javnih nabavki i uspostavljanje odgovarajućeg organizacionog okvira na nivou lokalnih samouprava.

Samo nekoliko gradova ima formirane službe za javne nabavke koje obavljaju poslove nabavki za organe gradske uprave, kao što su: Beograd i Pančevo, na primer. Ostalima ovaj proces tek predstoji.

Imajući to u vidu, važno je sumirati ključne nalaze i dati preporuke za dalje unapređenje javnih nabavki na lokalnom nivou.

6 Zaključci i preporuke

Decentralizacija javnih nabavki, sama po sebi, ne dovodi do veće efikasnosti i ekonomičnosti javnih nabavki. Štaviše, ona može da dovede do veće orijentisanosti ka proceduri, „zanatskom“ pristupu, uz zanemarivanje performansi javnih nabavki.

Pri uređivanju javnih nabavki, posmatrano na nacionalnom nivou, potrebno je izbeći zamku da se prevelik naglasak stavi bilo na ekonomičnost bilo na regulaciju, pri čemu se žrtvuje ono drugo. Izbalansiran pristup zahteva strateško poznavanje javnih nabavki

od strane donosilaca odluka koji kreiraju politiku javnih nabavki na nacionalnom nivou, kao i menadžera na nivou naručilaca.

Da bi se javne nabavke sprovodile na efikasan i zakonit način od kritičnog značaja je stručna osposobljenost (kvalifikovanost) lica koja sprovode postupke, a ne njihov broj. Potrebno je uvesti standarde u lokalnim samoupravama u pogledu broja lica koja rade na postupcima javnih nabavki s jedne strane i broja i vrednosti postupaka koje sprovode.

Lokalne samouprave u Srbiji treba da usvoje strateški pristup javnim nabavkama, rukovodeći se Strategijom razvoja javnih nabavki u Srbiji (2014-2018). To podrazumeva da pripreme srednjoročne strategije, do 2018. godine, u kojima će prikazati kako će organizovati funkciju javnih nabavki i službu za javne nabavke. Da bi ove službe mogle da doprinesu ostvarivanju ciljeva lokalnih samouprava, potrebno je da budu ispunjene sledeće pretpostavke.

Politika javnih nabavki lokalne samouprave treba da obuhvati sve nabavke u gradu/opštini, da bude usvojena od strane Gradskog veća i potom postavljena na internet stranicu grada/opštine.

Politika javnih nabavki treba da sadrži obavezno sledeće elemente: zabranu uplitanja politike u postupak javne nabavke, kao i u aktivnosti službe za javne nabavke, usvajanje od strane skupštine grada/opštine etičkog kodeksa u javnim nabavkama, efikasan mehanizam za sankcionisanje kršenja pravila javnih nabavki i etičkog kodeksa, jasno razgraničenje koje nabavke realizuju sami budžetski korisnici, sa i bez pomoći Službe za javne nabavke, a koje nabavke sprovodi Služba za javne nabavke u ime i za račun naručilaca.

Služba za javne nabavke na nivou lokalne samouprave treba da bude formirana tako da predstavlja „centar ekspertize“ u javnim nabavkama na nivou grada/opštine. Ova služba može da bude organizovana kao posebna organizaciona jedinica koja će odgovarati gradonačelniku ili kao organizaciona jedinica u sastavu veće celine, kao na primer Sektora za finansije.

Broj, struktura i nivo stručne osposobljenosti zaposlenih u Službi treba da bude u direktnoj vezi sa portfoliom javnih nabavki koje treba da sprovodi. Takođe je važno da grad/opština poseduje srednjoročnu strategiju selekcije, zapošljavanja i stručnog usavršavanja zaposlenih u Službi javnih nabavki.

Služba za javne nabavke mora da ima jasno definisane poslove. Najvažniji među njima su: prikupljanje i analize podataka o javnim nabavkama sprovedenim na teritoriji grada/opštine, pregled planova nabavki za sve budžetske korisnike u nadležnosti lokalne samouprave, pripremanje godišnjeg plana nabavki koji usvaja skupština grada/opštine, redovno izveštavanje skupštine o sprovođenju plana nabavki.

Pored toga, Služba za javne nabavke treba da bude u stalnoj komunikaciji sa krajnjim korisnicima kako bi oni za čije se potrebe nabavlja bili uključeni od samog početka u proces, tj. počev od definisanja potreba, pa sve do izvršenja ugovora.

Jedan od važnih poslova Službe je da vrši istraživanje tržišta kako bi identifikovala relevantne ponuđače i utvrdila tržišne cene dobara, usluga i radova koje je potrebno nabaviti.

Služba za javne nabavke treba da pruža savetodavnu pomoć naručiocima na nivou lokalne samouprave kada oni sprovode postupke javnih nabavki ili pak da sama sprovodi postupke javnih nabavki za potrebe naručilaca.

Kao vid pomoći naručiocima, Služba treba da postavi na svoju Internet stranicu modele konkursnih dokumentacija, odluka i ugovora kako bi ih naručioci mogli koristiti.

Takođe, Služba treba da formira svoju bazu podataka o javnim nabavkama koja će obuhvatiti najmanje sledeće bitne informacije: šta je nabavljeno (dobara, usluge ili radovi), postupak, ugovorene cene i nazive ponuđača.

Služba treba da ima redovnu komunikaciju i dobru saradnju sa Upravom za javne nabavke Republike Srbije kojoj, između ostalog, podnosi kvartalne izveštaje o sprovedenim postupcima javnih nabavki.

Služba, takođe, treba aktivno da radi na podizanju svesti naručilaca na nivou grada/opštine o značaju uspostavljanja standarda kvaliteta upravljanja i organizacije.

Literatura:

- Erridge, A., Fee, R. & McIlroy, J. (1998) Public sector quality: political project or legitimate goal?, *International Journal of Public Sector Management*, 11(5), str. 341-353.
- Gaster, L. (1996) Quality services in local government: a bottom-up approach, *Journal of Management Development*, 15(2), str. 80–96.
- Marsh, S. (1996) Cautionary tales of managing in the internal market: a comparative look at public and private sector experience of support services, *The Journal of Management Development*, 15(2), str. 69-79.
- Matas, S. (2015) *Centralizacija javnih nabavki, analiza u okviru UNDP projekta: Unapređenje mehanizma odgovornosti u javnim finansijama* (Beograd: UNDP).
- Burns, D., Hambleton, R. & Hoggett, P. (1994) *The Politics of Decentralization* (London: Macmillan).
- Self, P. (1993) *Government by the Market? The Politics of Public Choice* (London: MacMillan).
- Jansen, K. E. (2012) Razvoj organizacionih rešenja i preporuka za jedinice za javne nabavke u pilot gradovima, analitički izveštaj u okviru projekta: Jačanje mehanizama odgovornosti u javnim finansijama, UNDP i Kraljevina Norveška.
- Uprava za javne nabavke (2015) Izveštaj o javnim nabavkama u Republici Srbiji za 2014. godinu (Beograd: Uprava za javne nabavke).
- SIGMA/OECD (2011) *Centralized Purchasing Systems in the European Union*, Sigma Papers, No. 47 (Paris: OECD).

- Ministarstvo finansija Republike Srbije (2015) *Konsolidovani bilans države po nivoima vlasti, januar-decembar 2014. godine* (Beograd: Ministarstvo finansija Republike Srbije).
- Uprava za javne nabavke (2015) *Izveštaj o javnim nabavkama u Republici Srbiji za 2014. godinu* (Beograd: Uprava za javne nabavke).
- Thai, K.V. (2001) Public Procurement Re-Examined, *Journal of Public Procurement*, 1(1), str. 9-50.
- National Performance Review (1993) *From Red Tape to Results: Creating a Government that Works Better and Costs Less* (Washington, DC: US Government Printing Office).
- Swedish Competition Authority (2012) *The Cost of Different Goals of Public Procurement* (Stocholm: Swedish Competition Authority).
- Hunja, R. (2003) *Obstacles to Public Procurement Reform in Developing Countries*, WTO-World Bank Regional Workshop on Procurement Reforms and Transparency in Public Procurement for Anglophone African Countries, Tanzania. [On-line], available at www.worldbank.org (April 9, 2015).
- Cogburn, J. D. (2003) Exploring Differences in the American States' Procurement Practices, *Journal of Public Procurement*, 3(1), str. 3-28.
- McCue, C. P. & Pitzer, J. T. (2000) Centralized vs Decentralized Purchasing: Current Trends in Government Procurement Practices, *Journal of Public Budgeting, Accounting & Financial Management*, 12(3), str. 400-420.
- Nagle, F. J. (1992) *A History of Government Contracting* (Washington, DC: George Washington University).
- McCue, C. P. & Gianakis, G. A. (2001) Public Purchasing: Who's Minding the Store?, *Journal of Public Procurement*, 1(1), str. 71-95.
- Pegnato, J. A. (2003) Assessing Federal Procurement Reform: Has the Procurement Pendulum Stopped Swinging?, *Journal of Public Procurement*, 3(2), str. 145-175.
- Stalna konferencija gradova i opština (2014) *Analiza uticaja procesa pristupanja Srbije EU na lokalne samouprave* (Beograd: Stalna konferencija gradova i opština).
- Dimitri, N., Piga, G. & Spagnolo, G. (2006) *Handbook of procurement* (Cambridge: Cambridge University Press).
- Albano, G. & Sparo, M. (2010) Flexible Strategies for Centralized Public Procurement, *Review of Economics and Institutions*, 1(2), str. 1-32.
- SIGMA/OECD (2010) *Public Procurement Training for IPA Countries*, Sigma Training Manual, (Paris: OECD).

