

CILJEVI NOVOG SISTEMA FINANSIRANJA LOKALNE SAMOUPRAVE U REPUBLICI SRBIJI

REZIME: Donošenjem Zakona o finansiranju lokalne samouprave 2006. god. u RS, izvršena su usklađivanja sa Evropskom poveljom o lokalnoj samoupravi i preporukama Komiteta ministara Saveta Evrope koja se odnose na finansiranje lokalne samouprave. Zakon je dobio i pozitivnu ocenu eksperata Saveta Evrope i Svetske banke.

Na osnovu ocene o postojanju prevelikih razlika u visini raspoloživih sredstava između jedinica lokalne samouprave, glavni akcenat promene u novom sistemu finansiranja, koji je stupio na snagu 2007. godine, je upravo svođenje ovih razlika na prihvatljiviji nivo, kroz dizajniranje efikasnijeg sistema horizontalnog ujednačavanja. Pored navedenog cilja, zajedno sa svim drugim zainteresovanim učesnicima, koncipirani su i drugi ciljevi novog sistema finansiranja, koji se pre svega odnose na poboljšanje transparentnosti, stabilnosti i predvidljivosti sistema finansiranja, jačanje autonomije lokalne samouprave i institucionalizaciju saradnje između centralne i lokalnih vlasti.

Kada je finansiranje lokalnih zajednica u Srbiji u pitanju, osnovno pitanje je kako na racionalan način obezbediti dovoljne prihode opštinama i gradovima za nadležnosti koje im pripadaju. A sve to da bi se potrebe građana zadovoljile u skladu sa mogućnostima koje im pruža lokalna zajednica i zemlja, a i da bi se izbeglo preterano zaduživanje lokalnih zajednica.

Ključne reči: sistem finansiranja, lokalna samouprava, transferi

Novi sistem finansiranja lokalne samouprave pripreman je u periodu 2005–2006. godine uz punu saradnju sa Stalnom konferencijom gradova i opština (SKGO), u okviru radne grupe koja je formirana pri SKGO. U radu ove radne grupe učestvovali su Ministarstvo finansija i druga nadležna ministarstva, nevladine organizacije, kao i SLGRP-DAI i GTZ. Model Zakona koji je pripremila ova radna grupa poslužio je kao osnov za izradu Zakona o finansiranju lokalne samouprave. Rešenja u okviru zakona usklađena su Evropskom poveljom o lokalnoj samoupravi¹ i preporukama Komiteta ministara Saveta Evrope koja se odnose na finansiranje lokalne samouprave. Zakon je dobio i pozitivnu ocenu eksperata Saveta Evrope i Svetske banke.

U pripremi Zakona o finansiranju lokalne samouprave² učesici u okviru radne grupe saglasili su se oko četiri prioriteta cilja i to:

1. transparentnost, stabilnost i predvidivost sistema finansiranja lokalne samouprave,
2. poboljšanje stepena horizontalnog ujednačavanja (transferi),
3. jačanje fiskalne autonomije lokalne samouprave,
4. institucionalizovanje saradnje lokalne samouprave i centralne vlasti.

* Doktor pravnoekonomskih nauka, Ministarstvo finansija, Poreska uprava - Centrala.

¹ Evropska povelja o lokalnoj samoupravi, Vijeće Evrope i Misija OSCE u BIH, Sarajevo, 2003.

² Zakon o finansiranju lokalne samouprave, *Sl. glasnik RS*, br.62/06.

1. Transparentnost, predvidivost i stabilnost sistema

Jedna od osnovnih zamerki na sistem finansiranja lokalne samouprave u Srbiji od strane međunarodnih institucija (Svetska banka, Savet Evrope i dr.) bila je nedovoljna transparentnost, stabilnost i predvidivost sistema finansiranja lokalne samouprave. Osnovni argument za takvu konstataciju bio je da navedene karakteristike nisu bile u dovoljnoj meri obezbeđene zakonskim rešenjima i pored činjenice da su u ranijim godinama, godišnji zakon, kojim se utvrđivao obim transfera, pratile i odgovarajuće obračunske tabele sa potpuno iskazanim ulaznim parametrima i primenjenom metodologijom.

Novim Zakonom o finansiranju lokalne samouprave ova primedba je otklonjena, tako što je u samom zakonu fiksiran udeo ukupnog iznosa nenamenskih transfera u odnosu na bruto domaći proizvod, kao i time što je istim zakonom detaljno definisana metodologija i formule za obračun transfera jedinicama lokalne samouprave.

2. Poboljšanje stepena horizontalnog ujednačavanja

Srbija spada u red onih zemalja kod kojih su izražene razlike u stepenu privredne razvijenosti pojedinih regiona i jedinica lokalne samouprave. O tome govori podatak da je pre ujednačavanja, razlika između fiskalno najbogatije i fiskalno najsiromašnije jedinice lokalne samouprave preko 16 puta. Sistem finansiranja lokalne samouprave koji je važio zaključno sa 2006. godinom, ove razlike uspeo je da svede na još uvek visokih 9,6 puta.

Novim Zakonom o finansiranju lokalne samouprave³ izmenjen je pristup i metodologija utvrđivanja transfera za ujednačavanje u smislu poboljšanja njegove efikasnosti, tako da se razlika između fiskalno najbogatije i fiskalno najsiromašnije jedinice lokalne samouprave u visini ostvarenih tekućih prihoda po stanovniku biti svedena na oko 5,7 puta.

3. Jačanje fiskalne autonomije lokalne samouprave

Jedan od osnovnih načina kojim se može postići povećana fiskalna autonomija lokalne samouprave je povećanje udela izvornih prihoda u ukupnim prihodima lokalne samouprave. Novim Zakonom utvrđeno je da porez na imovinu u buduću bude izvorni prihod lokalne samouprave, koji bi jedinice lokalne samouprave uvodile svojom odlukom i pri tome utvrđivale stopu poreza u okviru maksimuma koji je utvrđen u Zakonu o porezima na imovinu.

Drugi izuzetno bitan elemenat u ovom procesu je formiranje lokalne poreske administracije, čime se ujedno realizuju zahtevi većeg broja jedinica lokalne samouprave da samostalno naplaćuju svoje prihode. Zakonom je predviđeno da jedinice lokalne samouprave, u periodu od decembra 2006. pa do decembra 2008. godine preuzmu deo republičke poreske administracije, zajedno sa opremom, bazama podataka i odgovarajućim softverom. Ovakvom organizacijom poreske službe, očekuje se efikasnija naplata lokalnih prihoda, a time i povećanje udela ovih prihoda u ukupnim prihodima jedinica lokalne samouprave.

4. Institucionalizovanje saradnje između centralne i lokalnih vlasti

Ovo je, takođe, jedan od osnovnih ciljeva reforme sistema finansiranja lokalne samouprave, kojim treba da se obezbedi trajna i sadržajna saradnja lokalnih i centralne vlasti u svim pitanjima koja se tiču položaja i finansiranja lokalne samouprave. Zakonom je utvrđeno formiranje Komisije za finansiranje lokalne samouprave, kao zajedničkog

³ Zakon o finansiranju lokalne samouprave, *Sl. glasnik RS*, br. 62/06.

tela Vlade Republike Srbije i SKGO, odnosno lokalne samouprave. Uloga Komisije biće da analizira sistem finansiranja lokalne samouprave, vertikalnu i horizontalnu ujednačenost sistema i da daje predloge za njegovo poboljšanje. Veoma važan zadatak Komisije je i da kontroliše primenu Zakona o finansiranju lokalne samouprave i obračun transfera jedinicama lokalne samouprave.

Novim Zakonom o finansiranju lokalne samouprave⁴ najveće promene su definisane u delu koji se odnosi na *utvrđivanje visine transfera* i njegove raspodele po pojedinim jedinicama lokalne samouprave.

Ukupna visina transfera utvrđena je u procentu od bruto domaćeg proizvoda. Pri tome se za obračun ukupne visine nenamenskog transfera koristi poslednji raspoloživi podatak o visini ostvarenog bruto domaćeg proizvoda.

Zakonom utvrđeni procenat učešća transfera u bruto domaćem proizvodu utvrđen je na bazi postojeće visine transfera u 2006. godini. Na taj način, dobijen je procenat učešća transfera u bruto domaćem proizvodu od 1,175%.

S obzirom na to da je istovremeno sa usvajanjem novog sistema finansiranja lokalne samouprave došlo i do izmena Zakona o porezu na dohodak građana, kojim je od 01. januara 2007. godine smanjena stopa poreza na zarade sa 14% na 12% i uveden neoporezivi deo u visini od 5.000 dinara, to je utvrđeni procenat učešća transfera u bruto domaćem proizvodu sa 1,175% uvećan na 1,7%, kako bi se jedinicama lokalne samouprave nadomestio srazmerni deo gubitka prihoda koji će nastati po ovom osnovu. Nažalost, zakonom je propušteno da se reguliše situacija kada do promene visine bruto domaćeg proizvoda dođe na osnovu promene metodologije njegovog obračuna, a ne na osnovu stvarnih ekonomskih tokova.

U novom sistemu finansiranja lokalne samouprave definisane su dve osnovne grupe transfera i to nenamenski i namenski transferi:⁵

1. Nenamenski transferi

Osnovna karakteristika nenamenskih transfera je upravo njihov nenamenski karakter, odnosno da jedinica lokalne samouprave ima pravo da ih koristi za bilo koju namenu u okviru svoje zakonom utvrđene nadležnosti, a koja je utvrđena u budžetu jedinice lokalne samouprave.

a) Transfer za ujednačavanje

Transfer za ujednačavanje dobijaju samo one jedinice lokalne samouprave čiji je prosečan iznos ustupljenih poreza po stanovniku niži od 90% od proseka opština. U okviru ukupno utvrđene visine transfera, ovaj transfer se prioritarno utvrđuje i to u onoj visini koja je potrebna da bi se nadomestilo zaostajanje u fiskalnom kapacitetu kod svih jedinica lokalne samouprave, kod kojih navedeno zaostajanje postoji.

Visina transfera za ujednačavanje jedinici lokalne samouprave u neposrednoj je zavisnosti od njenog stepena zaostajanja za prosekom. Drugim rečima, što je veći stepen zaostajanja u fiskalnom kapacitetu, to je veći i obim transfera za ujednačavanje po stanovniku i obrnuto.

⁴ Zakon o finansiranju lokalne samouprave, *Sl. glasnik RS*, br. 62/06.

⁵ Radni materijal Projektnog tima za izradu Studije opravdanosti i izvodljivosti decentralizacije fiskalnih funkcija u delu lokalnih javnih prihoda i Projekta implementacije decentralizacije fiskalnih funkcija u delu lokalnih javnih prihoda prema rezultatima Studije opravdanosti i izvodljivosti decentralizacije fiskalnih funkcija u delu lokalnih javnih prihoda (2006).

Za obračun visine ovog transfera koristi se samo zaostajanje kod ustupljenih poreza a ne i kod izvornih prihoda. Na ovaj način u sistem je uvedena i stimulatívna komponenta, jer se jedinici lokalne samouprave ne umanjuju transferi u slučaju da ona, kroz povećani poreski napor, ostvari uvećane prihode po osnovu svojih izvornih prihoda. Isto tako, jedinica lokalne samouprave neće biti stimulísana da svesno umanjuje svoje izvorne prihode, jer za iznos tako umanjenih izvornih prihoda neće dobiti uvećana transferna sredstva.

b) Kompenzacioni transfer

Kompenzacioni transfer dobijaju one jedinice lokalne samouprave, kojima na drugi način nije obezbeđena zamena izgubljenih prihoda nastala kao posledica promena u poreskim zakonima.

U dosadašnjem sistemu finansiranja lokalne samouprave, takođe je postojao kompenzacioni transfer, koji je namenjen nadomeštanju dela izgubljenih prihoda nastao po osnovu ukidanja poreza na fond zarada, polovinom 2004. godine, koji je bio izvorni porez jedinica lokalne samouprave. Takođe, namenjen je i za nadomeštanje dela gubitka koji je nastao po osnovu zamene poreza na promet sa porezom na dodatu vrednost, obzirom da je deo poreza na promet pripadao budžetima lokalnih samouprava, dok je porez na dodatu vrednost pripao isključivo budžetu Republike. Ovim kompenzacionim transferom nadomešten je deo gubitaka, nastao po navedena dva osnova, a koji nije nadomešten ustupanjem poreza na zarade u visini od 40%.

Kompenzacionim transferom planira se i nadomeštanje dela gubitaka prihoda lokalne samouprave koji će nastati od 01. januara 2007. godine po osnovu smanjenja stope poreza na zarade sa 14% na 12% i uvođenjem neoporezivog dela u visini od 5.000 dinara.

Obzirom da su opisani gubici trajnog karaktera, iz tog razloga i kompenzacioni transfer takođe ima trajni karakter.

v) Tranzicioni transfer

Za razliku od kompenzacionog transfera, tranzicioni transfer je privremenog karaktera. Njegov cilj je što bezbolnije uvođenje novog sistema finansiranja i to kod onih jedinica lokalne samouprave kod kojih će, primenom novog sistema finansiranja, doći do značajnijeg smanjenja ukupnih prihoda.

Ovim transferom omogućava se da u prelaznom periodu, u trajanju od 3 godine, ove jedinice lokalne samouprave imaju mogućnost da usklade svoje prihode i rashode u budžetu kroz preduzimanje mera na povećanju prihoda, odnosno na smanjenju rashoda.

Za 2007. godinu,⁶ kao prvoj godini primene novog sistema finansiranja, Zakonom je uređeno da nijedna opština nema manji obim transfera u odnosu na obim transfera utvrđen za 2006. godinu. Kod gradova, dodelom tranzicionog transfera, obezbeđuje se da ukupno smanjenje procenjenih prihoda za 2007. godinu ne bude veće od 5%. Dakle, kod gradova bi se nadoknađivao samo onaj deo gubitka prihoda koji je iznad 5%, dok će deo gubitka, koji je u okviru granice do 5%, gradovi sami nadoknađivati.

U naredne dve godine (2008. i 2009. godine) iznos tranzicionog transfera se smanjuje svake godine za po 50%. Na taj način, dodela tranzicionog transfera ima sledeću dinamiku (2007 = 100, 2008 = 50% od iznosa za 2007. godinu, i 2009. = 25% od iznosa za 2007. godinu), dok bi u 2010. godini ovaj transfer prestao da se dodeljuje, kada bi novi sistem finansiranja profunkcionisao u punoj meri. Obračunati iznosi, prema navedenoj formuli, bi se svake godine indeksirali sa rastom cena, kako bi se sačuvala njihova realna vrednost.

⁶ Bilten javnih finansija, Ministarstvo finansija RS, januar 2007.

g) Opšti transfer

Opšti transfer dobijaju sve jedinice lokalne samouprave na osnovu kriterijuma i metodologije utvrđene Zakonom o finansiranju lokalne samouprave.

Iznos opšteg transfera dobija se kada se od ukupno utvrđenog iznosa nenamenskih transfera oduzme potreban iznos za transfer za ujednačavanje, kompenzacioni i tranzicioni transfer.

Svaka jedinica lokalne samouprave dobija isti iznos opšteg transfera po jednom stanovniku, odnosno po jedinici površine, po jednom odeljenju u osnovnom, odnosno srednjem obrazovanju, po jednom detetu u vrtiću, i po jednom objektu u osnovnom i srednjem obrazovanju i dečijoj zaštiti.

d) Preraspodela transfera

Da bi se obezbedila odgovarajuća preraspodela sredstava između fiskalno najbogatijih i fiskalno najsiromašnijih jedinica lokalne samouprave, u sistem finansiranja lokalne samouprave uvedena je odgovarajuća preraspodela.

Metodološki, preraspodela sredstava vrši se tako što se obračunata visina transfera umanjuje kod onih jedinica lokalne samouprave, kod kojih je prosečan iznos ustupljenih poreza po stanovniku viši od 50% iznad proseka svih jedinica lokalne samouprave (indeks 150). Ovaj uslov zadovoljavaju samo dve najveće jedinice lokalne samouprave (Beograd i Novi Sad).

Umanjenje transfera iznosi 40% od razlike iznad proseka. Tako, na primer, za 2007. godinu, na ovaj način biće preraspodeljeno oko 2,6 milijardi dinara (oko 32,5 miliona evra). Raspodela ovih sredstava vrši se prema kriterijumima i metodologiji koja je utvrđena za raspodelu opšteg transfera. Sredstva iz navedene preraspodele dobijaju sve jedinice lokalne samouprave osim davaoca ovih sredstava.

2. Namenski transferi

Namenski transferi su novost u sistemu finansiranja lokalne samouprave u smislu da su prvi put definisani u zakonu. Zakonom su utvrđene vrste namenskih transfera, kao i obaveze nadležnih ministarstava na utvrđivanju kriterijuma i metodologije za njihovu raspodelu po pojedinim jedinicama lokalne samouprave.

Razlozi za uvođenje namenskih transfera u sistem finansiranja lokalne samouprave su sledeći:

- omogućavanje finansiranja prenosa novih nadležnosti na nivo lokalne samouprave;
- mogućnost učešća budžeta Republike u finansiranju konkretnih projekata i programa na nivou lokalne samouprave.

Zakonom su utvrđene sledeće vrste namenskih transfera:

a) Funkcionalni transferi

Funkcionalni transfer, jedinice lokalne samouprave mogu da koriste za finansiranje rashoda u okviru određene funkcije za koju su dobili transfer (na primer: osnovno obrazovanje, ili srednje obrazovanje, ili zdravstvena zaštita...). Drugim rečima, ukoliko je dobijeni transfer dat za funkciju osnovnog obrazovanja, ne može se trošiti za finansiranje, na primer, srednjeg obrazovanja ili bilo koje druge funkcije.

Visina ovog transfera izračunava se na osnovu podatka o ukupnim troškovima obavljanja određene funkcije na nivou Republike Srbije, u poslednjoj godini pre njenog

prenošenja na nivo lokalne samouprave. Visina ovog transfera za naredne godine, zakonom nije definisana.

b) Namenski transferi u užem smislu

U pogledu korišćenja namenskog transfera u užem smislu, namena je strožije definisana nego kod funkcionalnog transfera. Namenski transfer u užem smislu, jedinica lokalne samouprave može da troši samo za tačno definisanu namenu u okviru neke od funkcija, za koju je i dobila sredstva.

Visinu transfera utvrđuju nadležna ministarstva.⁷ U postupku izrade Memorandum Vlade Republike Srbije, nadležna ministarstva dostavljaju Ministarstvu finansija:

- kriterijume i merila za utvrđivanje visine namenskih transfera,
- statističke podatke na bazi kojih će se vršiti konkretan obračun namenskih transfera,
- i iznos namenskih transfera po pojedinim jedinicama lokalne samouprave.

PhD Vesna Aleksić

***The goals of new system for financing local self-government
in the Republic of Serbia***

A b s t r a c t

Harmonization with the European Chart on Local Self-government and the recommendation of the European Ministers' Committee was done by passing on the Law on Financing the Self-government in Serbia in 2006. The law was evaluated by the experts from the European Council and the World Bank.

When speaking about financing local communities in Serbia, the basic question is how to provide sufficient incomes in municipalities and cities under their jurisdiction. The final aim is to meet the needs of citizens according to the possibilities offered in a local community and the country, and to avoid excessive entering into debts.

Key words: system of financing, local self-governing, transfer

Literatura

1. *Bilten javnih finansija*, Ministarstvo finansija RS, januar 2007.
2. Radni materijal Projektnog tima za izradu Studije opravdanosti i izvodljivosti decentralizacije fiskalnih funkcija u delu lokalnih javnih prihoda i Projekta implementacije decentralizacije fiskalnih funkcija u delu lokalnih javnih prihoda prema rezultatima Studije opravdanosti i izvodljivosti decentralizacije fiskalnih funkcija u delu lokalnih javnih prihoda, 2006. god.
3. Evropska Povelja o lokalnoj samoupravi, Vijeće Evrope i Misija OSCE u BIH, Sarajevo, 2003. god.
4. Zakon o finansiranju lokalne samouprave, *Sl. glasnik RS*, br. 62/06.

⁷ *Bilten javnih finansija*, Ministarstvo finansija RS, januar 2007.