

SISTEM FINANSIRANJA LOKALNE SAMOUPRAVE U REPUBLICI SRBIJI

REZIME: U proteklom periodu (1994–2006. godine) u sistemu finansiranja lokalne samouprave u Srbiji dešavale su se brojne i značajne promene. Pri tome je zadržana zatečena teritorijalna organizacija, broj odnosno veličina jedinica lokalne samouprave. Srbija ima relativno mali broj jedinica lokalne samouprave, jer je ocenjeno da bi se usitnjavanjem lokalne samouprave smanjila njena ekonomska samostalnost, a time i njena autonomija i sposobnost za efikasno i racionalno pružanje usluga. Takođe, u posmatranom periodu nisu bitnije menjane nadležnosti lokalne samouprave. Počevši od 2007. godine, povećanje obima nadležnosti na osnovu sektorskih zakona, desiće se u oblasti zdravstvene zaštite i predškolskog obrazovanja.

Promene u okviru fiskalne decentralizacije kretale su se, pre svega, u okviru vertikalne i horizontalne ujednačenosti sistema. U okviru vertikalne ujednačenosti sistema, realno su udvostručena raspoloživa sredstva lokalne samouprave, i to za postojeći obim nadležnosti. Ocena je da za postojeći obim nadležnosti, lokalna samouprava raspolaže sa dovoljnim sredstvima. Lokalna samouprava u Srbiji ostvaruje ne samo operativni već i ukupan budžetski suficit, mada je on, u dosadašnjem sistemu finansiranja, uglavnom bio skoncentrisan kod fiskalno najjačih lokalnih samouprava.

Ključne reči: finansiranje, lokalna samouprava, ujednačenost sistema

Razvoj sistema finansiranja lokalne samouprave u RS

a) Sistem finansiranja u periodu 1994–2000. godine¹

Sistem finansiranja² u ovom periodu počivao je na osnovnoj podeli nadležnosti lokalne samouprave na dve osnovne grupe:

- izvorne nadležnosti lokalne samouprave i
- poverene nadležnosti.

Za njihovo finansiranje bili su predviđeni sledeći izvori prihoda:

- izvorne nadležnosti finansirale su se iz izvornih prihoda,
- finansiranje poverenih nadležnosti sredstva obezbeđivala je Republika i to ustupanjem određenih republičkih poreza. Pri tome postojale su dve grupe ustupljenih republičkih poreza i to:
 - ustupljeni porezi, kod kojih se njihova raspodela po pojedinačnim jedinicama lokalne samouprave (JLS) utvrđivala na bazi zakonom utvrđenih kriterijuma,

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

¹ Zakon o javnim prihodima i javnim rashodima, *Službeni glasnik RS*, br. 76/91, 18/93, 22/93, 33/93, 67/93, 45/94, 42/98, 54/99.

² Popović, D., Princip neutralnosti u poreskoj reformi u Srbiji i fiskalni razvoj u Evropi, *Finansije*, 1-2/92.

kojima su utvrđivani objektivno potrebni rashodi (korišćen je termin ograničena sredstva). Drugim rečima, ovi prihodi lokalne samouprave imali su formu ustupljenih poreza, ali su suštinski, obzirom na metodologiju utvrđivanja njihove visine po pojedinim JLS, imali karakter transfernih sredstava,

- druga grupa ustupljenih poreza, jedinice lokalne samouprave ostvarivale su bez ikakvih ograničenja. Njihova visina po pojedinim JLS zavisila je neposredno od fiskalnog kapaciteta lokalne samouprave.

Ovako postavljen sistem finansiranja imao je u osnovi dva cilja:

- da se obezbedi potreban nivo prihoda za finansiranje zakonom utvrđenih nadležnosti lokalne samouprave (vertikalno ujednačavanje) i
- da se istovremeno obezbedi i visok stepen horizontalnog ujednačavanja. Različite potrebe u finansiranju rashoda, između pojedinih jedinica lokalne samouprave, finansirale su se na osnovu različite visine ostvarenih prihoda od ustupljenih poreza, i to onog dela koji se nije ograničavao za potrošnju, odnosno iz izvornih prihoda jedinica lokalnih samouprava.

Sistem finansiranja lokalne samouprave, onako kako je primarno bio zamišljen, obezbeđivao je najviši stepen ujednačavanja u delu ustupljenih poreza i to na nivou od 100%. Razlike u raspoloživoj visini sredstava mogle su da nastanu samo kao posledica razlika kod izvornih prihoda.

Osnovna slabost ovog sistema finansiranja lokalne samouprave³ bila je što nije obezbedio dovoljan obim sredstava, tako da su pod pritiskom lokalne samouprave, a pre svega gradova, doneta određena rešenja koja su bitno narušila zamišljeni koncept finansiranja kroz ustupanje dela poreza na promet, i to: opštinama 5%, gradovima 10% i gradu Beogradu 15%. Ovim rešenjem povećan je ukupan obim sredstava lokalne samouprave, ali su istovremeno značajno povećane razlike u visini raspoloživih sredstava između opština i gradova, a da pri tome gradovima nisu dodeljene nove nadležnosti.

b) Sistem finansiranja u periodu 2001–2004. godine

Reforma sistema⁴ finansiranja lokalne samouprave, izvršena u periodu 2001.-2004. godine, bazirana je na oceni o nedovoljnom obimu ukupnih prihoda sa kojima je lokalna samouprava raspolagala u odnosu na Ustavom⁵ i zakonom⁶ utvrđenim nadležnostima lokalne samouprave. U tom smislu, izvršena je izmena sistema finansiranja lokalne samouprave i to u dve faze.

Prva faza reforme - Najvažnije promene, koje su bile od bitnog uticaja na visinu sredstava jedinica lokalne samouprave su:

- promena karaktera pojedinih ustupljenih poreza. Naime, od ukupno 6 poreza, koji su do tada bili u režimu transfernih sredstava, 4 poreza su prevedena u režim “ustupljenih poreza” (porez od poljoprivrede, porez na imovinu, porez na nasleđe i poklone i porez na prenos apsolutnih prava),

³ Popović, D., *Nauka o porezima i poresko pravo*, Open Society Institut/Constitutional and Legislative Policy Institute, Budapest i Savremena administracija, Beograd, 1997.

⁴ Popović, D., Ilić-Popov, G., Begović, B., *Reforma poreskog sistema*, 2003.

⁵ Ustav Republike Srbije, *Službeni glasnik RS*, br. 1/90.

⁶ Zakon o javnim prihodima i javnim rashodima, *Službeni glasnik RS*, br. 76/91, 18/93, 22/93, 33/93, 67/93, 45/94, 42/98, 54/99, 22/2001 i 33/2004 i Zakon o lokalnoj samoupravi, *Sl. glasnik RS*, br. 9/02, 33/04 i 135/04.

- na taj način su u režimu transfernih sredstava, koja su služila za ujednačavanje visine sredstava između jedinica lokalnih samouprava, ostala samo 2 ustupljena poreza i to:
 - deo poreza na zarade u visini od 5%;
 - i deo poreza na promet, koji se jedinicama lokalne samouprave ustupao po različitim stopama za svaku pojedinu jedinicu lokalne samouprave, sa ciljem da svaka jedinica lokalne samouprave ostvari, godišnjim zakonom, planirani obim transfernih sredstava;
 - izmenjena je i pripadnost određenih poreza, koje Republika ustupala opštinama i gradovima i to:
 - povećan je udeo jedinica lokalnih samouprava u porezu na imovinu, sa 25% na 100%;
 - kod boravišne takse, povećan je udeo sa 80% na 100%;
 - značajno povećanje prihoda opštine i gradovi ostvarili su i kroz povećanje stope poreza na prenos apsolutnih prava sa 3% na 5 %;
 - od posebnog značaja za finansiranje lokalne samouprave bilo je uvođenje poreza na fond zarada, kao lokalnog poreza, koji su jedinice lokalne samouprave mogle da uvide svojom odlukom, kojom su propisivale stopu ovog poreza. Stopa ovog poreza, zakonom je bila maksimizirana na nivou od 3,5%.

Druga faza reforme - Pored navedenih izmena iz prve faze, u ovoj fazi otišlo se i korak dalje u procesu jačanja lokalne samouprave, time što je dodatno povećan obim sredstava jedinica lokalne samouprave, a da pri tome nije menjan postojeći obim nadležnosti. Drugim rečima, jedinice lokalne samouprave raspolagale su sa realno dvostruko većim sredstvima u odnosu na baznu 2000. godinu.

- Ovako veliko povećanje raspoloživih sredstava lokalne samouprave realizovano je:
- kroz ustupanje opštinama i gradovima, šest poreza, koji su u prethodnom periodu pripadali budžetu Republike i to:
 - porez na prihode od samostalne delatnosti,
 - porez na prihode od nepokretnosti,
 - porez na prihode od davanja u zakup pokretnih stvari,
 - porez na dobitke od igara na sreću,
 - porez na prihode od osiguranja lica,
 - porez na druge prihode.
 - povećano je učešće opština u porezu na promet sa 5 na 8%.

Ovim promenama, zajedno sa promenama izvršenim u prvoj fazi reforme, ukupna visina sredstava, sa kojima su raspolagale lokalne samouprave, povećana je realno za preko 2 puta. Povećanje obima sredstava zabeleženo je kod svih jedinica lokalne samouprave. Ipak, opisane promene više su pogodovale gradovima i fiskalno jačim opštinama, tako da je u okviru primenjene metodologije raspodele transfera morao da se uvede i transfer za ujednačavanje prihoda, kako bi se neutralisali negativni efekti u delu povećanja razlika u visini raspoloživih sredstava između jedinica lokalne samouprave.

Od ukupnog obima transfera 85% se raspodeljivalo kao opšti transfer, a 5% kao transfer za ujednačavanje.

Opšti transfer dodeljivao se svim jedinicama lokalne samouprave u istom iznosu po jednom stanovniku, odnosno jedinici površine, po jednom odeljenju u osnovnom i srednjem obrazovanju, po jednom objektu u osnovnom i srednjem obrazovanju i dečijoj zaštiti i po jednom detetu u vrtiću.

Transfer za ujednačavanje dodeljivao se samo onim jedinicama lokalne samouprave čiji je GDP bio ispod proseka u Republici, odnosno čiji su prihodi od ustupljenih poreza i izvornih prihoda bili ispod 70% od proseka. Visina ovog transfera, po pojedinim opštinama, bila je srazmerna visini zaostajanja u GDP, odnosno zaostajanju navedenih prihoda od proseka.

c) Sistem finansiranja u periodu 2005–2006. godine

U ovom periodu najznačajnije promene izvršene u poreskom sistemu su:

- od 01. jula 2004. godine ukinut je porez na fond zarada, koji je bio izvorni prihod jedinica lokalne samouprave i koji je činio oko 20% ukupnih prihoda jedinica lokalne samouprave;
- od 01. januara 2005. godine porez na promet zamenjen je porezom na dodatu vrednost. Porez na promet bio je zajednički porez, koji se delio između budžeta Republike i budžeta jedinica lokalne samouprave u odgovarajućem procentu, koji je bio propisan zakonom. Prihod po osnovu poreza na promet činio je oko 27% ukupnih prihoda jedinica lokalne samouprave. Za razliku od poreza na promet, zakonom je predviđeno da se prihod od poreza na dodatu vrednost ne deli između budžeta Republike i budžeta jedinica lokalne samouprave, odnosno da u ukupnom iznosu pripada budžetu Republike.

Na ovaj način jedinice lokalne samouprave ostale su bez 47% svojih ukupnih prihoda koje je trebalo nadomestiti odgovarajućim promenama u sistemu finansiranja lokalne samouprave. Nadomeštanje izgubljenih prihoda izvršeno je tako što je jedinicama lokalne samouprave ustupljen porez na zarade u visini od 40% od iznosa koji se naplati na teritoriji jedinice lokalne samouprave. Onim opštinama i gradovima kojima to nije bilo dovoljno da se nadomeste izgubljeni prihodi, dodeljen je kompenzacioni transfer u visini dela izgubljenih prihoda koji nije nadomešten ustupanjem poreza na zarade.

Za 2006. godinu visina transfera nije utvrđivana na bazi kriterijuma iz Zakona o lokalnoj samoupravi već je godišnjim zakonom povećana utvrđena visina transfera za 2005. godinu i to kod gradova za 4% (indeks 104,0) i kod opština za 19,9% (indeks 119,9). Ovakvo rešenje obrazloženo je činjenicom da u tom momentu još nije bio donesen novi zakon kojim je trebalo da se smanje horizontalne razlike između pojedinih jedinica lokalne samouprave, tako da je različit indeks rasta transfernih sredstava opštinama i gradovima trebao da predstavlja međukorak ka novom sistemu finansiranja.

Takođe, počevši od 2005. godine, obračunati iznos transfera jedinicama lokalne samouprave dodeljivao se neposredno iz budžeta Republike i to jedanput mesečno do 25. u mesecu za tek ući mesec. Visina transfera koja se dodeljuje mesečno iznosi 1/12 godišnjeg iznosa, koji je utvrđen zakonom.

Reformom sistema finansiranja lokalne samouprave obezbeđen je znatno veći stepen autonomije lokalne samouprave i povećana je njena sposobnost da, u mnogo većoj meri nego do tada, vrši svoje Ustavom⁷ i zakonima⁸ utvrđene nadležnosti i to kroz:

- realno dvostruko veći obim prihoda za isti obim nadležnosti, što je obezbedilo dovoljan nivo sredstava za finansiranje Ustavom i zakonima utvrđenih nadležnosti lokalne samouprave;

⁷ Ustav Republike Srbije, *Službeni glasnik RS*, br. 83/06.

⁸ Zakon o javnim prihodima i javnim rashodima, *Službeni glasnik RS*, br. 76/91, 18/93, 22/93, 33/93, 67/93, 45/94, 42/98, 54/99, 22/2001 i 33/2004 i Zakon o lokalnoj samoupravi, *Sl. glasnik RS*, br. 9/02, 33/04 i 135/04.

- povećanje udela ustupljenih poreza i izvornih prihoda uz istovremeno smanjenje udela transfernih sredstava u ukupnim prihodima lokalne samouprave;
- pri tome su svi transferi ostali po svom karakteru nenamenski, tako da je lokalna samouprava sa njima mogla slobodno da raspolaže prema svojim potrebama;
- obezbeđeno je učešće lokalne samouprave u koncipiranju sistema finansiranja lokalne samouprave.

Kao osnovne slabosti važećeg sistema finansiranja, formalno posmatrano, mogle bi se navesti sledeće primedbe:

- Zakonom o lokalnoj samoupravi,⁹ kao sistemskim zakonom, nije bila određena metodologija za utvrđivanje ukupne visine transfera;
- takođe, Zakonom o lokalnoj samoupravi nije bila precizno propisana metodologija utvrđivanja visine transfera po pojedinim jedinicama lokalne samouprave;
- zakonom nisu bile precizno definisane vrste transfera (opšti transfer, transfer za ujednačavanje), niti su predviđeni namenski transferi (za kapitalne investicije, za poverene poslove i sl.);
- sistem je obezbedio značajno ali ipak nedovoljno smanjenje razlika između pojedinih grupa i jedinica lokalne samouprave (horizontalno ujednačavanje);
- metodologija koja se primenjuje za utvrđivanje transfera za ujednačavanje daval je, po pojedinim godinama, veoma različite rezultate, kao posledica primene dvostukog kriterijuma (GDP i visina prihoda).

Primedbe vezane za utvrđivanje ukupne visine transfera i njegove raspodele po pojedinim jedinicama lokalne samouprave, treba ipak uslovno shvatiti. Razlog za ovakvu tvrdnju nalazi se u činjenici da je prilikom donošenja godišnjeg zakona, kojim je utvrđivana ukupna visina transfera i njegova raspodela po pojedinim jedinicama lokalne samouprave:

- ukupna visina transfera utvrđivana je tako što je iznos transfera za prethodnu godinu, po pravilu indeksiran sa rastom bruto domaćeg proizvoda. Od ove prakse odstupilo se prilikom utvrđivanja transfera za 2005. i 2006. godinu, kada je ukupna visina transfera utvrđena u postupku donošenja budžeta republike i zavisila je od ocene mogućnosti budžeta Republike da ih finansira;
- Ministarstvo finansija redovno je opštinama i gradovima dostavljalo tabele sa detaljnim prikazom metodologije, odnosno obračunom visine transfera po pojedinim opštinama i gradovima, na osnovu zakonom propisanih kriterijuma, tako da su opštine i gradovi imali potpun uvid u primenjenu metodologiju i obračun transfera za svaku pojedinu opštinu i grad. Od ove prakse odstupilo se prilikom utvrđivanja transfera za 2005. i 2006. godinu, tako da je u tom periodu sistem utvrđivanja i raspodele transfera po pojedinim opštinama i gradovima postao netransparentan.

Vertikalna ujednačenost sistema

Vertikalna ujednačenost¹⁰ sistema finansiranja predstavlja jedan od osnovnih pokazatelja položaja lokalne samouprave. Naravno, raspodela prihoda po nivoima vlasti (centralni, regionalni i lokalni nivo) tesno je povezana i sa raspodelom nadležnosti. Prilikom ocene položaja lokalne samouprave posebno je bitno uočiti vezu između nadležnosti koje ima lokalna samouprava i obima sredstava sa kojima raspolaže.

⁹ Zakon o lokalnoj samoupravi, *Sl. glasnik RS*, br.9/02, 33/04 i 135/04.

¹⁰ Popović, D., Ilić-Popov, G., Begović, B., *Reforma poreskog sistema*, 2003., str. 48.

Tabela br. 1. Ostvareni tekući prihodi u 2005.godini - u milionima dinara¹¹

R.b.	Opis	2005. ostvareno	Udeo u GDP
1.	Budžet Republike	418.455	23,9%
2.	Autonomna Pokrajina Vojvodina	20.694	1,2%
3.	Lokalna samouprava	99.392	5,7%
4.	Organizacije obaveznog socijalnog osiguranja	221.000	12,6%
	Svega prihodi	759.541	43,4%
	GDP procena	1.750.000	100,0%

U tabeli br. 1 dat je prikaz strukture prihoda po nivoima vlasti. Pri tome treba imati u vidu da je krajem 2006. godine, Republički zavod za statistiku uradio reviziju već objavljenih rezultata obračuna bruto domaćeg proizvoda (BDP) za period 1997–2005. godine, tako da su iskazana učešća prihoda u bruto domaćem proizvodu niža od ranije objavljivanih. Tako, na primer, učešće prihoda lokalne samouprave u 2004. godini, obračunato prema ranije iskazanom BDP, iznosilo je 6,6%, a prema revidiranom BDP iznosi 6,1%. Učešće prihoda lokalne samouprave u 2005. godini u odnosu na ranije procenjeni BDP iznosilo je 6,1%, a prema procenjenom revidiranom BDP iznosi 5,7%.

Iskazano učešće prihoda u BDP od oko 6% je na nivou drugih zemalja koje su proizašle iz bivše Jugoslavije, a nešto je niže od učešća kod drugih zemalja u tranziciji, pre svega kao posledica manjeg obima nadležnosti u oblasti zdravstvene i socijalne zaštite i obrazovanja.

Inače, može se dati ocena da je vertikalna raspodela prihoda uravnotežena i usaglašena sa obimom nadležnosti, o čemu je ispoljena saglasnost svih učesnika prilikom izrade novog Zakona o finansiranju lokalne samouprave. Ovakvu ocenu dali su i inostrani eksperti koji su imali prilike da upoznaju sistem finansiranja u Srbiji. Potvrda za ovakav stav nalazi se i u činjenici da lokalna samouprava u globalu ostvaruje suficit. U nastavku teksta daje se prikaz udela tekućih prihoda lokalne samouprave u BDP u periodu 2000–2006. godine.

Tabela br. 2. Tekući prihodi lokalne samouprave – u milionima dinara¹²

Godina	Prihodi u tekućim cenama	BDP	Udeo u GDP
2000.	13.341	397.656	3,4%
2001.	30.433	783.897	3,9%
2002.	55.319	1.020.116	5,4%
2003.	68.682	1.171.563	5,9%
2004.	86.769	1.431.313	6,1%
2005.	99.392	1.750.000 ^(*)	5,7%
2006.	132.516	2.153.900 ^(*)	6,2%

^(*) Procena

¹¹ Bilten javnih finansija, Ministarstvo finansija RS, januar 2006.

¹² Bilten javnih finansija, januar 2007.

Iz priložene tabele br. 2. može se videti da je startna pozicija lokalne samouprave bila veoma niska (3,4% u 2000. godini) i da je današnji nivo udela prihoda lokalne samouprave u BDP dostignut u periodu 2001–2003. godine, kada je izvršena napred opisana reforma sistema finansiranja lokalne samouprave, odnosno kada su realno dvostruko povećani prihodi lokalne samouprave bez povećanja obima nadležnosti.

Horizontalna ujednačenost sistema

Sa stanovišta položaja pojedinačnih jedinica lokalne samouprave, od posebnog značaja je uređenost horizontalnog sistema ujednačavanja.¹³ Uloga horizontalnog sistema ujednačavanja je posebno značajna u onim zemljama, u kojima postoje izraženije regionalne i lokalne razlike u stepenu privredne razvijenosti i fiskalnom kapacitetu. Stoga se u cilju sagledavanja ovih razlika daje pregled ostvarene visine prihoda u 2005. godini po pojedinim grupama jedinica lokalne samouprave, koje su grupisane prema veličini, odnosno broju stanovnika. Visina prihoda iskazana je u relativnim iznosima, kao odnos prema prosečnoj visini prihoda po stanovniku za sve jedinice lokalne samouprave u Srbiji.

Tabela br. 3. Ostvareni prihodi u 2005. godini, po pojedinim grupama jedinica lokalne samouprave u odnosu na prosek pre ujednačavanja¹⁴

Grupe	U odnosu na prosek		
	Izvorni prihodi	Ustupljeni rep. porezi	Svega
1. do 20.000 stanovnika	39,3%	47,9%	44,9%
2. 20.000 - 30.000 stanovnika	37,7%	52,1%	47,1%
3. 30.000 - 50.000 stanovnika	35,5%	58,3%	50,3%
4. 50.000 - 70.000 stanovnika	44,5%	72,0%	62,3%
5. 70.000 - 100.000 stanovnika	41,0%	77,6%	64,7%
6. preko 100.000 stanovnika	65,8%	85,9%	78,8%
Svega opštine	45,1%	66,7%	59,1%
7. Gradovi	223,8%	175,2%	192,3%
UKUPNO	100,0%	100,0%	100,0%
Maksimalni iznos po stanovniku u din.	14.030	14.034	27.488
Minimalni iznos po stanovniku u din.	211	1.455	1.693
Odnos MAKS / MIN	66,6	9,6	16,2

Razlike u fiskalnom kapacitetu mogu se sagledati iz podatka o ostvarenim ustupljenim republičkim porezima, obzirom da se oni naplaćuju na istu osnovicu i po istoj stopi na celoj teritoriji Republike, kao i da ih naplaćuje republička poreska uprava, tako da je-

¹³ Popović, D., Ilić-Popov, G., Begović, B., *Reforma poreskog sistema*, 2003. str. 48.

¹⁴ *Bilten javnih finansija*, Ministarstvo finansija RS, 2005.

dinice lokalne samouprave nemaju nikakav uticaj na visinu ovih prihoda i na različite iznose ostvarenja po stanovniku.

Iz prethodne tabele br. 3 može se videti da postoji visok stepen korelacije, odnosno odgovarajuća pravilnost u visini ovih prihoda, koji po pravilu raste sa rastom veličine jedinica lokalne samouprave. Odnos između fiskalno najbogatije i fiskalno najsiromašnije jedinice lokalne samouprave iznosi 9,6 puta.

Visina ostvarenih izvornih prihoda zavisi u velikoj meri od politike i odluka lokalnih samouprava, tako da su ovde razlike izuzetno velike i iznose čak 66,6 puta između fiskalno najbogatije i fiskalno najsiromašnije jedinice lokalne samouprave. Ipak, ono što je bitnije uočiti je da manje jedinice lokalne samouprave, koje ujedno imaju i manji fiskalni kapacitet, pokušavaju da poboljšaju svoje prihode kroz povećani stepen opterećenja svojih obveznika, u čemu samo delimično uspevaju, što se može videti iz prikazanih podataka u tabeli prethodnoj tabeli br. 19 kolona 4. Odnos između fiskalno najbogatije i fiskalno najsiromašnije jedinice lokalne samouprave, pre dodele transfera sa centralnog nivoa, odnosno pre sprovedenog ujednačavanja, iznosi 16,2 puta.

U narednoj tabeli br. 4 daju se efekti sistema ujednačavanja koji je važio zaključno sa 2006. godinom.

Tabela br. 4. Ostvareni prihodi u 2005. godini, po pojedinim grupama jedinica lokalne samouprave u odnosu na prosek POSLE ujednačavanja¹⁵

Grupe	U odnosu na prosek		
	Svega (pre ujednačavanja)	Nenamenski transferi	Svega
1. do 20.000 stanovnika	44,9%	86,5%	50,7%
2. 20.000 - 30.000 stanovnika	47,1%	70,9%	50,4%
3. 30.000 - 50.000 stanovnika	50,3%	68,3%	52,8%
4. 50.000 - 70.000 stanovnika	62,3%	58,1%	62,1%
5. 70.000 - 100.000 stanovnika	64,7%	63,2%	64,5%
6. preko 100.000 stanovnika	78,8%	67,5%	77,5%
Svega opštine	59,1%	69,1%	60,6%
7. Gradovi	192,3%	169,7%	188,9%
UKUPNO	100,0%	100,0%	100,0%
Maksimalni iznos po stanovniku u din.	27.488	4.797	30.150
Minimalni iznos po stanovniku u din.	1.693	447	3.040
Odnos MAKS / MIN	16,2	10,7	9,9

Iz tabele br. 4 se može videti da je sistem finansiranja, koji je važio zaključno sa 2006. godinom, obezbedio određeno smanjenje razlika. Razlika između fiskalno najbogatije i fiskalno najsiromašnije jedinice lokalne samouprave smanjena je sa 16,2 puta, pre

¹⁵ Bilten javnih finansija, Ministarstvo finansija RS, april 2007.

ujednačavanja, na 9,9 puta posle ujednačavanja. Za 2006. godinu, procenjeno je da će razlika biti svedena sa oko 16 puta na 9,6 puta. Novi sistem finansiranja, koji je stupio na snagu od 1. januara 2007. godine dizajniran je tako da je znatno efikasniji u delu horizontalnog ujednačavanja, tako da se očekuje da će razlika između fiskalno najbogatije i fiskalno najsiromašnije jedinice lokalne samouprave iznositi oko 5,7 puta.

Struktura prihoda

Bitan elemenat autonomije lokalne samouprave je mogućnost lokalne samouprave da utiče na visinu svojih prihoda. U tom smislu u sistemu finansiranja lokalne samouprave u Srbiji redovno se prati struktura prihoda, koja zadovoljava tu vrstu ocene sistema finansiranja.

Tabela br. 5. Struktura prihoda u 2006. i 2007. godini¹⁶

OSNOVNE GRUPE PRIHODA	Struktura prihoda u %	
	2006.	2007. procena
I Ustupljeni prihodi	53,1%	42,4%
II Transferi	17,0%	21,8%
III Izvorni prihodi	29,9%	35,8%
SVEGA	100,0%	100,0%

U tabeli br. 5 je prikazana struktura prihoda prema njegovim osnovnim grupama, koje omogućavaju ocenu autonomije lokalne samouprave u ovom segmentu. Data je struktura prihoda za 2006. godinu, koja reprezentuje dosadašnji sistem finansiranja i procenjena struktura prihoda za 2007. godinu, koja je posledica novog sistema finansiranja, čija je primena otpočela od 1. januara 2007. godine.

Iz table se mogu videti značajne promene u strukturi prihoda koje treba da poboljšaju autonomiju lokalne samouprave u Srbiji. Primenom novog sistema finansiranja očekuje se smanjenje udela ustupljenih prihoda za više od 10 procentnih poena, uz istovremeno povećanje transfernih sredstava i izvornih prihoda. Smanjenje ustupljenih prihoda očekuje se po dva osnova i to:

- na osnovu izmene Zakona o porezima na dohodak građana, kojim je smanjena stopa poreza na zarade sa 14% na 12% i uveden neoporezivi deo u visini od 5.000 dinara. Smanjenje prihoda po ovom osnovu imaće i budžet Republike i budžeti lokalnih samouprava. Srazmerni deo gubitka prihoda lokalnih samouprava biće nadoknađen kroz ustupanje kompenzacionog transfera, tako da se to dovesti do povećanja udela transfernih sredstava u strukturi ukupnih prihoda lokalnih samouprava;

- u dosadašnjem sistemu finansiranja lokalne samouprave, porez na imovinu bio je ustupljeni porez. Prema novom sistemu finansiranja, ovaj porez postaje izvorni porez lokalne samouprave, koji se jedinice lokalne samouprave uvode svojom odlukom, kojom će utvrđivati stopu po kojoj se ovaj porez plaća. Ovo je ujedno razlog i za očekivano povećanje udela izvornih prihoda sa 29,9% u 2006. godini na približno 36% u 2007. godini.

¹⁶ Bilten javnih finansija, Ministarstvo finansija RS, april 2007.

PhD Vesna Aleksić

System of financing local self-government in the Republic of Serbia

A b s t r a c t

In the last period (1994-2006) there have been numerous and important changes in financing of local self-governing in Serbia. Current organization, as well as the territory, were maintained. Serbia has relatively small number of local self-governing units. General opinion is that separating in smaller units would reduce their economic independence, as well autonomy and ability to work effectively and rationally. Also, in the previous period their competence has not been changed. However, starting from 2007 range of their competence has been enlarged based on law and will be carried out in the field of health protection and preschool education.

Key words: financing, local self-governing, unified system

Literatura

1. Popović, D., Princip neutralnosti u poreskoj reformi u Srbiji i fiskalni razvoj u Evropi, *Finansije*, 1-2/92.
2. Popović, D., *Nauka o porezima i poresko pravo*, Open Society Institut/Constitutional and Legislative Policy Institute, Budapest, Savremena administracija, Beograd, 1997.
3. Popović, D., Ilić-Popov, G., Begović, B., *Reforma poreskog sistema*, 2003.
4. Zakon o javnim prihodima i javnim rashodima, *Službeni glasnik RS*, br. 76/91, 18/93, 22/93, 33/93, 67/93, 45/94, 42/98, 54/99.
5. Ustav Republike Srbije, *Službeni glasnik RS*, br. 1/90.
6. Zakon o lokalnoj samoupravi, *Sl. glasnik RS*, br.9/02, 33/04 i 135/04.
7. *Bilten javnih finansija*, Ministarstvo finansija RS, 2005.
8. *Bilten javnih finansija*, Ministarstvo finansija RS, januar 2006.
9. *Bilten javnih finansija*, Ministarstvo finansija RS, april 2007.