

Koncept finansiranja lokalne samouprave u Republici Srbiji

Rezime: Brojne promene koje su se dešavale i koje se još uvek dešavaju u Srbiji, uslovile su da se njeno društveno-političko uređenje decentralizuje, ali da se i sami fiskalno-finansijski odnosi između političko teritorijalnih jedinica decentralizuju. Novi sistem finansiranja lokalne samouprave je počeo da se primenjuje od 1. januara 2007. godine.

Ključne reči: Fiskalna decentralizacija, lokalna samouprava, reforma sistema finansiranja lokalne samouprave.

Summary: Numerous changes that have happened and are still happening in Serbia are the reason why her social and political structure is decentralizing and has to have fiscal and financial relations between the political territorial units decentralize. The new system of financing local government, which began to be applied from 1st January 2007, balanced the position of towns and municipalities.

Keywords: Fiscal system, decentralization, local self-government, reform of the local self-government funding system.

1. UVOD

Odnosi između različitih nivoa vlasti uvek je aktuelna i sveprisutna tema političkih debata, dijaloga, rasprava u gotovo svim zemljama bez obzira na njihovo federalno, unitarno ili konfederalno uređenje, bez obzira da li je reč o razvijenim ili manje razvijenim zemljama. U svim demokratskim političkim sistemima, kao i onima koji nastoje da se kreću u tom pravcu, jedno od najznačajnijih pitanja je kvalitet relacija centralne i lokalne vlasti, njihovih sopstvenih kapaciteta, ali i sinergije, koja proizilazi iz njihovog međusobnog prožimanja. Brojne promene koje su se dešavale i

* Rad je primljen 14. maja 2009. godine i na zahtev recenzenata, bio je jednom na reviziji kod autora

** Peta ekonomska škola „Rakovica“, Beograd, milan.kecman@yahoo.com

koje se još uvek dešavaju u Republici Srbiji, uslovile su da se njeno društveno-političko uređenje decentralizuje, ali da se i sami fiskalno-finansijski odnosi između političko teritorijalnih jedinica decentralizuju. Novim sistemom finansiranja lokalne samouprave, koji je počeo da se primenjuje od 1. januara 2007. godine zaokružena je reforma sistema javnih prihoda započeta 2001. godine. U članku će biti reči, uz kratak osvrt na istorijski aspekt finansiranja lokalne samouprave, o trenutno važećoj zakonskoj regulativi u oblasti finansiranja jedinica lokalne samouprave u Republici Srbiji, kao i o efektima novog sistema finansiranja koji je u primeni od početka 2007. godine.

2. RAZVOJ LOKALNE SAMOUPRAVE – ISTORIJSKI ASPEKT

Analizirati finansiranje lokalne samouprave u Republici Srbiji nije moguće bez pogleda na politički, ekonomski i društveni razvoj Srbije kroz određeni vremenski period.

Put razvoja sistema lokalne samouprave u Srbiji je specifičan kao i kod drugih država u okruženju i uopšte u Evropi. Tradicija lokalne samouprave se održavala u Srbiji neprekidno, bez obzira na sva političko-društvena dešavanja. Za fiskalnu decentralizaciju u Republici Srbiji možemo reći da se kretala od ekstremne centralizacije do ekstremne decentralizacije, svakako, uz postojanje brojnih prelaznih oblika u određenim trenucima.

Da bi slika o osnovnim obeležjima današnje samouprave u Republici Srbiji bila potpuna, neophodan je „pogled unazad“ i kraći osvrt na osnovna obeležja lokalne samouprave u daljoj ili skorijoj prošlosti. Lokalna samouprava u Srbiji je institucija političkog sistema sa najdužom, najbogatijom, ali i istovremeno i izrazito neravnomernom tradicijom. (Vidi: [1] str. 183). Izvesni oblici lokalne samouprave su postojali još za vreme turske vladavine nad Beogradskim pašalukom, kasnije, preko dobijanja prava na određen stepen vlasti izniklih iz oslobodilačkih ustanaka, lokalna samouprava je dobila određene obrise. Kopije francuskog centralističkog modela lokalne samouprave u KSH, zatim, lokalni sistem jedinstveno državno-samoupravnih vlasti pod strogom kontrolom centralnih vlasti u SFRJ, te od 1974. i prividno visokog nivoa decentralizacije (prividnog stepena decentralizacije jer je značajno bio ograničen i kontrolisan od strane republika/pokrajina) su naredne faze u sistemu lokalne samouprave. Donošenjem Ustava Republike Srbije 1990. godine pojam lokalna samouprava je vraćen u teritorijalno-pravni sistem Republike Srbije.

Raspadom SFRJ i nastankom SRJ (i njenim Ustavom iz 1992.) zagarantovano je pravo na lokalnu samoupravu, a Srbiji i Crnoj Gori, kao republikama članicama je ostavljeno da samostalno urede način ostvarivanja tog prava. Ustav SRJ propisao da nepokretnosti i druga sredstva koja koriste jedinice lokalne samouprave su u državnoj svojini. Zakonom o sredstvima u svojini Republike Srbije (1995.) lokalne jedinice su lišene svojinskih prava. Od kraja 2000. godine i promena koje su zahvatile sve segmente u Republici Srbiji,

započela je i reforma lokalne samouprave. Novim Ustavom Republike Srbije iz 2006. godine postavljen je novi pravni okvir u kome funkcioniše lokalna samouprava.

Sistem finansiranja lokalne samouprave u periodu od 1946. do 2001. godine obeležava nekoliko faza. Period do donošenja Ustava SFRJ, a zatim i Ustava republika-članica i autonomnih pokrajina 1974. godine, predstavlja fazu centralizacije sistema finansiranja. Prihodi koji su ustupani nižim političko-teritorijalnim jedinicama određivani su svake godine od strane centralne vlasti. Kada je reč o dotacijama one su davane izuzetno i to samo kao pomoć nedovoljno razvijenim područjima koja su bila u „finansijskim teškoćama“. (Vidi: [4] str. 77-78). Najveći deo sredstava lokalne vlasti su trošile na tekuće potrebe, a finansirale su se uglavnom od strane republike. Ovaj period je obeležen fiskalnom centralizacijom. Donošenjem Ustava SFRJ 1974. godine dolazi vreme decentralizacije i u fiskalno-finansijskim odnosima. Kao što je poznato, Ustavom, republike i pokrajine su dobile državni suverenitet i to se odrazilo i na poreski sistem. Republike i pokrajine, Vojvodina i Kosovo su imale poreski suverenitet. Koliko je sistem javnih prihoda bio decentralizovan pokazuje i činjenica da su opštine imale ingerencije za uvođenje pojedinih poreskih oblika (npr. opštinski porez na promet). Raspad SFRJ i nastanak novih država doneo je, sasvim očekivano, promene u sistemu finansiranja. Ustavom Republike Srbije 1990. godine, uspostavljanjem centralizovane državne strukture i donošenjem seta poreskih zakona započete su promene u finansiranju političko-teritorijalnih jedinica. Formiranjem SRJ 1992. godine i donošenjem Ustava SRJ uz pomenuti Ustav Republike Srbije iz 1990. godine „slika“ poreskog sistema postaje dosta različita u odnosu na „sliku“ iz vremena SFRJ. Jedinice lokalne samouprave su bile finansijski zavisne od ustupanja dela poreza na promet, neto imovinu i od transfera iz republičkog budžeta. Imale su vlastite prihode i to od lokalnih taksa, naknada i neporeskih izvora što je, naravno, bilo nedovoljno za pokriće rashoda, pa otud neophodnost pomenutih ustupanja dela poreza i transfera. Promene koje su zahvatile poreski sistem nisu bile samo na strani prihoda, već i na strani rashoda gde su utvrđene nove nadležnosti i nove funkcije pojedinih nivoa vlasti. Ovaj novi poreski sistem, uveden i zamišljen kao sistem koji će ličiti i vremenom postati identičan poreskim sistemima u tržišnim privredama nije dugo trajao. Ratovi u okruženju, sankcije SB UN prema SRJ (potpuna blokada SRJ usvajanjem rezolucije 820 SB UN krajem aprila 1993. godine) i drugi brojni realni faktori, (kao što je raspad nekadašnjeg jugoslovenskog tržišta, što je imalo drastične posledice na plasman proizvodnje/obezbeđenje sirovina velikog broja preduzeća), predstavljali su izuzetne šokove kojima je bila izložena privreda SRJ. Ovo je svakako, jedan od uzroka „eksplozije“ cena, odnosno hiperinflacije, jedne od najvećih zabeleženih u svetskoj ekonomskoj istoriji. Karakter i uzroci hiperinflacije u SRJ su ukazivali da je u pitanju klasična hiperinflacija, odnosno, onaj tip hiperinflacije čiji su uzroci u obimnim fiskalnim deficitima koji se monetizuju emisijom centralne banke. Ova pojava je poznata kao Olivera – Tanziev efekat koji nastaje kao posledica vremenskog pomaka u naplati poreza čija realna vrednost opada sa rastom inflacije/hiperinflacije. Rastući budžetski deficit dejstvuje kao mehanizam rasta ponude novca i akceleracije inflacije/hiperinflacije. (Vidi: [9] str. 77-78). U toj i takvoj situaciji poreski sistem

se, najjednostavnije rečeno, raspao. Često se u literaturi može sresti, kao izvesni kuriozitet da je dinar u decembru 1993. godine pored već davno izgubljenih funkcija čuvanja vrednosti i obračunske jedinice, izgubio i transakcionu funkciju, mogao se koristiti samo za plaćanje poreza državi. Sa mesečnom stopom inflacije od preko 300 miliona procenata SRJ je zauzela neslavno drugo mesto u svetskoj ekonomskoj istoriji po mesečnom nivou hiperinflacije. To je po redosledu bila šesnaesta hiperinflacija u ekonomskoj istoriji i druga u Jugoslaviji (ovaj put u SRJ) za poslednjih pet godina (prethodna je bila krajem 1989. godine u SFRJ kada je premašila 60% mesečno).

Pokušalo se u ovom periodu sa promenama poreskih propisa i uvođenjem destiniranih dažbina, koje su trebale da se primenjuju privremeno, uglavnom u oblasti oporezivanja prometa, ali su se ipak zadržale sve do 2001. godine, ali bez nekih većih rezultata. Programom monetarne rekonstrukcije i ekonomskog oporavka SRJ od 24.01.1994. godine uspostavljen je, između ostalog, novi sistem finansiranja. Deo koji se tiče lokalne samouprave bio je baziran na konceptu da isti obim nadležnosti imaju gradovi i opštine i zasnivao se na ujednačavanju rashoda, čija je visina, po pojedinim jedinicama lokalne samouprave utvrđivana na osnovu zakonom utvrđenih objektivnih kriterijuma. (Vidi: [8] str. 96-97).

Nadležnosti lokalne samouprave činile su 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, a za finansiranje poverenih nadležnosti, sredstva je obezbeđivala Republika i to ustupanjem određenih republičkih poreza. (Vidi: [7] str. 12-13). Kada je reč o ustupljenim republičkim porezima, bitno je istaći da su postojale dve grupe, ustupljeni porezi, kod kojih se njihova raspodela po pojedinačnim jedinicama lokalne samouprave utvrđivala na bazi zakonom utvrđenih kriterijuma kojima su utvrđivani objektivno potrebni rashodi (korišćen je termin „ograničena sredstva“) i ustupljeni porezi koje su jedinice lokalne samouprave ostvarivale bez ikakvih ograničenja. (Vidi: [7] str. 12-13). Ovako uređenim sistemom finansiranja najviši obim izvornih prihoda imali su gradovi kao fiskalno najjače jedinice lokalne samouprave, ali su smatrali da im to ne obezbeđuje potrebne prihode za finansiranje njihovih povećanih rashoda. Ocenjujući sistem finansiranja lokalne samouprave u periodu od 1994. godine (od trenutka uvođenja Programa monetarne rekonstrukcije i ekonomskog oporavka) pa do 2000. godine, u najkraćem može se reći, da nije obezbeđivao dovoljan obim sredstava jedinicama lokalne samouprave. Određena rešenja doneta pod pritiskom, pre svega gradova, a onda i opština narušili su prvobitno zamišljen sistem finansiranja. Jedno od rešenja se ogledalo u ustupanju dela poreza na promet i to opštinama u visini od 5%, gradovima 10% i gradu Beogradu 15%, što je svakako dovelo do povećanja ukupnog obima sredstava lokalne samouprave, ali isto tako, pojavile su se značajne razlike u visini raspoloživih sredstava između opština i gradova, u korist gradova. Obim nadležnosti i gradova i opština je ostao isti. Ovaj sistem finansiranja, postavljen sa ciljem vertikalnog i horizontalnog ujednačavanja uz pojedine izmene bio je na snazi do 2001. godine. Odlikovala ga je visoka centralizacija kako prihoda, tako i

rashoda i veliki broj javnih prihoda nastao je uglavnom kao rezultat političkih prilika.

Reforma sistema finansiranja lokalne samouprave nakon političkih promena s kraja 2000. godine, u periodu od 2001. do 2004. godine izvršena je u dve faze. Cilj reforme u pomenutom periodu ogledao se u tome da se povećaju ukupni prihodi lokalne samouprave jer su postojeći bili nedovoljni u odnosu na nadležnosti lokalne samouprave. Naravno, reforma se odnosila na funkcionisanje celog finansijskog sistema pa između ostalog i lokalne samouprave. Usvojeni su novi ili izmenjeni postojeći zakoni koji tretiraju poreski sistem, izdvajamo neke od njih: Zakon o izmenama i dopunama Zakona o javnim prihodima i javnim rashodima; Zakon o porezu na dohodak građana; Zakon o porezu na dobit preduzeća; Zakon o porezu na promet; Zakon o porezu na dodatu vrednost; Zakon o porezima na imovinu; Zakon o lokalnoj samoupravi; Zakoni o učešću opština i gradova u porezu na zarade i porezu na promet, 2001.-2004.; Zakon o utvrđivanju određenih nadležnosti Autonomnih pokrajina; Donošenjem navedenih zakona i drugih propisa, poreski sistem Republike Srbije, odnosno njegova struktura postajala je slična poreskoj strukturi zemalja-članica Evropske Unije.

Od 2005. godine u Republici Srbiji je počeo da se primenjuje porez na dodatu vrednost što je, svakako jedan od značajnih koraka u prilagođavanju poreskog sistema, sistemima zemalja-članica Evropske Unije. Pomenuta struktura poreskog sistema je sada bila uporediva sa poreskom strukturom drugih zemalja u skladu sa OECD klasifikacijom. Za finansiranje opština i gradova, odnosno grada Beograda, pripadali su javni prihodi, i to: (Vidi: [11]).

- Deo poreza na dohodak građana;
- Porez na imovinu;
- Porez na nasleđe i poklone;
- Porez na prenos apsolutnih prava;
- Deo poreza na promet;
- Porez na fond zarada;
- Lokalne komunalne takse;
- Boravišna taksa;
- Opštinske administrativne takse;
- Ostali prihodi (naknade za korišćenje gradskog građevinskog zemljišta, naknade za izgradnju, održavanje i korišćenje lokalnih puteva i ulica i drugih javnih objekata od opštinskog značaja, prihodi od sredstava opština, odnosno grada deponovana kod banaka, prihodi od koncesione naknade za obavljanje komunalnih delatnosti, deo naknade za korišćenje rudnog blaga na teritoriji opštine, samodoprinos uveden za teritoriju opštine itd.).

Grad Beograd Statutom grada utvrđuje koji deo prihoda pripada budžetu opština, a koji deo budžetu grada Beograda. Rezultati reformi sistema finansiranja lokalne samouprave u posmatranom periodu ogledaju se, pre svega, u ukupnoj visini sredstava kojima su raspolagale lokalne samouprave jer su ona bila, *realno povećana za nešto više od dva puta*. Ovo povećanje obima sredstava je bilo zabeleženo kod svih jedinica lokalne samouprave, ali ono nije bilo ujednačeno i ravnomerno, već su, pre svega gradovi i fiskalno jače opštine dobile znatno povećanje, dok to nije bio slučaj sa lokalnim zajednicama manje ekonomske snage, odnosno fiskalnog kapaciteta. (Vidi: [8] str. 96-98).

Kako bi se smanjile pomenute razlike, u sistem finansiranja lokalne samouprave uvode se transferi za ujednačavanje prihoda, da bi i fiskalno manje bogate jedinice lokalne samouprave mogle da finansiraju rashode za obavljanje svojih nadležnosti.

Sledeći korak u promeni sistema finansiranja lokalne samouprave dogodio se u periodu od 2005. do 2007. godine i iniciran je promenama u celokupnom poreskom sistemu. Ukidanje poreza na fond zarada i poreza na finansijske transakcije, uvođenjem PDV umesto do tada korišćenog poreza na promet, odrazilo se na lokalne samouprave jer su dva pomenuta prihoda činila oko 47% ukupnih prihoda budžeta lokalne samouprave. (Vidi: [8] str. 98-99).

Obzirom na gubitak značajnog dela prihoda lokalne samouprave ovim izmenama, pristupilo se zameni istih i to povećanjem udela lokalne samouprave u porezu na zarade. Imajući u vidu činjenicu da su gradovi imali povećano učešće u porezu na promet (10% gradovi i 15% grad Beograd) za njih je bila neophodna primena najveće stope učešća u porezu na zarade. Bila je jedinstvena i iznosila je 40%. Onim jedinicama lokalne samouprave, kojima ostvareni prihodi po osnovu učešća u porezu na zarade po stopi od 40% nisu bili dovoljni za nadomeštaj izgubljenih prihoda, dodeljen je kompenzacioni transfer do visine potrebne da se u potpunosti nadomeste izgubljeni prihodi. (Vidi: [8] str. 99).

U 2005. godini pomenuti kompenzacioni transfer je dodeljen u ukupnoj visini od 5,7 milijardi dinara za 4 grada i 35 opština. Oko 94% ukupno dodeljene sume (5,3 milijarde) je pripalo gradovima.

Od 2007. godine počinju da se primenjuju novi propisi u sistemu finansiranja jedinica lokalne samouprave i oni će biti detaljnije razrađeni u nastavku.

3. FINANSIRANJE JEDINICA LOKALNE SAMOUPRAVE – VAŽEĆA ZAKONSKA REGULATIVA

Proглаšenjem Ustava Republike Srbije novembra 2006. godine uspostavljen je novi pravni okvir i za lokalnu samoupravu. (Vidi: [10]). Pored Ustava u decembru 2007. godine usvojen je paket novih zakona koji uređuju oblast lokalne

samouprave, i to: Zakon o lokalnoj samoupravi; Zakon o teritorijalnoj organizacije Republike Srbije; Zakon o glavnom gradu; Zakon o lokalnim izborima. Novim Ustavom i novim Zakonom o teritorijalnoj organizaciji, Republiku Srbiju čine opštine, gradovi i grad Beograd kao teritorijalne jedinice i autonomne pokrajine kao oblik teritorijalne autonomije. U Srbiji ne postoje regioni, postoje samo administrativni okruzi sa izuzetno malo nadležnosti i oni su zapravo dekoncentrisani oblici republičkih organa. Broj jedinica lokalne samouprave u Republici Srbiji je 145 (122 opština, 22 grada i grad Beograd). Prema Zakonu o teritorijalnoj organizaciji Republike Srbije broj jedinica lokalne samouprave u Republici Srbiji je 174 (145 - Srbija bez Kosova i 29 - AP Kosovo i Metohija). (Vidi: [16]). (Ovaj podatak o 145 jedinica lokalne samouprave i drugi koji će biti analizirani ne obuhvataju AP Kosovo i Metohiju).

Pre donošenja pomenute nove zakonske regulative u Republici Srbiji je postajalo 5 gradova, Novi Sad, Kragujevac, Niš, Priština i Beograd kao glavni grad sa posebnim statusom.

Od 2001. godine i početka reforme sistema finansiranja, autonomija jedinica lokalne samouprave je značajno proširena, kako po pitanju nadležnosti tako i po pitanju izvora finansiranja. Novom zakonskom regulativom opštine/gradovi obavljaju izvorne poslove i poverene poslove od strane višeg nivoa vlasti (republike i pokrajine). (Vidi: [14]).

Izvorni poslovi se finansiraju prihodima iz lokalnog budžeta i predstavljaju njihov isključivi rashod, a sredstva za obavljanje poverenih poslova predstavljaju rashod budžeta Republike Srbije, a ne lokalne vlasti kojima su povereni poslovi. (Vidi: [14]).

Kada je reč o vrstama prihoda jedinica lokalne samouprave (opština, gradova i grada Beograda), sredstva se obezbeđuju iz izvornih i ustupljenih prihoda, transfera, primanja po osnovu zaduživanja i drugih prihoda i primanja utvrđenih zakonom. (Vidi: [15]).

3.1. Izvorni prihodi jedinica lokalne samouprave

Jedinicama lokalne samouprave pripadaju izvorni prihodi ostvareni na njenoj teritoriji i to: (Vidi: [15]).

- porez na imovinu, osim poreza na prenos apsolutnih prava i poreza na nasleđe i poklon;
- lokalne administrativne takse;
- lokalne komunalne takse;
- boravišna taksa;
- naknada za korišćenje građevinskog zemljišta;
- naknada za uređivanje građevinskog zemljišta;
- naknada za zaštitu i unapređivanje životne sredine;

- prihodi od koncesione naknade za obavljanje komunalnih delatnosti i prihodi od drugih koncesionih poslova, koje jedinica lokalne samouprave zaključi u skladu sa zakonom;
- novčane kazne izrečene u prekršajnom postupku za prekršaje propisane aktom skupštine jedinice lokalne samouprave, kao i oduzeta imovinska korist u tom postupku;
- prihodi od davanja u zakup, odnosno na korišćenje nepokretnosti u državnoj svojini koje koristi jedinica lokalne samouprave i indirektni korisnici njenog budžeta;
- prihodi od prodaje pokretnih stvari koje koristi jedinica lokalne samouprave i indirektni korisnici njenog budžeta;
- prihodi koje svojom delatnošću ostvare organi i organizacije jedinice lokalne samouprave;
- prihodi od kamata na sredstva budžeta jedinice lokalne samouprave;
- prihodi po osnovu donacija jedinici lokalne samouprave;
- prihodi po osnovu samodoprinosa;
- drugi prihodi utvrđeni zakonom.

Za navedene izvorne prihode, stope, kao i način i merila za određivanje visine lokalnih taksi i naknada utvrđuje skupština jedinice lokalne samouprave svojom odlukom, u skladu sa zakonom. (Vidi: [15]).

3.2. Ustupljeni prihodi jedinica lokalne samouprave

Zajednički prihodi različitih nivoa vlasti u Republici Srbiji obuhvataju prihode od poreza i naknada. Uvode se isključivo republičkim zakonima. Zajednica prihoda postoji između sva tri nivoa vlasti (republike, pokrajine i lokalne vlasti). Jedinici lokalne samouprave sa nivoa Republike pripadaju ustupljeni prihodi i transferi, a Autonomna pokrajina isto tako, može jedinici lokalne samouprave dodeliti namenski transfer.

Jedinici lokalne samouprave pripadaju sledeći porezi ostvareni na njenoj teritoriji: (Vidi: [15]).

- *porez na dohodak građana, i to na prihode od:*
 - 1) samostalne delatnosti,
 - 2) nepokretnosti,
 - 3) davanja u zakup pokretnih stvari,
 - 4) osiguranja lica,
 - 5) 40% od poreza na zarade koji se plaća prema prebivalištu zaposlenog,

6) ostali prihodi u skladu sa zakonom;

- *porez na nasleđe i poklon;*
- *porez na prenos apsolutnih prava.*

Opštinama i gradovima pripadaju prihodi ostvareni naplatom određenih naknada, i to: (Vidi: [15]).

- godišnja naknada za motorna vozila, traktore i priključna vozila;
- naknada za zagađivanje životne sredine;
- naknada za korišćenje mineralnih sirovina;
- naknada za izvađeni materijal iz vodotoka;
- naknade za korišćenje šuma;
- naknade za korišćenje voda;
- naknada za promenu namene poljoprivrednog zemljišta;
- naknada za korišćenje prirodnog lekovitog faktora;
- turistička naknada;
- druge naknade u skladu sa zakonom.

Uz navedene ustupljene prihode, opštinama i gradovima pripada deo sredstava od prodaje društvenih i državnih preduzeća čije je sedište na njihovoj teritoriji.

3.3. Transferi kao vid finansiranja jedinica lokalne samouprave

Transferi *per definitionem* predstavljaju plaćanja koja jedan sektor (nivo vlasti) vrši drugom sektoru (nivou vlasti) bez odgovarajućih primanja u robi i uslugama u zamenu za ta plaćanja. (Vidi: [5] str. 341). Međubudžetski transferi su glavni instrument otklanjanja vertikalne i horizontalne fiskalne neravnoteže. Primena transfera kao načina finansiranja, zasnovana je na prenošenju sredstava iz budžeta jednog nivoa vlasti u budžete drugih nivoa vlasti. Koristi se pri primeni sistema raspodele po metodi zajednice prihoda. U zavisnosti od političko-teritorijalne organizacije države i mogućeg smera kretanja sredstava između datih nivoa vlasti u njoj, ovaj sistem se može ostvariti u dve varijante i to kao: zajednica prihoda sa doprinosima i zajednica prihoda sa dotacijama. (Vidi: [4] str. 29).

Uvek postavljano pitanje kada je reč o transferima je metod i način kako odrediti visinu sredstava za prenos subcentralnim nivoima vlasti. Najčešće, visina sredstava koja se transferišu se određuju kao fiksno utvrđeni procenat prihoda centralne vlasti ili kao odnos prema nekoj drugoj makroekonomskoj veličini (na primer, prema bruto domaćem proizvodu); na *ad hoc* osnovi (kao i drugi budžetski rashodi) i na bazi utvrđene formule.

Sistem transfera u Republici Srbiji je uređen na način da se vrši transfer sredstava od republike ostalim nivoima teritorijalne organizovanosti (autonomne

pokrajine i jedinice lokalne samouprave). Pre raspada Državne zajednice Srbija i Crna Gora, Republika Srbija je deo svojih sredstava transferisala Državnoj zajednici. Uz navedene, postoji još i vid transfera na samom republičkom nivou gde se iz budžeta transferišu sredstva vanbudžetskim fondovima.

Donošenjem novog Zakona o finansiranju lokalne samouprave utvrđivanje visine transfera i njegove raspodele pojedinim jedinicama lokalne samouprave pretrpeo je značajne promene u odnosu na prethodni period. Utvrđivanje ukupne visine transfera je određeno Zakonom o finansiranju lokalne samouprave. Novim zakonodavstvom razlikuju se dve osnovne grupe transfera, *nenamenski i namenski*. (Vidi: [15]).

Nenamenske transfere karakteriše njihov nenamenski karakter, što znači da jedinica lokalne samouprave ima pravo da ih koristi u okviru svoje zakonom utvrđene nadležnosti za bilo koju namenu. Godišnji iznos ukupnog nenamenskog transfera, koji se raspodeljuje jedinicama lokalne samouprave, iznosi 1,7% ostvarenog bruto domaćeg proizvoda prema poslednjem objavljenom podatku republičkog organa nadležnog za poslove statistike. (Vidi: [15]). Podatak o visini transfera od 1,7% bruto domaćeg proizvoda se odnosi na 2007. godinu i ideo u bruto domaćem proizvodu je povećan u odnosu na 2006. godinu (iznosio je 1,175%) kako bi se jedinicama lokalne samouprave nadomestio deo gubitka prihoda koji im je nastao smanjenjem stope poreza na zarade, izmenama Zakona o porezu na dohodak građana, sa 14% na 12% i uvođenjem istim izmenama neoporezivog dela u visini od 5 000 dinara.

U nenamenske transfere spadaju:

- transfer za ujednačavanje;
- kompenzacioni transfer;
- tranzicioni transfer;
- opšti transfer.

Pravo na *transfer za ujednačavanje* ima jedinica lokalne samouprave čiji je procenjeni iznos prihoda od ustupljenih poreza po stanovniku, za godinu za koju se donosi budžet, manji od 90% procenjenog prosečnog prihoda po stanovniku od ustupljenih poreza u svim opštinama u Republici, bez gradova. (Vidi: [15]). Jednostavnije rečeno, visina ovog transfera zavisi od stepena fiskalnog kapaciteta, veći stepen zaostajanja u fiskalnom kapacitetu, veći obim transfera za ujednačavanje po stanovniku i obrnuto. (Vidi: [7] str. 31).

Kompenzacioni transfer je deo ukupnog nenamenskog transfera, kojim se nadomešta deo izgubljenih prihoda nastao po osnovu promene republičkih poreskih propisa. Namenjen je za nadomeštanje dela izgubljenih prihoda lokalne samouprave nastalih ukidanjem poreza na fond zarada (bio izvorni prihod jedinica lokalne samouprave) i zamenom poreza na promet (deo pripadao jedinicama lokalne samouprave), porezom na dodatu vrednost (u celosti pripada budžetu Republike). Ovom vrstom transfera se vrši nadoknađivanje dela gubitaka lokalne samouprave koji su posledica već pomenutog smanjenja stope poreza na zarade sa 14% na 12% i uvođenjem neoporezivog iznosa od 5000

dinara. (ne oporezivi iznos od 5000 dinara je predviđen Zakonom, s tim što se vrši njegovo usklađivanje pa je tako trenutno ne oporezivi iznos 5980 dinara). Karakter ovog transfera je trajni, obzirom da su i izgubljeni prihodi jedinica lokalne samouprave isto tako, trajni.

Tranzicioni transfer ima privremeni karakter i namenjen je za nadomeštanje izgubljenih prihoda jedinicama lokalne samouprave koje su imale značajno smanjenje prihoda uvođenjem novog sistema finansiranja. Zakonom o finansiranju lokalne samouprave je propisana da se nadomeštanje izgubljenih prihoda na ovaj način može vršiti najduže u periodu od tri godine (do 2010. godine). (Vidi: [15]).

Pravo na *opšti transfer* imaju sve jedinice lokalne samouprave. Ukupan iznos sredstava za opšti transfer dobija se kada se od ukupnog iznosa nenamenskog transfera odbije potreban iznos transfera za ujednačavanje, kompenzacionog i tranzicionog transfera. (Vidi: [15]). Kriterijumi i metodologija raspodele opšteg transfera po posebnom obrascu su utvrđene Zakonom o finansiranju lokalne samouprave. Visina opšteg transfera za svaku jedinicu lokalne samouprave se utvrđuje zasebno, polazeći od Zakonom propisanih kriterijuma, pri čemu je svakom kriterijumu pripisan odgovarajući ponder. (Vidi: [5] str. 345). Reč je o sledećim kriterijumima (i ponderima): broj stanovnika (65%), površina teritorije lokalne samouprave (19,3%), broj objekata u osnovnom obrazovanju (1,14%), broj odeljenja u srednjem obrazovanju (2%), broj objekata u srednjem obrazovanju (0,5%), broj dece obuhvaćene neposrednom dečijom zaštitom (6%) i broj objekata dečije zaštite (1,5%).(Vidi: [5] str. 345).

Kako bi se postigla određena jednakost između jedinica lokalne samouprave u sistemu finansiranja uvedena je odgovarajuća preraspodela transfera. 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). (Vidi: [7] str. 32). Ovaj uslov, inače zadovoljavaju samo Beograd i Novi Sad kao dve najveće jedinice lokalne samouprave. Umanjenje transfera iznosi 40% od razlike iznad proseka. (Vidi: [7] str. 33).

Jedinica lokalne samouprave Republike Srbije može obezbediti **namenski transfer** za obavljanje određenih poslova u okviru njihovog izvornog ili poverenog delokruga.

Nadležno Ministarstvo, odnosno posebna organizacija utvrđuje visinu namenskog transfera i kriterijume za njegovu raspodelu po pojedinim jedinicama lokalne samouprave i dinamiku prenosa sredstava. Razlozi za uvođenje namenskih transfera u sistem finansiranja lokalne samouprave su sledeći: (Vidi: [7] str. 34).

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

Zakonom o finansiranju lokalne samouprave utvrđene su dve vrste namenskih transfera, i to: funkcionalni transfer i namenski transferi u užem smislu.

Ukupan iznos funkcionalnih transfera izračunava se na osnovu podataka o ukupnim troškovima obavljanja određene funkcije u poslednjoj godini pre njenog prenošenja na nivo lokalne samouprave. Republika može jedinicama lokalne samouprave obezbediti namenski transfer za obavljanje određenih poslova u okviru njihovog izvornog ili poverenog delokruga. (Vidi: [15]).

Kada se govori o finansiranju lokalne samouprave posredstvom transfera, treba istaći još jednu značajnu novinu. Naime, reč je o nadzoru nad novim sistemom raspodele transfera. Zakonom o finansiranju lokalne samouprave propisano je da se u cilju obezbeđenja pravičnosti, efikasnosti i otvorenosti sistema finansiranja lokalne samouprave osniva Komisija za finansiranje lokalne samouprave koja se sastoji od predsednika i deset članova imenovanih od strane Vlade Republike Srbije i Stalne konferencije gradova i opština. (Vidi: [5] str. 346).

3.4. Zaduživanje kao vid finansiranja jedinica lokalne samouprave

Zaduživanje lokalnih vlasti u Srbiji je do 2005. godine bilo regulisano Zakonom o budžetskom sistemu. Prema odredbama pomenutog zakona lokalna samouprava je mogla da se zadužuje za kapitalne investicije i to u visini do 20% tekućih prihoda ostvarenih u prethodnoj godini, kao i za prevazilaženje tekuće nelikvidnosti za šta je mogla da dobije pozajmicu iz budžeta Republike, ali sa obavezom vraćanja do 30. novembra tekuće godine.

Donošenjem Zakona o javnom dugu u drugoj polovini 2005. godine restriktivne odredbe o zaduživanju jedinica lokalne samouprave su liberalizovane.

Odluku o zaduživanju lokalne vlasti donosi nadležni organ lokalne vlasti, po prethodno pribavljenom mišljenju Ministarstva.

Lokalne vlasti se mogu zaduživati na domaćem i inostranom tržištu i to za finansiranje deficita tekuće likvidnosti, koji nastaje usled neuravnoteženosti kretanja u javnim prihodima i javnim rashodima. Zaduzivanje za finansiranje deficita ne sme preći 5% ukupno ostvarenih prihoda budžeta lokalne vlasti u prethodnoj godini i ukupan iznos zaduživanja mora se vratiti pre kraja budžetske godine u kojoj je ugovoreno. (Vidi: [12]).

Jedinice lokalne samouprave se mogu i dugoročno zaduživati, ali samo radi finansiranja ili refinansiranja kapitalnih investicionih rashoda. Iznos neizmerenog dugoročnog zaduženja za kapitalne investicione rashode ne može biti veći od 50% ukupno ostvarenih tekućih prihoda budžeta lokalne vlasti u prethodnoj godini i iznos glavnice i kamate koji dospeva u svakoj godini na sva neizmerena dugoročna zaduživanja, ne može biti veći od 15% ukupno ostvarenih tekućih prihoda budžeta lokalne vlasti u prethodnoj godini. (Vidi: [12]). Nakon usvajanja Zakona o javnom dugu, zaduživanje jedinica lokalne samouprave je postepeno počelo da raste.

3.5. Sistem finansiranja grada Beograda

Ustavom Republike Srbije i pratećim zakonima, grad Beograd ima nadležnosti poverene opštini i gradu, nadležnosti koje su poverene Gradu kao glavnom gradu Republike Srbije i poslove državne uprave koje mu Republika zakonom poveri iz okruza prava i dužnosti. (Vidi: [19]). Kao glavni grad Republike Srbije se finansira isto kao i druge jedinice lokalne samouprave u Republici Srbiji u skladu sa Zakonom o finansiranju lokalne samouprave, iz javnih prihoda (vlastitih i ustupljenih), transfera iz republičkog budžeta i pozajmljenim sredstvima u vidu kredita. (Vidi: [11], [15]).

Navedeni prihodi koji pripadaju gradu Beogradu se dele između grada Beograda i 17 gradskih opština u njegovom sastavu na osnovu Odluke o obimu sredstava za vršenje poslova Grada i gradskih opština i utvrđivanju koji pripadaju gradu i gradskim opštinama. Pomenuta odluka se donosi za svaku kalendarsku godinu.

Gradskim opštinama najčešće pripadaju u celosti njihovi izvorni prihodi, dok gradskom budžetu pripadaju izvorni prihodi Grada i zajednički prihodi Grada i Republike. Grad Beograd ustupa opštinama deo zajedničkih prihoda Grada i opština, i Republike. Iznos ustupljenih sredstava se razlikuje od opštine do opštine i uglavnom zavisi od stepena razvijenosti. Kada je reč o raspodeli zajedničkih prihoda između opština i Grada, bitno je još istaći da je ona izrazito centralizovana. Vršiti se tako da pojedinim opštinama pripadne veći, pojedinim manji procenat, dok postoje prihodi koji u potpunosti pripadaju nekoj od opština ili samo Gradu. Različite proporcije raspodele se razlikuju od godine do godine i određene su na osnovu Odluke o obimu sredstava za vršenje poslova Grada i gradskih opština.

4. OCENA POSTOJEĆEG MODELA FINANSIRANJA JEDINICA LOKALNE SAMOUPRAVE

S ciljem analize efekata prethodno iznete nove zakonske regulative u finansiranju jedinica lokalne samouprave u Republici Srbiji u nastavku dajemo analitički osvrt na strukturu prihoda opština i gradova i grada Beograda.

U tabeli 1 prikazana je struktura prihoda budžeta opština i gradova u Republici Srbiji u periodu od 2005. godine do 2008. godine.

Na osnovu prihoda opština i gradova u posmatranom periodu, predstavljenih u tabeli 1, uočavamo izvesne promene u njihovoj strukturi. Na promenu su uticale već pominjane izmene sistema finansiranja. Učešće poreza u ukupnim prihodima budžeta opština i gradova je u 2005. i 2006. godini bilo oko 55%, prihodi po osnovu transfera centralnog i subcentralnog nivoa vlasti su u pomenute dve godine učestvovali sa oko 16%, dok je učešće ostalih prihoda (uglavnom lokalnih komunalnih taksi i naknada) bilo stabilno za sve tri

posmatrane godine sa učešćem od oko 25%. Kada je reč o strukturi poreskih prihoda u navedenom periodu, po fiskalnom kapacitetu najznačajniji je porez na dohodak građana – porez na zarade, sa učešćem u ukupnim prihodima od oko 36,5% u 2005. i 2006. godini., sledi porez na imovinu sa učešćem od oko 13%. Pomenute promene zakonskih rešenja su vidljive u strukturi prihoda u 2007. i 2008. godini, pa je tako приметно smanjenje učešća, pre svega poreza na dohodak građana za oko 7% procentnih poena u 2007. i 2008. godini u odnosu na prethodne dve. Ovo smanjenje je rezultat pada poreske stope poreza na zarade koji zapravo čini najveći deo poreza na dohodak građana. Smanjenje bi bilo i veće da u posmatranom periodu nije došlo do rasta zarada (kako nominalnog, tako i realnog). Zakonom o finansiranju lokalne samouprave je, inače određeno da 40% poreza na dohodak građana se ustupa jedinicama lokalne samouprave. Prelazak prihoda od poreza na imovinu u statici iz kategorije ustupljenih u izvorne prihode se odrazilo na povećanje učešća izvornih prihoda u ukupnim. Stopa poreza na prenos apsolutnih prava je sredinom 2007. godine smanjena sa 5% na 2,5%, a propisano je i oslobođenje od plaćanja ovog poreza kod kupovine prvog stana. Ovo oslobođenje je ograničeno, može se ostvariti samo na 40 kvadratnih metara za vlasnika i 15 kvadratnih metara po jednom članu domaćinstva.

Tabela 1: Struktura prihoda budžeta opština i gradova u periodu 2005 – 2008.

	2005.	2006.	2007.	2008.
Ukupna budžetska primanja(1+2+3+4+5)	100,0	100,0	100,0	100,0
<i>1. Porezi</i>	<i>55,88</i>	<i>54,61</i>	<i>47,03</i>	<i>45,39</i>
1.1 Porez na dohodak	37,27	36,06	30,07	29,95
1.2 Porez na imovinu	13,52	12,98	11,46	10,10
1.3 Drugi porezi	5,08	5,56	5,48	5,33
<i>2. Donacije i transferi</i>	<i>16,38</i>	<i>16,23</i>	<i>22,96</i>	<i>24,83</i>
<i>3. Ostali prihodi</i>	<i>24,51</i>	<i>24,69</i>	<i>26,36</i>	<i>25,67</i>
<i>4. Primanja od zaduživanja</i>	<i>1,39</i>	<i>3,75</i>	<i>2,85</i>	<i>3,25</i>
<i>5. Primanja od prodaje fin. imovine</i>	<i>1,82</i>	<i>0,675</i>	<i>0,78</i>	<i>0,845</i>

Izvor: [23], obračun autora.

Izmene su donete i kod oporezivanja građevinskog zemljišta ovim porezom. Prošireno je plaćanje poreza na prenos apsolutnih prava na državno zemljište koje se daje u zakup (pre promena ovaj porez se plaćao na pravo korišćenja „svog“ građevinskog zemljišta, ali ne i državnog).

U 2007. i 2008. godini приметно je i povećanje učešća transfera u ukupnim prihodima za oko 8 procentnih poena što se duguje izmenama već pominjane

zakonske regulative, čije se zapravo najznačajnije izmene odnose na oblast transfera.

U tabeli 2 je data struktura ostvarenih prihoda budžeta grada Beograda u 2005. i 2006. godini.

Tabela 2: Struktura prihoda budžeta grada Beograda 2005. –2006.

	2005.	2006.
Ukupni prihodi (1+2+3+4+5)	100	100
<i>1. Preneta sredstva iz prethodne godine</i>	9,65	0,00
<i>2. Ustupljeni prihodi</i>	50,98	60,27
2.1 Porez na dohodak građana	34,40	40,93
2.2 Porez na fond zarada	0,27	0,00
2.3 Porez na imovinu	15,8	18,78
2.4 Porez na upotrebu dobara	0,5	0,5
<i>3. Transferi</i>	10,74	9,89
3.1 Zakonski transfer od RS	10,74	9,89
<i>4. Izvorni prihodi</i>	25,59	29,84
4.1 Naknade i lokalne takse	8,66	26,03
4.2 Zakupi i drugi prihodi od prodaje roba i usluga	16,13	2,58
4.3 Dobrovoljni transferi	0,44	0,44
4.5 Mešoviti i neodređeni prihodi	0,34	0,75
<i>5. Ostala primanja</i>	3,03	0,00
4.1 Primanja od inostranih zaduženja	0,9	0,00
4.2 Primanja od prodaje domaćih akcija i kapitala	2,04	0,00

Izvor: [20], [21], obračun autora.

Na osnovu podataka u tabeli 35 primetno je povećanje učešća izvornih prihoda u ukupnim, sa 25,59% u 2005. godini na 29,84% u 2006. godini što je rast od 3,2 procentna poena. Značajno je i povećanje udela ustupljenih prihoda, za oko 10 procentnih poena što je rezultat povećanja učešća poreza na dohodak građana sa 34,4% u 2005. godini na 40,93% u 2006. godini i rasta učešća poreza na imovinu za oko 3 procentna poena u dve navedene godine. Zakonski transfer od Republike Srbije je iznosio u obe godine oko 10%. Primetno je značajno smanjenje prihoda od zakupa i prodaje roba i usluga za oko 14% i visok rast prihoda od naknada za oko 18%.

Nakon novih, već iznetih, zakonskih rešenja, struktura ostvarenih prihoda budžeta Grada u 2007. godini (prva godina u kojoj se primenjuje novi zakonski okviru u sistemu finansiranja jedinica lokalne samouprave) i planiranih prihoda budžeta Grada za 2008. i 2009. godinu izgleda kao u tabeli 3.

Tabela 3: Struktura prihoda budžeta grada Beograda 2007. – 2009.

	2007.	2008.*	2009.*
Ukupni prihodi (1+2+3)	100,0	100,0	100,0
1. Ustupljeni prihodi	46,53	45,97	47,10
1.1 Porez na dohodak građana	33,41	35,14	36,89
1.2 Porez na fond zarada	0,11	0,00	0,00
1.3 Porez na nasleđe i prenos apsolutnih prava	11,83	10,10	9,46
1.4 Naknade:	1,14	0,72	0,74
– naknada za motorna i dr. vozila	0,48	0,47	0,47
– naknada za prom.nam. polj. zem.	0,01	0,01	0,01
– naknade za zagađivanje životne sredine	0,66	0,24	0,24
2. Transferi	10,59	12,06	11,06
2.1 Nenamenski transfer od RS	10,44	12,06	11,06
2.2 Namenski transfer, u užem smislu, od RS	0,15	0,00	0,00
3. Izvorni prihodi	42,88	41,96	41,83
3.1 Porez na imovinu	4,16	4,25	4,29
3.2 Lokalne takse (komunalne i administrativne takse)	2,12	1,94	2,01
3.3 Boravišna taksa	0,2	0,2	0,2
3.4 Naknade:	31,23	30,06	28,71
– posebna naknada za zaštitu životne sredine	0,35	0,27	0,43
– naknada za korišćenje građevinskog zemljišta	6,3	6,01	6,18
– naknada za uređivanje građevinskog zemljišta	24,58	23,72	22,2
3.5 Kamate	2,02	2,86	1,00
3.6 Zakup poslovnog prostora	2,06	2,21	2,3
3.7 Zakup građevinskog zemljišta	0,27	0,42	2,28
3.8 Prihodi organa	0,29	0,3	0,3
3.9 Dobrovoljni transferi	0,26	0,3	0,2
3.10 Ostali prihodi	0,22	0,18	0,37

Izvor: [21], [22], obračun autora. *planirani prihodi

U 2007. godini primetne su promene u strukturi prihoda gradskog budžeta, prouzrokovane već navedenim izmenama zakonskog okvira.

Izvorni prihodi čine oko 42% ukupnih primanja budžeta, a rast sa 29,84% u 2006. godini za visokih 13 procentnih poena je zbog ustupanja poreza na imovinu u statici jedinicama lokalne samouprave o čemu je već bilo reči. Od izvornih prihoda najizdašnije su naknade sa učešćem od oko 31% u ukupnim prihodima u 2007. godini, a primetna je njihova konstantnost sa učešćem od oko 30% i u naredne dve godine. Reč je o naknadama za korišćenje gradskog građevinskog zemljišta (čine oko 6% ukupnih budžetski prihoda) i naknadama za uređivanje gradskog građevinskog zemljišta koje su najznačajniji izvorni prihod sa učešćem od oko 23% u prihodima budžeta Grada. Posebna naknada za zaštitu životne sredine ima izuzetno skromno učešće, ispod 0,4%. Ustupljeni prihodi čine oko 47% ukupnih primanja budžeta. Promena odnosa izvornih i

ustupljenih prihoda u odnosu na prethodne dve godine duuguje se, uz pomenuti „prelazak“ poreza na imovinu u statici u kategoriju izvornog prihoda i smanjenju stope poreza na prenos apsolutnih prava (sa 5% na 2,5%) i stope poreza na zarade (sa 14% na 12% uz umanjeње same poreske osnovice uvođenjem neoporezivog iznosa od 5980 dinara). Bitno je naglasiti značajan fiskalni kapacitet poreza na prenos apsolutnih prava i poreza na zarade u kategoriji ustupljenih prihoda. Učešće poreza na dohodak građana u ukupnim prihodima je oko 33% i kao što vidimo na osnovu planiranih prihoda za 2008. i 2009. godinu, slede porez na nasleđe i prenos apsolutnih prava sa oko 10%. Vidljiv je rast i nenamenskih transfera od Republike Srbije, a posebno je značajan rast kompenzacionog transfera koji je bilansno i najznačajniji.

Kao posledica činjenice da je Beograd ekonomski razvijeniji u odnosu na prosek Republike, iznos ustupljenih poreskih prihoda u Beogradu je u 2007. godini bio veći od iznosa koji bi Beogradu pripao računajući prema proseku na nivou Republike pa je zbog toga u 2007. godini u Beogradu postojala kategorija umanjenja transfera po ovom osnovu, što predstavlja i praktičnu operacionalizaciju unapređenja principa horizontalnog ujednačavanja između jedinica lokalne samouprave. (Vidi: [5] str. 348).

Kada je reč o raspodeli zajedničkih prihoda između opština i Grada, kao što smo već isticali, ona izrazito centralizovana. Vršī se tako da pojedinim opštinama pripadne veći, pojedinim manji procenat, dok postoje prihodi koji u potpunosti pripadaju nekoj od opština ili samo Gradu. Različite proporcije raspodele se razlikuju od godine do godine i određene su na osnovu Odluke o obimu sredstava za vršenje poslova Grada i gradskih opština. U tabeli 4 je data raspodela pojedinih zajedničkih prihoda između opština i Grada u 2008. godini.

Posmatrajući navedeni tabelarni prikaz vidimo da porez na imovinu ostvaren na teritoriji opština Barajevo, Grocka, Lazarevac, Mladenovac, Obrenovac, Sopot i Surčin (pre usvajanja novog Statuta, bile prigradske opštine), u potpunosti pripada pomenutim opštinama. Navedenim opštinama, isto tako u potpunosti pripadaju prihodi od poreza na nasleđe i prenos apsolutnih prava, naknada za uređivanje građevinskog zemljišta i naknada za korišćenje građevinskog zemljišta ostvareni na njihovoj teritoriji.

Porez na imovinu ostvaren na teritoriji ostalih opština (pre usvajanja novog Statuta, bile gradske opštine), deli se između opština i Grada, u datim proporcijama. Primetno je visoko učešće Grada u prihodu od poreza na imovinu od oko 90% u centralnim gradskim opštinama (za opštine Stari Grad i Novi Beograd učešće Grada je 100%).

Sadašnji sistem finansiranja lokalne samouprave koji se primenjuje od 01. 01. 2007. godine i čije smo osnove elemente predstavili u prethodnom izlaganju, baziran je na tri cilja. To su:

- predvidivost i stabilnost sistema finansiranja lokalne samouprave;
- poboljšanje stepena horizontalnog ujednačavanja i

- jačanje fiskalne autonomije lokalne samouprave.

Tabela 4: Raspodela zajedničkih prihoda između opština i Grada u 2008.

opština	Porez na imovinu		Porez na nasleđe i prenos apsolutnih prava		Naknada za uređivanje građevinskog zemljišta		Naknada za korišćenje građevinskog zemljišta	
	opština	Grad	opština	Grad	opština	Grad	opština	Grad
Barajevo	100	0,00	100	0,00	100	0,00	100	0,00
Voždovac	9	91	100	0,00	0,00	100	0,00	100
Vračar	9	91	0,00	100	0,00	100	0,00	100
Grocka	100	0,00	100	0,00	100	0,00	100	0,00
Zvezdara	32	68	100	0,00	0,00	100	0,00	100
Zemun	26	74	0,00	100	0,00	100	0,00	100
Lazarevac	100	0,00	100	0,00	100	0,00	100	0,00
Mladenovac	100	0,00	100	0,00	100	0,00	100	0,00
Novi Beograd	0,00	100	100	0,00	0,00	100	0,00	100
Obrenovac	100	0,00	100	0,00	100	0,00	100	0,00
Palilula	16	84	100	0,00	0,00	100	0,00	100
Rakovica	74	26	100	0,00	0,00	100	0,00	100
Savski Venac	9	91	0,00	100	0,00	100	0,00	100
Sopot	100	0,00	100	0,00	100	0,00	100	0,00
Stari Grad	0,00	100	0,00	100	0,00	100	0,00	100
Surčin	100	0,00	100	0,00	100	0,00	100	0,00
Čukarica	18	82	100	0,00	0,00	100	0,00	100

Izvor: [22], obračun autora.

5. ZAKLJUČNA RAZMATRANJA

U sklopu opštih reformi u društvu u Republici Srbiji, paralelno je tekla i reforma njenog fiskalnog sistema, pa je tako, videli smo, između ostalog izvršena i izmena sistema finansiranja lokalne samouprave, odnosno sistema raspodele prihoda između centralnog i lokalnog nivoa vlasti u Republici. Jedan od važnih elemenata u tom procesu predstavlja i rešenje pitanja decentralizacije vlasti koje

je čvrsto povezano sa donošenjem novog Ustava Republike Srbije 2006. godine i pratećih novih zakona u kojima je jasnije istaknuta uloga lokalne samouprave u državnom uređenju zemlje. Rezultati reformi sistema finansiranja lokalne samouprave u posmatranom periodu ogledaju se, pre svega, u ukupnoj visini sredstava kojima su raspolagale lokalne samouprave jer su ona bila, realno povećana za nešto više od dva puta. Ovo povećanje obima sredstava je bilo zabeleženo kod svih jedinica lokalne samouprave, ali ono nije bilo ujednačeno i ravnomerno, već su, pre svega „stari“ gradovi i fiskalno jače opštine dobile znatno povećanje, dok to nije bio slučaj sa lokalnim zajednicama manje ekonomske snage, odnosno fiskalnog kapaciteta. To je zahtevalo i nove izmene sistema finansiranja. Kako bi se smanjile pomenute razlike, u sistem finansiranja lokalne samouprave uvode se transferi za ujednačavanje prihoda, da bi i fiskalno manje bogate jedinice lokalne samouprave mogle da finansiraju rashode za obavljanje svojih nadležnosti. Ukidanje poreza na fond zarada i na finansijske transakcije i uvođenjem PDV umesto do tada korišćenog poreza na promet, odrazilo se na lokalne samouprave jer su dva pomenuta prihoda činila oko 47% ukupnih prihoda budžeta lokalne samouprave. Obzirom na gubitak značajnog dela prihoda lokalne samouprave ovim izmenama, pristupilo se zameni istih i to povećanjem udela lokalne samouprave u porezu na zarade. Imajući u vidu činjenicu da su gradovi imali povećano učešće u porezu na promet (10% gradovi i 15% grad Beograd) za njih je bila neophodna primena najveće stope učešća u porezu na zarade. Bila je jedinstvena i iznosila je 40%. Onim jedinicama lokalne samouprave, kojima ostvareni prihodi po osnovu učešća u porezu na zarade po stopi od 40% nisu bili dovoljni za nadomeštaj izgubljenih prihoda, dodeljen je kompenzacioni transfer do visine potrebne da se u potpunosti nadomeste izgubljeni prihodi.

Promena sistema finansiranja je uticala i na promenu strukture prihoda opština i gradova. Povećavaju se izvorni prihodi, pre svega zbog prepuštanja poreza na imovinu u statici lokalnim samoupravama. Promene su isto tako, primetne i kod povećanja transfera, uvođenjem kompenzacionog transfera jedinicama lokalne samouprave. Jasan kriterijum obračuna transfera, uređen zakonom, doprineo je određenom nivou stabilnosti lokalnih javnih finansija. Nova zakonska regulativa u oblasti finansiranja lokalne samouprave dobrim delom je usaglašena sa Evropskom poveljom o lokalnoj samoupravi. Stupanjem na snagu Zakona o potvrđivanju Evropske povelje o lokalnoj samoupravi od 2007. godine i Republika Srbija je potpisnica ovog akta Saveta Evrope. (Vidi: [18]).

Bez obzira na iznete značajne pomake u pogledu povećanja stepena fiskalne decentralizacije, ima još prostora za unapređenje nezavisnosti lokalne samouprave. Pomenuto unapređenje nezavisnosti treba da se kreće u pravcu daljeg povećanja udela izvornih prihoda u ukupnim prihodima. Trenutno stanje privrede Republike Srbije praćeno recesijom i padom bruto domaćeg proizvoda i problema sa budžetskim deficitom se odrazilo, između ostalog, i na lokalnu samoupravu značajnim smanjenjem transfera. Pored mogućeg povećanja prihoda, neophodne su i korekcije na strani rashoda (izuzetno je visoko učešće tekućih rashoda).

LITERATURA

1. Grupa autora., «*Modeli organizacije lokalne samouprave (Slovenija, Hrvatska, BiH, Makedonija i Srbija)*», Palgo centar, Beograd, 2008..
2. Levitas A., «*Reforma sistema finansiranja lokalne samouprave u Srbiji*», u Levitas A., Peteri G., «*Reforma sistema finansiranja lokalne samouprave u Republici Srbiji*», PALGO centar, Beograd, 2004.
3. Milosavljević B., «*Sistem lokalne samouprave u Srbiji*», Stalna konferencija gradova i opština, Beograd 2005.
4. Raičević B., «*Osobnosti razvoja fiskalnog sistema u uslovima federativnog uređenja Jugoslavije*», Ekonomski institut, Beograd, 1977.
5. Raičević B., Randelović S. i Pavić N., «*Finansiranje lokalne samouprave putem transfera*», Ekonomski vidici br. 2-3/2008., Beograd, 2008., str. 339-354.
6. Raičević B., *Javne finansije*, Ekonomski fakultet Beograd, Beograd, 2005.
7. Stipanović B., „Sistem finansiranja lokalne samouprave, u „Priručnik o finansiranju na lokalnom i regionalnom nivou, SKGO, Beograd, 2007.
8. Zbornik radova: «*U susret novom statusu gradova u Srbiji - realnost i potrebe*», PALGO centar, Beograd, 2007.
9. Tanzi V., „*Inflation, Real Tax Revenue and the Case of Inflationary Finance: Theory with an Application to Argentina*”, IMF Staff Papers, vol. 25., 1978.
10. Ustav Republike Srbije, Službeni glasnik Republike Srbije, br. 98/06.
11. Zakon o javnim prihodima i javnim rashodima, Službeni glasnik Republike Srbije, br. 76/91, 42/98, 22/2001, 33/2004.
12. Zakon o javnom dugu, Službeni glasnik Republike Srbije, br. 61/2005.
13. Zakon o glavnom gradu, Službeni glasnik Republike Srbije, br. 12/2007.
14. Zakon o lokalnoj samoupravi, Službeni glasnik Republike Srbije, br. 9/2002, 33/2004, 135/2004, 62/2006, 2/2007.
15. Zakon o finansiranju lokalne samouprave, Službeni glasnik Republike Srbije, 62/2006.
16. Zakon o teritorijalnoj organizacije Republike Srbije, Službeni glasnik Republike Srbije, br. 2/2007.
17. Zakon o porezima na imovinu, Službeni glasnik Republike Srbije, br. 26/2001, 80/2002 i 135/2004.
18. Zakon o potvrđivanju Evropske povelje o lokalnoj samoupravi, Službeni glasnik Republike Srbije, br. 70/07.
19. Statut grada Beograda, Službeni list grada Beograda, br. 30/04, 12/08.
20. Odluka o završnom računu budžeta grada Beograda za 2006. godinu, Službeni list grada Beograda, br. 10/07.

21. Odluka o završnom računu budžeta grada Beograda za 2007. godinu, Službeni list grada Beograda, br. 32/08.
22. Odluka o budžetu grada Beograda za 2008. i 2009. godinu, Službeni list grada Beograda br. 43/07, 42/08.
23. Bilten javnih finansija, Republika Srbija, Ministarstvo finansija, Beograd, jun 2009.