Sedmo Socioekonomsko Istraživanje

ODNOS BUDŽETSKIH PRIHODA NA CENTRALNOM I LOKALNOM NIVOU VLASTI U SRBIJI

NIŠ, SEPTEMBAR 2016

DOK POJEDINE DRŽAVE EU POLOVINU UKUPNOG BUDŽETA IZDVAJAJU ZA LOKALNI NIVO, SRBIJA LOKAL[1] IZDVAJA DEVET PUTA MANJE NEGO ZA REPUBLIČKU KASU

Dok u pojedinim razvijenim državama Evropske unije (EU) skoro polovina ukupnih budžetskih prihoda pripada lokalnom nivou, u Srbiji su prošle godine sve opštine, gradovi i autonomna pokrajina Vojvodina inkasirali 11,68 odsto tih prihoda, odnosno skoro devet puta manje od centralnog nivoa vlasti. Na samom početku 2015. svih 145 lokalnih samouprava i Vojvodina imale su ispod deset odsto ukupnih budžetskih prihoda zemlje, pokazuju podaci Ministarstva finansija Republike Srbije i Statističke službe Evropske unije Eurostat.

Evropska povelja o lokalnoj samoupravi, koju je Srbija ratifikovala 2007. godine, obavezuje države koje su je prihvatile da „primene pravila koja garantuju političku, administrativnu i finansijsku nezavisnost lokalnih vlasti". Ona takođe propisuje da „deo, a ako je moguće i sva finansijska sredstva lokalnih organa vlasti treba da potiču od lokalnih poreza i taksi" dok Zakon o finansiranju lokalne samouprave Republike Srbije[2] nalaže između ostalog „garanciju dovoljnosti prihoda lokalnih samouprava".

Budžetski prihodi gradova i opština u Srbiji će, međutim, od 1. januara 2017. godine biti još niži, pošto će početi primena Zakona o izmenama zakona o finansiranju lokalne samouprave, kojim se prihodi od poreza na zarade preraspodeljuju tako da lokalnim samoupravama umesto dosadašnjih 80 odsto ostaje 66 odsto/74 odsto/77 odsto, u zavisnosti da li je reč o Beogradu, opštinama ili gradovima.

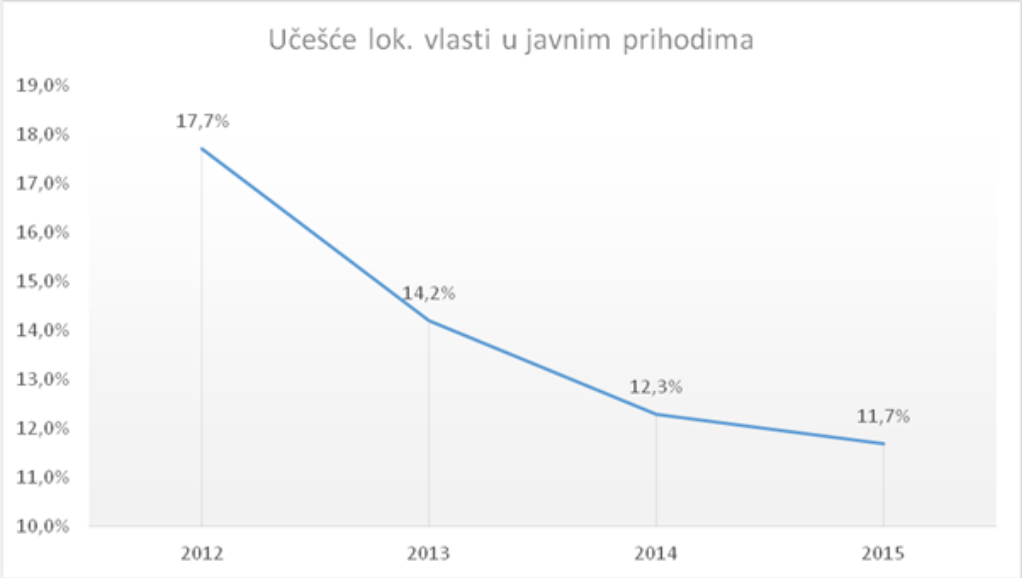
Vlada Republike Srbije, kao predlagač Zakona, ovakvo prebacivanje poreskih prihoda u republičku kasu obrazlaže time da je zbog dosadašnje „darežljivosti prema lokalnom nivou" rastao godišnji fiskalni deficit, odnosno razlika između državnih prihoda i rashoda, da „lokal" uz veće poreske prihode nije dobio i nove nadležnosti, te da porez na zarade u modernoj fiskalnoj praksi dominantno pripada centralnom nivou vlasti. Ovakvo obrazloženje, međutim, relativizuju ili dovode u sumnju podaci samog Ministarstva finansija, kao i drugih zvaničnih izvora u Srbiji i Evropi (inače navedeni u daljem tekstu izveštaja), zbog čega je i sama potreba za donošenjem Zakona pod znakom pitanja.

Prema podacima Ministarstva finansija[3], godišnji konsolidovani javni prihodi na lokalnom nivou vlasti u Srbiji od 2012. do danas sve su niži, a pri tom ne prelaze petinu ukupnih javnih prihoda. Ministarstvo u lokalni nivo vlasti ubraja sve opštine, gradove i pokrajinu Vojvodinu.

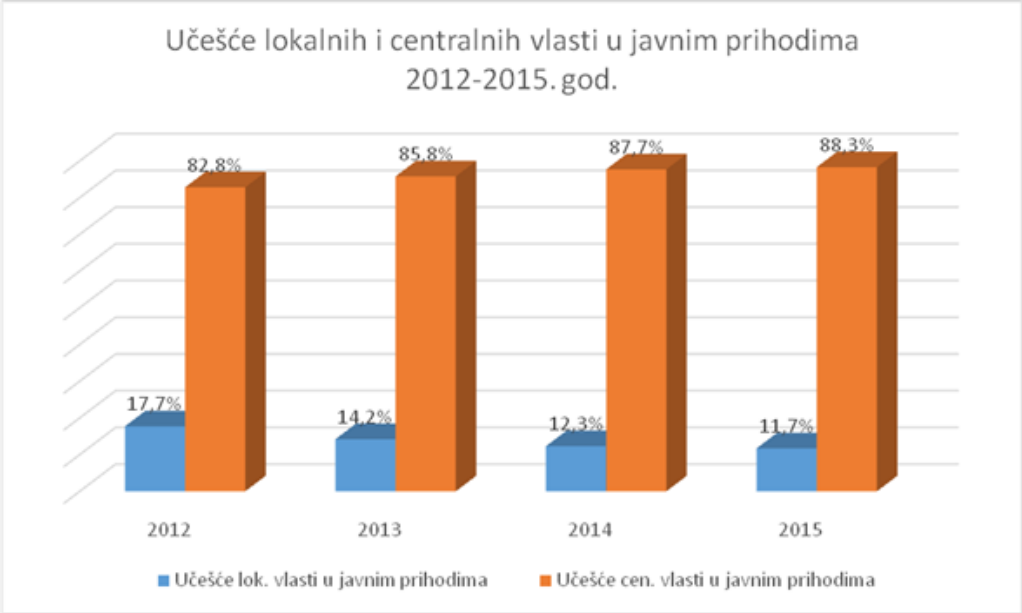
[1] Opštine, gradovi i AP Vojvodina

[2] http://www.paragraf.rs/propisi/zakon_o_finansiranju_lokalne_samouprave.html

[3] Ministarstvo finansija;Bilten javnih finansija za maj 2016. godine (http://www.mfin.gov.rs/UserFiles/File/bilten%20javne%20finansije/2016/Bilten%20141%20SRB%201208.pdf)



Lokalnom nivou je 2012. godine u proseku pripalo 17,7 odsto, 2013. - 14,20 odsto, 2014.- 12,28 odsto, a 2015.- 11,68 odsto ukupnih javnih prihoda u državi. Centralni nivo vlasti je 2012. u proseku inkasirao 82,83 odsto, 2013.- 85,80 odsto, 2014.- 87,72 odsto, a 2015. godine 88,32 odsto svih budžetskih prihoda u Srbiji.



Za razliku od Srbije, sa evidentno visokom centralizacijom javnih prihoda- koja inače predstavlja i jedan od pokazatelja centralizacije političke moći, evropske države poklanjaju jasnu pažnju fiskalnoj decentralizaciji. U 28 država EU prošle godine je lokalnom nivou vlasti u proseku pripala bezmalo jedna trećina njihovih ukupnih budžetskih prihoda (31,60 odsto)[4]. Finska, Danska i Švedska, koje decenijama spadaju u države sa najvišim životnim standardom, za lokalni nivo opredeljuju skoro polovinu ukupnih javnih sredstava (47,9 odsto/47,7 odsto/45,6 odsto). U prvih deset zemalja koje za

[4] Podaci Eurostata, statističke službe Evropske Unije

potrebe „lokala“ izdvajaju više od 30 odsto ukupnih budžetskih prihoda u državi nalaze se i Poljska, Nemačka, Francuska, Holandija, Italija i Letonija, kao i jedna država Zapadnog Balkana- Hrvatska.

SVIM OPŠTINAMA, GRADOVIMA I VOJVODINI 11,68 ODSTO

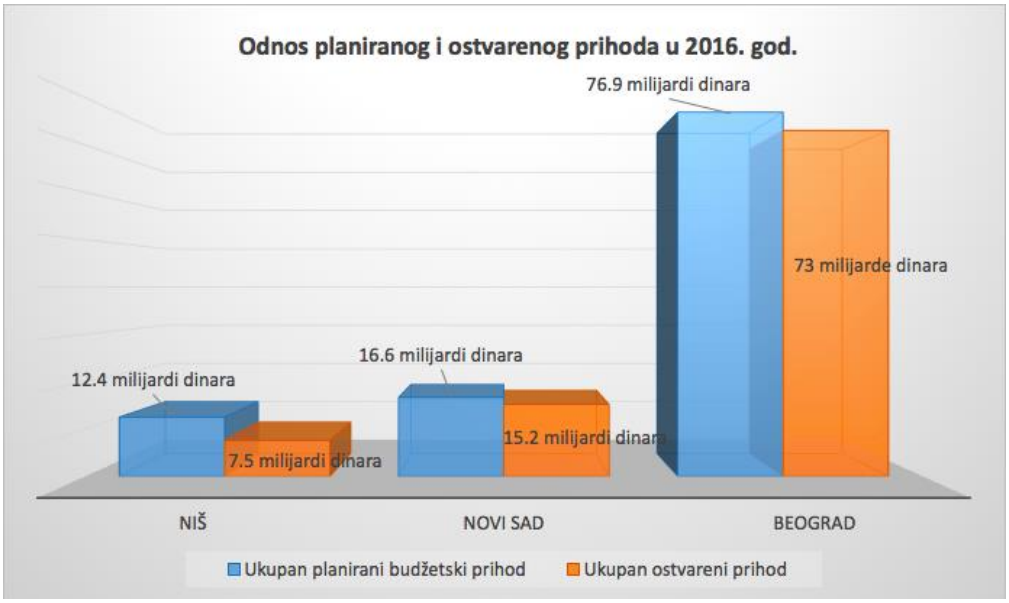
Od januara 2012. do decembra 2016. ukupan nominalni iznos budžetskih prihoda lokalnih samouprava i pokrajine Vojvodine pao je za šest odsto[5], ukoliko se posmatra prva i poslednja godina tog perioda. Period pre 2012. godine, u ovom izveštaju nije analiziran jer mesečni bilteni javnih finansija ne sadrže podatke o učešću različitih nivoa vlasti u konsolidovanim javnim prihodima za taj period.

Mesečni budžetski prihodi na lokalnom nivou u 2012. godini iznosili su nešto više od 14 odsto mesečnih budžetskih prihoda u državi, a bili su najviši u februaru, kada su dostigli za prilike u Srbiji neverovatnih 30,17 odsto. Njihov nominalni iznos pao je već sledeće godine, kada su se tokom šest meseci kretali između 13 i 14 odsto mesečnih javnih prihoda u zemlji, sa maksimalnim mesečnim iznosom od 15,3 odsto. U 2014. godini je budžetski prihod na lokalnom nivou čitavih deset meseci iznosio tek nešto više od 12 odsto prihoda te vrste u državi. U januaru prošle, 2015. godine lokalni nivo je inkasirao samo devet odsto ukupnih javnih prihoda u zemlji. Za oktobar 2015. godine ne postoje zvanični podaci jer Ministarstvo finansija nije objavilo bilten javnih finansija za taj mesec.

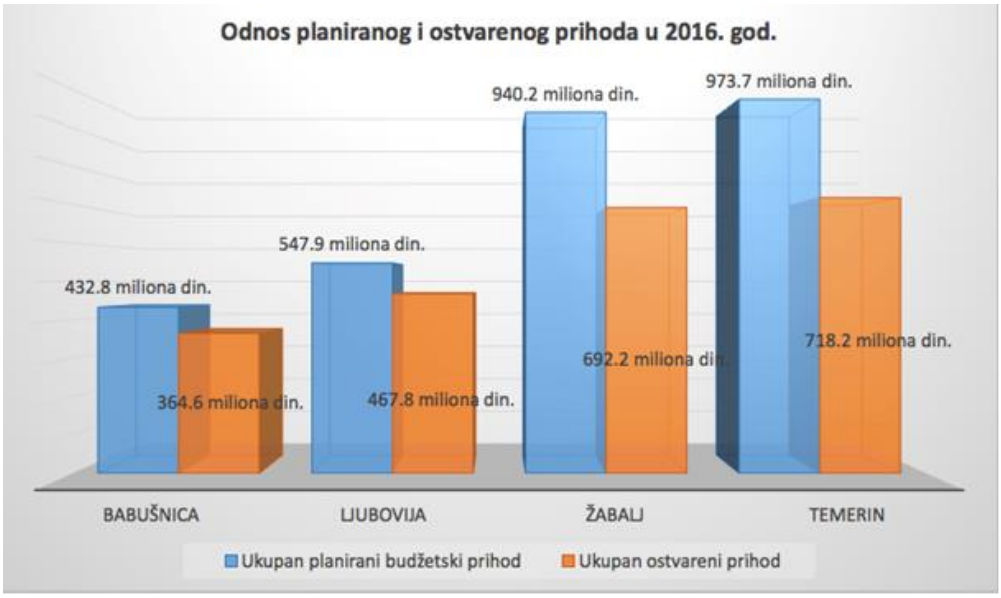
Prema brojnim ocenama u javnosti, stanje u gradskim i opštinskim „kasama“ u Srbiji već godinama unazad nije dobro, a jedan od pokazatelja koji to ilustruje je i stepen ostvarenja njihovih planiranih budžetskih prihoda. Dostupni podaci lokalnih budžeta za prošlu godinu pokazuju da se planirani budžetski prihodi lokalnih samouprava nisu realizovali i do 40 odsto. Većina lokalnih samouprava, inače, ne objavljuje svoje budžete iako im javni interes nalaže da to čine.

I uzorak od sedam lokalnih samouprava u Srbiji (Beograd, Novi Sad, Niš, Babušnica, Ljubovija, Žabalj, Temerin), koji je neposredno testiran za potrebe izveštaja, potvrdio je da gradovi i opštine prošle godine nisu bili u stanju da ostvare planirane budžetske prihode, kao i da su najrazvijenije lokalne samouprave imale manju razliku između planiranog i ostvarenog prihoda od onih manje razvijenih. Uzorak je koncipiran tako da, osim najvećih gradova različitih stepena razvijenosti, ubuhvati i manje lokalne samouprave, od kojih neke spadaju u razvijene (Temerin), neke u srednje razvijene (Žabalj), a neke u nerazvijene (Babušnica i Ljubovija).

[5] Odnos konsolidovanih javnih prihoda na lokalnom nivou u odnosu na te prihode centralnog nivoa za period od januara 2012. do decembra 2015. (po mesecima, u procentima): A) 2012. godina: 14,02; 13,17; 15; 15; 15; 15; 15; 14,6; 14,5; 14,2; 14,3; 14,5. B) 2013. godina: 13,9; 15,3; 14,8; 14,5; 14,5; 14,5; 13,9; 13,9; 13,9; 13,8; 13,8; 13,7. C) 2014. godina: 11,7; 11,9; 12,2; 12,1; 12,6; 12,3; 12,2; 12,5; 12,4; 12,3; 12,5; 12,7. D) 2015. godina bez meseca oktobra: 9; 11,4; 11,5; 11,1; 11,9; 11,9; 11,9; 12,3; 12,3; 00,00; 12,5; 12,7.



Slični podaci o disbalansu između planiranih i ostvarenih budžetskih prihoda na „lokalu“ vezuju se i za predhodne godine. Osim nekvalitetnih procesa planiranja, uzrok takve pojave jeste i nemogućnost naplate izvornih prihoda. U prihode koji se naplaćuju „sigurnije“ od nekih drugih spadaju porezi na zarade, čija se preraspodela u korist Republike sada planira.



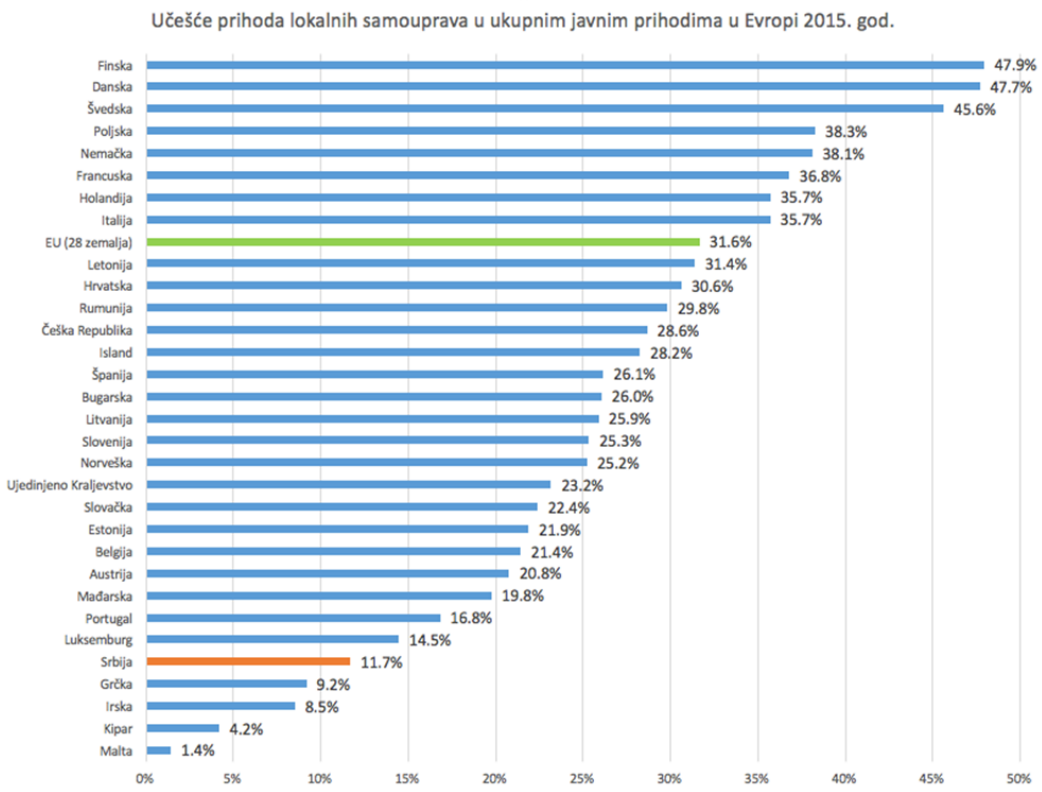
IZDAŠNA DANSKA, ŠKRTA MALTA

U Evropskoj povelji o lokalnoj samoupravi[6] naglašava se da **se pravo građana da obavljaju javne poslove, kao jedno od osnovnih demokratskih principa, „najneposrednije može ostvariti na lokalnom nivou“**. Očuvanje i unapređivanje lokalne samouprave u različitim evropskim zemljama „važan je doprinos izgradnji Evrope zasnovanoj na principima demokratije i decentralizacije vlasti“.

Evropska povelja propisuje da javne poslove „prvenstveno obavljaju oni organi vlasti koji su najbliži građanima“. Ovlašćenja data lokalnoj vlasti su „po pravilu potpuna i ekskluzivna“, te „ne smeju biti narušavana ili ograničena drugom, centralnom ili regionalnom vlašću, osim u skladu sa zakonom“. Deo, a ako je moguće i sva finansijska sredstva lokalnih organa vlasti, treba da potiču od lokalnih poreza i taksi, piše u tom dokumentu.

Prema podacima Eurostata za 2015. godinu, veliki broj evropskih država teži takavoj finansijskoj decentralizaciji, koja po definiciji doprinosi jačanju autonomije lokalnog nivoa vlasti i uloge građana u obavljanju javnih poslova.

Grupa od 28 država članica Evropske unije je za lokalni nivo u 2015. izdvojila 31,6 odsto ukupnih budžetskih prihoda. Javni prihodi su najdecentralizovaniji u skandinavskim državama Finskoj, Danskoj i Švedskoj koje su prošle godine za lokalni novo vlasti izdvojile 47,9, 47,4 i 45,6 odsto ukupnih budžetskih prihoda.



[6] http:// www.hnv.org.rs/docs/Evropska%20povelja%20o%20lokalnoj%20samoupravi.pdf

Od Srbije, koja je prošle godine za „lokal“ opredelila samo 11,7 odsto ukupnih javnih prihoda, fiskalno su centralizovanije samo četiri države Evropske unije. Grčka za lokalni nivo izdvaja 9,2 odsto ukupnih budžetskih prihoda, Irska 8,5 odsto, a Kipar 4,2 odsto. Lokalni nivo vlasti skoro da nema nikakvih javnih prihoda u Malti, koja za njega izdvaja svega 1,4 odsto. Uočljivo je da su među fiskalno najcentralizovanijim državama one sa malim teritorijama (Kipar i Malta), te Grčka, koja je na preraspodelu budžetskih prihoda u korist centralnih vlasti bila prinuđena zbog rizika od banktrotstva javnih finansija.

RAZLOZI ZA IZMENU ZAKONA NISU U PUNOJ MERI TAČNI

Uprkos dominantnoj fiskalnoj decentralizaciji u EU, Srbija će 1. januara sledeće godine početi da primenjuje Zakon o izmenama zakona o finansiranju lokalne samouprave[7] , koji će omogućiti da se deo prihoda po osnovu poreza na zarade sa lokalnog nivoa vlasti prebaci u centralnu „kasu“, zbog čega će ona, kako je procenjeno[8], postati bogatija za 4,8 milijardi dinara.

Od 1. oktobra 2011. godine do danas prihodi po osnovu poreza na zarade delili su se u srazmeri 80:20 u korist lokalnih samouprava, a pre toga su se raspodeljivali u odnosu 60:40 u korist Republike. U predlogu Zakona o izmenama zakona o finansiranju lokalne samouprave navodi se da će umesto dosadašnjih 80 odsto opštinama u Srbiji od prihoda od poreza na zarade ubuduće ostajati 74, gradovima 77, a gradu Beogradu 66 odsto.

Porez na zarade, koji čini i do 80 odsto poreza na dohodak građana, predstavlja ne samo „siguran“, već i značajan deo ukupnih poreskih prihoda na lokalnom novou. Prema podacima Ministarstva finansija za period 2005.-2015., porez na dohodak građana činio je od 29,95 odsto do 45,41 odsto ukupnih poreskih prihoda u budžetima lokalnih samouprava.

U republičkom budžetu, u istom periodu, porez na dohodak građana nije prelazio 13 odsto ukupnih poreskih prihoda, a iz godine u godinu sve je niži, pa je od 2013. do danas ispod šest odsto.

[7] http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/lat/pdf/predlozi_zakona/1856-16%20-lat..pdf

[8] Procena iz Predloga Zakona o izmenama zakona o finansiranju lokalne samouprave

Predložena zakonska rešenja, kako se navodi u Predlogu zakona, imaće za rezultat preraspodelu sredstava od poreza na zarade sa lokalnog ka republičkom nivou, „kako je dogovoreno aktuelnim aranžmanom sa Međunarodnim monetarnim fondom (MMF)". Korekcija procenta u preraspodeli ovih sredstava je „mera fiskalne konsolidacije, u cilju smanjivanja ukupnog fiskalnog deficita i očuvanja makroekonomske stabilnosti".

U Predlogu zakona se kao jedan od osnovnih razloga za njegovo donošenje navodi povećanje deficita od 1,1 odsto bruto društvenog proizvoda (BDP) godišnje, počev od 2011. godine- kada je zakonski propisano da lokalnom novou ostane 80 odsto prihoda od poreza na zarade. Takva podela poreza na zarade, navodi se u Predlogu, uz pozivanje na ocenu Fiskalnog saveta, takođe „nije utemeljena u modernoj fiskalnoj praksi kojom se preporučuje da porez na zarade dominantno pripada centralnom nivou vlasti". Ona „nije praćena" ni prenosom novih nadležnosti na lokalni nivo vlasti, dodaje se u Predlogu zakona.

Fiskalni savet je u svom Mišljenju i oceni[9] naveo da se ukoliko se uporede zbirni rashodi svih lokalnih samouprava u 2008. i 2014. godini primećuje „pogoršanje ekonomske strukture u korist tekućih rashoda, a na štetu kapitalnih izdataka". Pojedini državni i zvaničnici MMF-a, kao i mediji, ocenjivali su da podela poreza na zarade u odnosu 80:20 u korist lokalnog nivoa vlasti ne samo da povećava minus u republičkoj kasi, već služi da „opštinari taj novac iskoriste za povećanje zaposlenosti i zarada".

Zvanični i drugi izvori/ podaci, međutim, pokazuju da navedeni razlozi u Vladinom Predlogu zakona, Mišljenju i oceni Fisklanog saveta, kao i drugim istupanjima nadležnih, nisu u punoj meri tačni, a morali bi biti jer su osnov za izmenu zakona, koja je pri tom od neposrednog značaja za život građana.

Najpre, podaci Ministarstva finansija[10] pokazuju da se povećanje procenta poreza na zarade koji ostaje na lokalnom nivou ne može dovesti u direktnu vezu sa konsolidovanim fiskalnim deficitom. U periodu od 2006. do 2011. godine, kada je lokalnom nivou vlasti ostajalo manje - 40 odsto prihoda od poreza za zarade, a Republici odlazilo više - 60 odsto takvih prihoda, fiskalni deficit je „uredno" rastao. Srbija je 2006. godine imala deficit od 1,5 odsto, 2007- 1,9 odsto, 2008- 2,6 odsto, 2009- 4,4 odsto, 2010- 4,6 odsto i 2011- 4,8 odsto. Nakon 2011. godine, od kada lokalni nivo vlasti dobija duplo više poreza na zarade (80 odsto), deficit je, nakon početnog rasta, počeo da pada. On je 2012. godine iznosio 6,8 odsto, 2013.- 5,5 odsto, 2014- 6,6 odsto i 2015.- 3,8 odsto.

Od 2007. godine do danas lokalne samouprave jesu dobijale nove nadležnosti. Nacionalna alijansa za lokalni ekonomski razvoj (NALED) je pre više meseci podsetila da su među novim obavezama gradova i opština „briga" o domovima zdravlja i apotekama, poslovi iz oblasti vanrednih situacija, formiranje komunalne policije i drugo. Pri tom su te lokalne samouprave, navela je ova alijansa, "pretrpele udar na budžete" i kada je 2013. godine porez na zarade smanjen sa 12 na deset odsto.

[9] http://www.fiskalnisavet.rs/doc/oceneimisljenja/2016/Ocena%20izmena%20zakona%20o%20lokalnoj%20samoupravi1.pdf

[10] Izvor podataka su bilteni javnih finansija od januara 2012. do decembra 2015. godine

I podatak Fiskalnog saveta da su u periodu od 2008. do 2014. godine rashodi za zarade na „lokalu“ nominalno povećani za 42 odsto, a kapitalni izdaci nominalno smanjeni za čak 29 odsto, koji se koriste za zagovaranje „odlaska“ poreza na zarade u republičku kasu, nisu neupitni. Ovakav porast, odnosno pad ovih takođe se ne može se dovesti u neposrednu vezu sa iznosom poreza na zarade koji ostaje lokalnom nivou. Lokalnom nivou vlasti je, naime, tek od juna 2011., dakle sredinom perioda koji posmatra Fiskalni savet, počelo da ostaje 80 odsto poreza na zarade, nakon što je predhodno godinama dobijao duplo manje.

Istovremeno, prilikom isticanja podatka o porastu/padu nominalnih rashoda za zaposlene, odnosno kapitalnih izdataka, ostavlja se po strani činjenica da je veoma slična situacija i na centralnom nivou. Prema podacima Ministarstva finansija[11], od 2008. do 2014. godine, posmatrajući početnu i završnu godinu, nominalni rashodi za zaposlene isplaćeni iz budžeta Srbije porasli su za skoro 28 odsto, dok su kapitalni rashodi smanjeni za skoro 22 odsto[12]. Pri tom su nominalni iznosi rashoda za zaposlene na republičkom nivou i do pet puta veći od takvih iznosa u budžetima svih gradova i opština zajedno, a nominalni iznosi kapitalnih izdataka uglavnom manji od takvih iznosa u lokalnim budžetima[13].

Najzad, prema zvaničnim podacima Ministarstva državne uprave i lokalne samouprave iz juna ove godine, najmanje zaposlenih u javnom sektoru imaju upravo lokalne samouprave (oko 116.000), nešto više javna preduzeća (oko 133.000), a najviše resori koje vode različita ministarstva i Vlada (oko 330.000)[14].

[11] http://www.mfin.gov.rs/UserFiles/File/bilten%20javne%20finansije/2016/Bilten%20141%20SRB%201208.pdf

[12] Bilten javnih finansija za maj 2016. godine, izvor Uprava za trezor Republike Srbije (izdaci budžeta Republike Srbije, prikazani rashodi za zaposlene i kapitalni rashodi, u milionima dinara): A) 2008. godina: 180.382,1; 39.124,4; B) 2009 godina: 184.157,0; 30.597,6; C) 2010 godina: 190.383,0; 31.591,7; D) 2011. godina: 215.076,9; 28.5685,4; E) 2012. godina: 238.671,6; 34.456,6; F) 2013. godina:250.150,8; 21.170,3; G) 2014. godina:250.298,0; 31.238,5.

[13] Bilten javnih finansija za maj 2016. godine, izvor Uprava za trezor Republike Srbije (izdaci budžeta svih opština i gradova, prikazani rashodi za zaposlene i kapitalni izdaci, u milionima dinara): A) 2008. godina: 39.302,8; 40.906,7; B)2009. godina: 41.632,7; 40.341,4; C) 2010 godina:42.221,4; 41.995,4; D) 2011. godina: 46.202,8; 49.573,6; E) 2012. godina: 53.574,3; 46.686,4; F) 2013. godina: 56.842,2; 33.127,0; G) 2014. godina: 55.741,6; 29.116,6.

[14] http://www.sindikat.rs/aktuelno.html

U javnom sektoru, na svim nivoima, u poslednje tri godine broj zaposlenih na neodređeno vreme nije povećan već smanjen.

Iz državne administracije, lokalne samouprave i republičkih javnih preduzeća u tom periodu je otišlo 70.337 radnika. Najviše njih je otišlo iz republičkih javnih preduzeća (više od 39.000), nešto manje iz resora koje vode ministarstava i Vlade (oko 21.000), a najmanje iz lokalnih samouprava (oko 10.000).

Ipak, kako navodi isto Ministarstvo, u celom javnom sektoru povećan je broj zaposlenih na određeno vreme i onih po ugovorima o privremenim i povremenim poslovima. U poslednje tri godine broj zaposlenih na određeno vreme porastao je za 10.664, od čega u resorima koje vode ministarstva i Vlada za 4.124, republičkim javnim preduzećima za 3.305, a lokalnim samoupravama 2.520. Novozaposlenih po ugovoru o privremenim i povremenim poslovima najviše ima u resorima ministarstava (2.553), zatim u lokalnim samoupravama (1.962), pa u preduzećima (1.618).

Neizvesno je, međutim, koliko je bilo koja „slika" o zaradama i zapošljavanju u javnom sektoru u Srbiji realna i verodostojna s obzirom da od decembra 2013. godine, kada je usvojen Zakon o izmenama zakona o budžetskom sistemu, važi suspenzija zapošljavanja u tom sektoru, izuzev kada to odobri telo Vlade Srbije, na predlog ministarstva ili drugog nadležnog organa. Od 1. januara 2014. godine važi i Zakon o umanjenju neto prihoda lica u javnom sektoru, koji važi za zarade čiji iznos premašuje 60.000, odnosno 100.000 dinara.

SKANDINAVSKI MODEL ZA POREZ NA ZARADE

Uprkos tvrdnjama predlagača Zakona o izmenama zakona o finansiranju lokalnih samouprava, kao i onih koji podržavaju takvu izmenu, da bi porez na zarade trebalo da bude dominantno prihod centralnog nivoa vlasti, pošto to nalaže moderna fiskalna praksa, neki od podataka Kongresa lokalnih i regionalnih vlasti Saveta Evrope[15] govore drugačije. Suprotno rešenje, po kojem porez na zarade prioritetno pripada lokalnom nivou vlasti, praktikuje više razvijenih država EU, a posebno skandinavske zemlje, za koje se vezuje visoki životni standard i socijalna odgovornost prema građanima.

Danska: Ekskluzivni prihodi lokalnog nivoa vlasti su prihodi od poreza na dohodak/zarade, kao i poreza na zemljište, poreza na dobit korporacije, te drugih poreza i naknada. Porez na zarade je glavni izvor prihoda lokalne vlasti (više od 70 odsto). Sistem za dodelu finansijskih sredstava potrebnih za obavljanje javnih poslova baziran je na principu potpunog balansa između nadležnosti opština i njihovih finansijskih sredstava. Opštine imaju veliku slobodu u pogledu raspolaganja svojim prihodima i finansijskog upravljanja resursima. Potrošnja lokalnog nivoa vlasti veoma je visoka, tako da je, recimo, 2010. godine iznosila 38 odsto BDP-a i 65 odsto ukupne javne potrošnje.

Finska: Lokalni poreski prihodi su prihodi od poreza na dohodak/zarade, poreza na zemljište i poreza na dobit korporacija. Lokalni nivo vlasti se finansira kroz opštinske poreske prihode u iznosu od 50 odsto, a kroz državno finansiranje u iznosu od 15 odsto. Preostali deo lokalnih troškova se pokriva iz poslovnih prihoda i kredita. Inveticioni troškovi, kao i troškovi socijalnih i zdravstvenih usluga čine polovinu ukupnih opštinskih rashoda.

Švedska: Većina prihoda na lokalnom nivou (oko 70 odsto) potiče od lokalnih poreza. Porez na dohodak/zarade je lokalni porez, a sredstva od njegove naplate raspoređuju se opštinama i okruzima. Ovaj porez je najvažniji izvor prihoda za lokalne vlasti jer predstavlja bezmalo 70 odsto ukupnog budžeta opština, odnosno budžeta okruga. Pored prihoda prikupljenih po osnovu lokalnih poreza, lokalni nivo vlasti dobija i grantove i donacije. Ukoliko centralna vlada zakonom odredi nove nadležnosti za lokalni nivo vlasti, ona mora da obezbedi i inicijalna sredstva za obavljanje tih zadataka. Nije retkost da opštine i okruzi kontrolišu skoro isti iznos javnih prihoda kao centralni nivo vlasti, što je pokazatelj njihovog političkog i administrativnog značaja.

[15] The Congres of local and regional authorities (http://www.coe.int/t/Congress/default_en.asp)

PRILOG I

(propisi i termini)

Evropska povelja o lokalnoj samoupravi, kao akt Saveta Evrope, usvojena je u Strazburu i otvorena za potpisivanje 15. oktobra 1985. godine, a stupila je na snagu snagu 1. septembra 1988. godine. Povelju je prihvatio (ratifikovao, pristupio) najveći deo zemalja članica Saveta Evrope: Austrija (1987), Bugarska (1995), Češka (1999), Danska (1988), Estonija (1994), Finska (1991), Grčka (1989), Holandija (1991), Hrvatska (1997), Island (1991), Italija (1990), Kipar (1988), Letonija (1996), Lihtenštajn (1988), Litvanija (22. juna 1999), Luksemburg (1987), Mađarska (1994), Makedonija (1997), Malta (1993), Moldavija (1997), SR Nemačka (1988), Norveška (1989), Poljska (1993), Portugal (1990), Rumunija (1998), Rusija (1998), Slovenija (1996), Španija (1988), Švedska (1989), Turska (1992), Ukrajina (1997) i Velika Britanija (1998).

Ustavni osnov za donošenje Zakona o izmenama zakona o finansiranju lokalne samouprave sadržan je u članu 97. tačka 3. Ustava Republike Srbije, kojim je utvrđeno da Republika Srbija uređuje i obezbeđuje sistem lokalne samouprave, te članu 188. stav 4. Ustava, kojim je predviđeno između ostalog da se poslovi jedinice lokalne samouprave finansiraju iz izvornih prihoda jedinice lokalne samouprave, budžeta Republike Srbije ili budžeta autonomne pokrajine.

Zakon o finansiranju lokalne samouprave Republike Srbije (2006/2011/2012/2013/2015) propisuje „garanciju dovoljnosti prihoda lokalnih samouprava“, koja podrazumeva da je „Republika dužna da pri svakom prenošenju ili poveravanju novih poslova jedinici lokalne samouprave obezbedi odgovarajuća sredstva, odnosno izvore prihoda, potrebne za obavljanje tih poslova“.

Zakon utvrđuje da jedinice lokalne samouprave imaju izvorne prihode koji su ostvareni na njihovoj teritoriji i prihode od ostalih nivoa vlasti, u koje spadaju ustupljeni prihodi i transferi.

Izvorni prihodi su: porez na imovinu (izuzev poreza na prenos apsolutnih prava i poreza na nasleđe i poklon); lokalne administrativne takse; lokalne komunalne takse; boravišne takse; naknade za korišćenje javnih dobara; koncesione naknade; druge naknade u skladu sa zakonom; prihodi od novčanih kazni izrečenih u prekršajnom postupku za prekršaje propisane aktom skupštine jedinice lokalne samouprave, kao i oduzeta imovinska korist u tom postupku; prihodi od davanja u zakup i na korišćenje nepokretnosti i pokretnih stvari u svojini Republike Srbije koje koristi jedinica lokalne samouprave; prihodi od davanja u zakup i na korišćenje nepokretnosti i pokretnih stvari u svojini jedinice lokalne samouprave; prihodi nastali prodajom usluga korisnika sredstava budžeta jedinice lokalne samouprave čije je pružanje ugovoreno sa fizičkim i pravnim licima; prihodi od kamata na sredstva budžeta jedinice lokalne samouprave; prihodi po osnovu donacija jedinici lokalne samouprave; prihodi po osnovu samodoprinosa.

Prihodi od ustupljenih poreza od ostalih nivoa vlasti su: porez na dohodak građana, porez na prenos apsolutnih prava i porez na nasleđe i poklon. Porez na dohodak građana potiče od poljoprivrede i

šumarstva, samostalne delatnosti, nepokretnosti, davanja u zakup pokretnih stvari, osiguranja lica, kao i određenog procenat poreza na zarade koji se plaća prema prebivalištu zaposlenih i slično.

Transferi od ostalih novoa vlasti mogu biti nenamenski, transferi za ujednačavanje, kompenzacioni, opšti, transferi solidarnosti, funkcionalni i namenski. Primljeni transferi sa drugog nivoa vlasti ne ulaze u obračun prihoda lokalnog nivoa vlasti.

Ukupni javni prihodi dele se na dve osnovne kategorije: tekuće prihode i kapitalne prihode. Tekući prihodi dele se na poreske i neporeske prihode.

Poreski prihodi su: porez na dohodak koji obuhvata porez na zarade, kao i poreze na druge oblike primanja fizičkih lica povrh zarade; porez na dobit preduzeća; porez na dodatu vrednost koji obuhvata domaći PDV, PDV iz uvoza i porez na promet pojedinih roba i usluga.

Porezu na dohodak građana podležu zarade; prihodi od samostalne delatnosti; prihodi od autorskih prava; prihodi od kapitala; prihodi od nepokretnosti; kapitalni dobici; ostali prihodi.

Akcize predstavljaju poreze na potrošnju specifičnih proizvoda kao što su nafta, duvan, kafa, alkoholna pića i slično.

Carine i druge uvozne dažbine obuhvataju prihode koji se naplaćuju pri uvozu roba i usluga.

Neporeski prihodi su heterogena kategorija prihoda u kojoj preovlađuju prihodi od imovine (naplaćene kamate, zakupnine), naknade, takse, kazne i drugi prihodi koji se ne mogu razvrstati.

Kapitalni prihodi obuhvataju samo prihode od prodaje kapitalnih dobara, kao i kapitalne transfere od nevladinih institucija. Pod prodajom kapitalnih dobara podrazumeva se prodaja nefinansijske imovine, građevinskih objekata, zaliha i zemljišta u vlasništvu države.

Prema biltenu javnih finansija Ministarstva finansija, u budžetske prihode centralnog nivoa države spadaju budžet Republike Srbije, te prihodi Fonda za penzijsko i invalidsko osiguranje, Republičkog fonda zdravstvenog osiguranja, Nacionalne službe za zapošljavanje, Fonda SOVO i javnih preduzeća „Putevi Srbije“ i „Koridori Srbije“. U budžetske prihode lokalnog novoa države spadaju prihodi gradova, opština i AP Vojvodine. Tekući rashodi predstavljaju konačne odlive sredstava iz budžeta, a koji nisu namenjeni nabavci nefinansijske imovine.

Rashodi za zaposlene su značajan deo tekućih rashoda i obuhvataju neto plate zaposlenih, sa pripadajućim porezom na zarade i doprinosima na teret zaposlenih, doprinose na teret poslodavca, kao i druge naknade zaposlenima (naknada za prevoz, naknada za bolovanje do 30 dana i slično).

Kapitalni rashodi obuhvataju sve isplate namenjene nabavci nefinansijske imovine, izgradnji građevinskih objekata i infrastrukture, nabavci opreme i zaliha i kupovini zemljišta.

Konsolidovani suficit / deficit predstavlja razliku između konsolidovanih prihoda i konsolidovanih rashoda

Centralni nivo vlasti uključuje sva ministarstva, agencije i druge posebne organizacije koje su definisane kao direktni ili indirektni korisnici budžeta Republike

Sektor države obuhvata sve nivoe vlasti u zemlji: centralni nivo vlasti, pokrajinski nivo vlasti AP Vojvodina, lokalni nivo vlasti; fondovi obaveznog penzijsko- invalidskog, socijalnog i zdravstvenog osiguranja, Nacionalna služba za zapošljavanje, JP "Putevi Srbije" i Koridori Srbije d.o.o.

Budžetski sektor obuhvata: administraciju na centralnom i lokalnom nivou, obrazovanje, zdravstvo, vojsku i policiju.

Javni sektor obuhvata budžetski sektor i javna preduzeća na centralnom i lokalnom novou

Indirektni korisnici budžeta Republike su osnovne i srednje škole, fakulteti, naučni instituti, ustanove socijalne zaštite, ustanove kulture i druge ustanove koje se delom finansiraju sredstvima budžeta Republike. Osnovne i srednje škole nalaze se na centralnom nivou vlasti jer se njihovo finansiranje većim delom obezbeđuje sa ovog nivoa. Deo materijalnih troškova škola finansira se iz sredstava lokalne samouprave, ali ne u meri koja bi podrazumevala uključivanje ovih ustanova u lokalni nivo vlasti. Predškolske ustanove su korisnici budžeta lokalnog nivoa vlasti.

Većina poreskih prihoda, izuzev poreza na imovinu, pripada budžetu Republike Srbije. Porez na dohodak se ustupa u zakonom određenom procentu lokalnoj samoupravi, dok AP Vojvodini pripada deo prihoda od poreza na dobit koja se ostvaruje na teritoriji Vojvodine.

PRILOG II

(komentari i ocene aktuelne preraspodele poreza na zarade)

Fiskalni savet je pozitivno ocenio predložene izmene Zakona o finansiranju lokalne samouprave koji će „vratiti 4,8 milijardi dinara sa lokalnog na centralni nivo vlasti" i na taj način „u najvećoj meri otkloniti vertikalnu fiskalnu neravnotežu koja je nastala izmenama Zakona 2011. godine".

Savet je istovremno negativno ocenio što predložene zakonske izmene ne rešavaju izražene horizontalne neravnoteže između pojedinačnih lokalnih samouprava oličene u „neobjektivnom, nepredvidivom i netransparentnom sistemu Republičkih transfera ka lokalnim budžetima"

Predložene zakonske izmene ne rešavaju problem nesistematskog karaktera Zakona iz 2011. godine koji je doprineo pogoršanju ekonomskih performansi lokalnih samouprava u proteklim godinama. Iako je (politički) argument za povećanje sredstava lokalnim samoupravama bio da će opštine i gradovi ova sredstva efikasno koristiti za infrastrukturne projekte i podsticaj lokalnog ekonomskog razvoja, stvarni efekti su zapravo bili suprotni. (Mišljenje i ocena, 22, avgust 2016.)

Premijer Srbije Aleksandar Vučić izjavio je da Vlada namerava da promeni Zakon o finansiranju lokalne samouprave kako bi se „sprečilo nenamensko i neracionalno trošenje". On je u parlamentu rekao da su promene tog zakona značajne i zbog dobijanja podrške Međunarodnog monetarnog fonda za nastavak saradnje. (Skupština Srbije, 10. avgust 2016.)

Ministarska državne uprave i lokalne samouprave Ana Barnabić je kazala da će lokalne samouprave na ime kompenzacije za „izgubljeni deo poreza na zarade" moći da dobiju transfer iz republičkog budžeta, ali samo za razvojne investicione projekte, a ne i za potrošnju. (izjava, 17. avgust 2016.)

Nekoliko gradonačelnika (Niša, Leskovca i drugih) uglavnom se pozitivno izasnilo o predlogu Zakona o izmenama zakona o finansiranju lokalne samouprave, izražavajući „nadu" da će oduzeti porez njihovi gradovi nadomestiti kroz projekte i transfere Republike (medijske izjave, avgust i septembar)

Stalna konferencija gradova i opština i NALED kritikovali su predhodni predlog Zakona o izmenama zakona o finansiranju lokalne samouprave, po kojem bi gradovima i opštinama ostalo 50 odsto poreza na zarade, a koji je nedavno izmenjen (saopštenja, januar 2016.).

SKGO je ocenio da rešenja u Nacrtu zakona o finansiranju lokalne samouprave „nisu prihvatljiva" jer se predloženim smanjenjem prihoda gradova i opština „dovodi u pitanje funkcionisanje lokalnih samouprava i finansiranje osnovnih potreba građana". SKGO i njeni predstavnici u Radnoj grupi Ministarstva finansija koja je bila formirana za izradu ovog nacrta zakona „nisu imali uvid u Nacrt zakona niti su dali saglasnost na pomenuti tekst". (saopštenje, decembar 2015.)

NALED je ocenio da gradovima i opštinama u Srbiji „rastu nadležnosti, smanjuju se prihodi, a nove obaveze ih očekuju na putu pristupanja EU“.

„Ukoliko nastavi da im smanjuje prihode i povećava obaveze, država će primorati lokalne samouprave da povećaju takse i naknade. Time republički nivo vlasti odgovornost za parafiskale sa sebe prebacuje na lokal i dodatno ugrožava atraktivnost lokalnih samouprava u očima potencijalnih investitora", zaključio je NALED (saopštenje, januar 2016.)

Autori: *Zorica Miladinović, novinarka i Jovana Strahinić, istraživač NKD-a*