FISKALNA DECENTRALIZACIJA U SRBIJI

Suad Bećirović, doc. dr

Internacionalni – Univerzitet u Novom Pazaru

Novi Pazar, Srbija

s.becirovic@uninp.edu.rs

Apstrakt

Decentralizacija je jedan od ključnih koncepta državnog upravljanja u Evropi. Na ovaj način, državna vlast želi da bude bliže svojim građanima u cilju povećanje „demokracije i upravljanja“ i osjećaja građana da državna vlast brine o njima. Međutim, veći birokratski aparat stvara veće rashode koje se moraju finansirati. Tako da nastaje problem raspodjele javnih prihoda između centralne i lokalne vlast. Ovaj rad želi da prikaže trenutni sistem ove raspodjele u Srbiji i da daje prijedloge za poboljšanje trenutnog sistema. Posebni osvrt će biti dat na lokalne samouprave u Sandžaku, obzirom da je Sandžak jedan od najmanje razvijenih područja u Srbiji.

Ključne riječi: decentralizacija, lokalna samouprava, fiskalna autonomija, javni prihodi

FISCAL DECENTRALISATION IN SERBIA

Abstract

Decentralisation is one of the key concepts of governing in Europe. In this way, state authority wants to be close to its citizens in order to increase “democratic management” and the feeling of citizens that the state takes care of them. However, a greater bureaucratic administration causes higher expenditures which have to be financed. So, the problem of distributing tax revenues between central and local authorities accrues. This working paper has the goal to show the current model of distribution in Serbia and to make proposals how to improve this system. A special analysis will be made about local authorities in the region of Sandzak, because this region is one of the least developed in Serbia.

Keywords: decentralisation, local self-government, fiscal autonomy, public revenues

JEL codes: H71

Uvod

Decentralizacija državne uprave je jedna od ključnih strategija upravljanja države u današnjem vremenu. Razlog za decentralizaciju je u suštini jednostavan: približavanja državnih funkcija građanima, jer lokalno stanovništvo najbolje poznaje svoje potrebe. Važan podsticaj razvoju lokalne samouprave je definisan putem „Evropske povelje o lokalnoj samoupravi“.⁷ Cilj ove povelje jeste da se omogući pravo građana da učestvuju u vođenju javnih poslova na lokalnom nivou, čime se

⁷ Ova povelja je potvrđena Zakonom o potvrđivanju Evropske povelje o lokalnoj samoupravi, Sl. glasnik RS, br. 70/07.

garantuje lokalna demokratija, što doprinosi učvršćenju ljudskih prava. Da bi se obezbedila održiva lokalna administracija, povelja u članu 9 definiše finansijska sredstva lokalnih organa vlasti:

1. Lokalne vlasti će, u skladu sa ekonomskom politikom zemlje, imati pravo na odgovarajuće vlastite izvore finansiranja, kojima će raspolagati slobodno, u okviru svojih ovlašćenja.
2. Izvori finansiranja lokalnih vlasti će biti primjeren njihovim dužnostima koje propisuju ustav ili zakon.
3. Najmanje jedan dio sredstava lokalnih vlasti će poticati od lokalnih taksi i naknada za koje lokalne vlasti, u mjeri utvrđenoj statutom, imaju pravo da utvrđuju stope.
4. Sistemi finansiranja na kojima se zasnivaju izvori sredstava lokalnih vlasti treba da budu dovoljno različiti i elastični kako bi omogućili usklađivanje, u najvećoj mjeri, sa stvarnom procjenom troškova za obavljanje njihovih aktivnosti.
5. Potreba zaštite finansijski slabih lokalnih vlasti nalaže uspostavljanje odgovarajućih postupaka ili mjera finansijskog izjednačavanja, sa ciljem ispravljanja posljedica nejednake distribucije izvora finansiranja odnosno finansijskog opterećenja lokalnih vlasti. Takvim postupcima ili mjerama se ne mogu sužavati prava lokalnih vlasti koje one imaju u okviru svoje nadležnosti.
6. Lokalne vlasti će, na odgovarajući način, biti konsultovane u pogledu metoda na osnovu kojeg će im biti dodijeljeni redistribuirani izvori finansiranja.
7. Koliko god je to moguće, sredstva koja se prenose lokalnim vlastima neće imati karakter namjenskih sredstava. Dodjelom tih sredstava ne može se ugroziti diskreciono pravo lokalnih vlasti da vode politiku u okviru svojih ovlašćenja.
8. Kako bi im se omogućilo uzimanje kredita za kapitalne investicije, lokalnim vlastima je prijeko potrebno omogućiti pristup nacionalnom tržištu kapitala, u skladu sa zakonom. [2, str. 2]

Evropska povelja o lokalnoj samoupravi jasno stavlja naglasak na autonomnost finansija lokalnih samouprava. Sada se postavlja pitanje: kako poboljšati fiskalnu autonomiju lokalnih samouprava?

Da bi na ovo pitanje odgovorili, u ovom radu ćemo koristiti sljedeću metodologiju: u prvom dijelu ćemo sa teorijskog aspekta analizirati šta se treba uzeti u obzir kod razvoj decentralizovanog fiskalnog sistema. Nakon toga želimo analizirati koje obaveze lokalne samouprave imaju u Srbiji. Utvrđivanje obaveza vodi za sobom analizu prihoda, koji pripadaju lokalnim samoupravama. Poznavanje prihoda je neophodna da bi se kod razvoj fiskalnog sistema za lokalne samouprava izbegla tzv. „dvostruko“ i „višestruko“ oporezivanje. Dvostruko oporezivanje će se desiti kada poreski obveznik plaća istovrsni porez na isti objekt dva nivoima vlasti. Višestruko oporezivanje postoji kada jedan poreski obveznik na isti poreski izvor plaća više različitih poreza. Na primjer: ukoliko se uvoze naftni derivati prvo se plaća carina, nakon toga akciza i na kraju porez na dodatu vrijednost. Nakon toga želimo analizirati u kojoj mjeri su dovoljni prihodi lokalnih samouprava, prije svega u nerazvijenim lokalnim samoupravama, radi finansiranja svojih rashoda.

Principi fiskalne decentralizacije

Prije nego što ćemo detaljnije analizirati finansije lokalnih samouprava želimo dati pregled na kojim principima treba da se zasniva fiskalna decentralizacija. Pitanje fiskalne decentralizacije povezano je sa pitanjem: **koje vrste javnog dobra treba da obezbijedi centralna vlast, a koje lokalna vlast?**

Postoje razlozi za neka javna dobra da ih direktno obezbeđuje centralna vlast. To su javna dobra od kojih koristi imaju svi građani u zemlji, što je, na primjer, slučaj kod nacionalne odbrane. Nasuprot njima, koristi od lokalnih javnih dobara imaju samo stanovnici određene zajednice. Ovo je, na primjer, slučaj kod semafora i vodovoda. Ukoliko bi se jedno nacionalno javno dobro obezbedilo na lokalnom nivou, nastao bi problem što bi lokalne samouprave, koje ne finansiraju ovo nacionalno dobro, mogli da koriste nacionalno javno dobro besplatno. Ovo se naziva problemom „besplatnog korisnika“. Da bi bili jasniji koristićemo sljedeći primjer. Pretpostavimo da jedna lokalna samouprava finansira izvanredan sistem za pročišćenje otpadnih voda. Pozitivni efekti ove investicije ne uživaju samo građane dotične lokalne samouprave, nego sve samouprave, kroz koje teče pročišćena voda. Da bi se izbjegla ova nepravda, tj. da bi se troškovi obezbeđivanja ravnomjerno podijelili, moraju se javna dobra, od kojih cijela zajednica na nacionalnom nivou ima koristi, finansirati putem nacionalnih poreza.

Ponudom lokalnih javnih dobara od strane lokalne samouprave stvara se bliskost između vlasti i građana. U ovom slučaju građani se mogu direktno obratiti nadležnim organima, jer je vlast u blizini i oni mogu uticati na nadležne organi. Građani mogu tražiti od lokalne samouprava adaptaciju javnih dobara prema okolnostima i preferencijama, što će poboljšati kvalitet ponude lokalnih javnih dobara. S druge strane, ako je vlast udaljena od građana, građani neće imati motivacije u poboljšanju ponude javnih dobara, jer je ne mogu promijeniti kvalitet ponude. Tako, kroz decentralizaciju pojedinci na lokalnom nivou mogu jasnije vidjeti vezu između koristi i troškova, tj. zašto plaćaju poreze, što će dovesti i do veće identifikacije sa samom lokalnom samoupravom.

Međutim, postoji pitanje: zašto bi lokalne samouprave imale motivaciju za obezbeđivanje najbolje moguće usluge? Obzirom da su javne usluge, kao na primjer: vodovod, gradska čistoća itd. monopoli, ne postoji konkurencija kod obezbeđivanja ovih usluga na lokalnom nivou. Na ovo pitanje pokušao je da odgovori američki ekonomista Čarls Tajbaut. Tajbaut je postavio hipotezu koja tvrdi da pojedinci mogu da „glasaju nogama“, odnosno da njihov izbor zajednice u kojoj će živjeti otkriva preferencije u vezi sa lokalnim javnim dobrima, isto onako kao što kupovina proizvoda otkriva preferencije u pogledu privatnih dobara. [5, str. 751, 752] Drugim riječima, ukoliko stanovnici jedne lokalne zajednice nisu zadovoljne pruženim uslugama od strane lokalne samouprave, oni će se odseliti u drugu zajednicu koja će na bolji način obezbediti usluge svojim građanima. Ovakve migracije (kao i prateći efekat na vrijednost nekretnina) daju u suštini isti signal lokalnim samoupravama kao što tržište daje menadžerima u preduzećima.

Tajbautova hipoteza je interesantan pogled na mjerenje efikasnosti lokalne samouprave. Mada treba spomenuti, da iako ova hipoteza ima svoje prednosti, ona ima i velika ograničenja. Uvijek će postojati ljudi koji nisu spremni da napuste svoj

rodni kraj, iako usluge u svojim lokalnim zajednicama nisu na adekvatnom nivou. S druge strane, ukoliko je jedna zajednica mnogo efikasna, ona postaje privlačna za veliki broj građana. Ovakav razvoj migracija će povećati poresku bazu lokalne zajednice, ali, s druge strane, povećati i troškove za obezbeđivanje stambenih objekata i socijalnih usluga. Tako da dugoročno mogu nastati veći troškovi nego koristi od ponude efikasne usluge na lokalnom nivou.

Primjer Tajbautove hipoteze nam pokazuje koliko je važan ravnomjerni razvoj unutar države. Ravnomjerni razvoj sprječava migracije i distorzije koje one donose sa sobom. Štaviše, gornji primjer ilustruje zašto moraju da postoje centralni porezi. Pretpostavimo da lokalne samouprave imaju pravo da naplaćuju porez na dobit preduzeća. Obzirom da postoji određena konkurencija između lokalnih zajednica za privlačenje investicija, razne lokalne samouprave mogu investitorima ponuditi povoljna poreska opterećenja. Ova konkurencija između lokalnih samouprava će smanjiti njihove poreske prihode, dok će investitori imati veću neto dobiti. Posljedice ovog razvoja je da su preduzeća jedini pobjednici ovog takmičenja, dok su lokalne samouprave gubitnici, jer će imati niže poreske prihode. [5, str. 754] Zbog toga je bolje rješenje da se u cijeloj državi, tj. od strane centralne vlasti, naplaćuje jedna poreska stopa i da se ustupi ovaj prihod lokalnim samoupravama. Lokalne samouprave bi mogle da koriste ove poreske prihode za obezbeđivanje bolje infrastrukture i na taj način privlačiti investitore.

Ova kratka analiza pokazuje da kod određivanja izvornih lokalnih prihoda treba analizirati mobilnost predmeta oporezivanja. Da bi se spriječila konkurencija između nižih nivoa vlasti, treba oporezovati predmete koje su manje mobilne kako bi se izbeglo seljenje poreskih obveznika u lokalne samouprave u kojima su poreske stope niže. U ovu grupu spadaju posebno porezi na imovinu, i to prije svega porezi na nepokretnosti. S druge strane, porezi sa distributivnim efektima i porezi koji se koriste za stabilizaciju politike moraju biti centralizovani da bi se korist ovih poreza osjetila na državnom nivou, a ne samo na lokalnom. Ovo pravilo važi i za oporezivanje prirodnih resursa, ukoliko su one neravnomjerno raspodijeljeni unutar državi.

Nakon svih ovih pravila, možemo zaključiti da moraju biti ispunjeni sljedeći uslovi za određivanje pripadnost javnih prihoda na lokalnom nivou:

- poreska osnovica ne treba da bude mobilna na međuregionalnom planu,
- lokalni porezi treba da budu jasni i lako uočljivi,
- lokalni porezi treba da obezbjeđuju dovoljno prihoda i da budu stabilni,
- jednostavni u poresko-administrativnom smislu da bi troškovi naplate bili što niži i
- ne bi trebale da budu progresivni. [4, str. 263]

Međutim, praksa pokazuje da lokalne samouprave i pored svih prihoda, koje mogu da ubiraju, nisu u stanje da prikupe dovoljno sredstava za finansiranje svojih rashoda. Zbog toga, centralna vlast mora da dotira ovaj deficit. Ove dotacije mogu biti namjenskog ili nenamjenskog karaktera. Ali su uvijek postavlja pitanje: koliko su efektivni ove dotacije?

Prvo želimo analizirati namjenske dotacije od strane centralne vlade. Svrha namjenskih dotacija lokalnim samoupravama predstavlja podsticaj lokalnim izdvajanjima za određene javne službe. Međutim, postavlja se pitanje: da li je

dotacija čista supstitucija lokalnih prihoda (tzv. efekat supstitucije) ili ova dotacija ima dohodovni efekat?

Dotacija centralne vlade zamjenjuje planirana sredstva od strane lokalne samouprave, što omogućava lokalnoj samoupravi da koristi uštedena sredstva za finansiranje drugih rashoda. Ovakvo ponašanje lokalne samouprave će se desiti ukoliko je iznos dotacije manji nego što je lokalna samouprava planirala da potroši. Na primjer: ako je lokalna samouprava do sada trošila za puteve 10.000.000 dinara, a sada dobije dotaciju od 8.000.000 dinara, to neće prouzrokovati dodatne investicije u putnu infrastrukturu. I dalje će se trošiti planirani iznos za putnu infrastrukturu, a uštedeni novac će se koristiti u druge svrhe. S druge strane, ako je lokalna samouprava do sada trošila manje od iznosa dotacije, rashodi će porasti za onoliko za koliko je dotacija veća od prethodno potrošenih sredstava. Znači kod analize efektivnosti namjenskih transfera treba uporediti iznos dotacije sa planiranim rashodima lokalne samouprave bez dotacije.

Nenamjenske fiksne dotacije se razlikuju od namjenskih dotacije po tome što ih lokalna samouprava može fleksibilno koristiti. Obzirom da će se prihod lokalne samouprave povećati dotacijom, lokalna samouprava može da naplati niže poreske stope, a i istovremeno više da troši. Ovo znači veća kupovina privatnih i javnih dobara. Glavno pitanje kod nenamjenskih dotacija jeste: koliko su efikasno korišćena ova sredstva od strane lokalnih vlasti, tj. da li su ova sredstva korišćena za finansiranje investicija (npr. za infrastrukturu) ili korišćeni za finansiranje prevelikog birokratskog aparata?

Fleksibilnost lokalnih samouprava se može ograničiti putem namjenskih paritetnih dotacija. U ovom slučaju centralna vlast subvencionira dio troškova nabavke određenog javnog ili privatnog dobra lokalne samouprave. Na primjer: ukoliko nabavka jednog predmeta košta 1.000 dinara, centralna vlast će preuzeti 500 dinara, dok lokalna vlast će obezbijediti ostatak. Na taj način, nabavka javnog dobra će postati jeftiniji i lokalna samouprava će nastojati da ih kupi što više. Zbog toga je sistem paritetnih dotacija mnogo efektivniji od sistema fiksnih nenamjenskih dotacija, jer postoji kontrola korišćenja sredstava. [5, str. 759-762]

Na kraju moramo napomenuti da je bitan uslov za uspješnu decentralizaciju da lokalne vlasti imaju dovoljno administrativnih i tehničkih mogućnosti za efikasno izvršavanje povjerenih poslova i zadataka. Dobro postavljen budžetski sistem, postojanje efikasnih lokalnih organa za naplatu javnih prihoda i odgovarajući mehanizmi za obezbeđivanje koordinacije i saradnje između lokalnih nivoa vlasti, imaju ključnu ulogu u funkcionisanju sistema sa većim brojem nivoa vlasti. [4, str. 264] Međutim, efikasni birokratski aparat stvara dodatne rashode, koji se moraju finansirati javnim prihodima, što će umanjiti nabavku javnih dobara od strane lokalne samouprave. Tako da lokalne samouprave moraju pronaći najefikasniji put za rješenje ovog ciljnog konflikta.

Na kraju možemo zaključiti da za efikasno obavljanje obaveza od strane lokalnih samouprava, moraju biti ispunjenje sljedeći uslovi:

- potreba za jasnim definisanjem funkcija i odgovornosti različitih nivoa vlasti u zemlji,
- mjerenje autonomije koju lokalna vlast ima na prihodnoj i rashodnoj strani i
- uspostavljanje odgovarajućih institucija. [4, str. 262]

Ova tri pravila pokazuju da centralna vlast mora da delegira svoje funkcije nižem nivou vlasti jasno, precizno i nedvosmisleno uz također jasno i nedvosmisleno preciziranje i određivanje pripadnosti javnih prihoda.

Rashodi lokalnih samouprava

Prije nego što ćemo analizirati koje prihode pripadaju lokalnim samoupravama, treba analizirati za koje svrhe su im potrebna sredstva. Član 20, zakona o lokalnoj samoupravi precizno definiše koje obaveze imaju opštine u Srbiji. Zbog prostora ne želimo citirati cio članak. Obaveze lokalnih samouprava možemo klasifikovati na sljedeći način:

Kao što se da primijetiti, lokalne samouprave moraju da preuzmu prilično veliki broj obaveza. Ove obaveze možemo podijeliti u dvije grupe:

1. **Opšte obaveze.** Pod opštim obavezama podrazumijevamo na primjer: donošenje urbanističkih planova, održavanje čistoće u gradovima i naseljima, osnivanje i organizacija osnovnog obrazovanja kao i donošenja programa lokalnog ekonomskog razvoja.
2. **Konkretna usluge.** Ovdje spadaju na primjer: prečišćavanje i distribucija vode, proizvodnja i snabdijevanje parom i toplom vodom, linijski gradski i prigradski prevoz putnika kao i održavanje stambenih zgrada.

Ova klasifikacija je bitna zbog finansiranja obaveza lokalnih samouprava. Opšte obaveze moraju se finansirati putem poreza i taksi, jer su od opšte koristi. S druge strane, konkretna usluge se mogu finansirati putem direktnog naplaćivanja za usluge, tj. u ovom slučaju su samo korisnici usluga dužni da plate određenu taksu ili naknadu. Štaviše, kod ovih vrsta usluga moramo razlikovati između **proizvodnje i finansiranja** dobra. Lokalna samouprava ne mora direktno putem svojih službi odnosno preduzeća da ponudi ove usluge (npr.: gradski prevoz), nego može ovo pravo da ustupi privatnim preduzećima. U ovom slučaju, privatno preduzeće će obezbijediti građanima ovu uslugu, dok lokalna samouprava nadgleda efikasnost obezbeđenja usluge od strane privatnog preduzeća.

1. PRIPADNOST JAVNIH PRIHODA U SRBIJI

Zakon o javnim prihodima i javnim rashodima kao i drugi pravni akti utvrđuju pripadnost različitih vrsta javnih prihoda pojedinim nivoima vlasti u Srbiji. Prvo želimo prikazati koji prihodi pripadaju direktno Republici, tj. centralno vlasti. Za finansiranje nadležnosti Republike Srbije, budžetu Republike Srbije pripadaju javnih prihodi i primanja, i to:

1. Porezi: [7, član 23]
 - a. Porez na dodatu vrednost – u cjelini,
 - b. Akcize – u cjelini,
 - c. Porez na dohodak građana – dio poreza na plate, porez na godišnjih dohodak građana i slično,
 - d. porez na dobit preduzeća – dijeli se sa autonomnom pokrajinom,
 - e. porez na upotrebu, držanje i nošenje određenih dobara – u cjelini,

- f. carine i druge carinske dažbine – u cjelini;
- 2. Takse:
 - a. republičke administrativne takse – u cjelini;
 - b. sudske takse – u cjelini;
 - c. registracione takse – u cjelini.
- 3. Naknade za korišćenje dobara od opšteg interesa – dijele se (ili se ustupaju) sa autonomnom pokrajinom i jedinicom lokalne samouprave;
- 4. Donacije i transferi;
- 5. Ostali javni prihodi i primanja.

Pored prihoda koji pripadaju Republici, postoje određeni prihodi koji pripadaju budžetu Autonomne pokrajine Vojvodine. Međutim, za našu analizu ćemo ignorisati ove prihode i direktno preći na prihode koji pripadaju budžetu lokalne samouprave. Prihodi koji pripadaju lokalnim samoupravama definisani su zakonom o finansiranju lokalne samouprave. Tačno definisanje prihoda lokalnih samouprava je prvi korak ka fiskalnoj decentralizaciji za obezbeđivanje realne autonomije lokalnih samouprava.

Prema zakonu o finansiranju lokalne samouprave, lokalne samouprave imaju svoje izvorne prihode. Izvorni prihodi su prihodi čiju stopu, odnosno način i mjerila za utvrđivanje visine iznosa, utvrđuje jedinica lokalne samouprave, pri čemu se zakonom može ograničiti visina poreske stope, odnosno utvrditi najviši i najniži iznos naknade, odnosno takse. Sljedeći izvorni prihodi pripadaju lokalnoj samoupravi:

- 1. porez na imovinu, osim poreza na prenos apsolutnih prava i poreza na nasleđe i poklon;
- 2. lokalne administrativne takse;
- 3. lokalne komunalne takse;
- 4. boravišna taksa;
- 5. naknada za korišćenje građevinskog zemljišta;
- 6. naknada za uređivanje građevinskog zemljišta;
- 7. naknada za zaštitu i unapređivanje životne sredine;
- 8. prihodi od koncesione naknade za obavljanje komunalnih delatnosti i prihodi od drugih koncesionih poslova, koje jedinica lokalne samouprave zaključi u skladu sa zakonom;
- 9. novčane kazne izrečene u prekršajnom postupku za prekršaje propisane aktom skupštine jedinice lokalne samouprave, kao i oduzeta imovinska korist u tom postupku;
- 10. prihodi od davanja u zakup, odnosno na korišćenje nepokretnosti u državnoj svojini koje koristi jedinica lokalne samouprave i indirektni korisnici njenog budžeta;
- 11. prihodi od prodaje pokretnih stvari koje koristi jedinica lokalne samouprave i indirektni korisnici njenog budžeta;
- 12. prihodi koje svojom delatnošću ostvare organi i organizacije jedinice lokalne samouprave;
- 13. prihodi od kamata na sredstva budžeta jedinice lokalne samouprave;
- 14. prihodi po osnovu donacija jedinici lokalne samouprave;
- 15. prihodi po osnovu samodoprinosu;

16. drugi prihodi utvrđeni zakonom. [6, član 6]

Od navedenih izvornih prihoda, najbitniji izvori za lokalne samouprave su komunalne takse, prihodi od poreza na imovinu i prihoda po osnovu samodoprinos. Zakon o finansiranju lokalne samouprave navodi 16 vrsta lokalnih komunalnih taksa koje skupština jedinice lokalne samouprave može uvoditi. Lokalne komunalne takse mogu se uvoditi za:

1. isticanje firme⁸ na poslovnom prostoru;
2. isticanje i ispisivanje firme van poslovnog prostora na objektima i prostorima koji pripadaju jedinici lokalne samouprave (kolovozi, trotoari, zelene površine, bandere i sl.);
3. držanje motornih drumskih i priključnih vozila, osim poljoprivrednih vozila i mašina;
4. korišćenje vitrina radi izlaganja robe van poslovnih prostorija;
5. držanje i korišćenje plovni postrojenja i plovni naprava i drugih objekata na vodi, osim pristana koji se koriste u pograničnom rečnom saobraćaju;
6. držanje i korišćenje čamaca i splavova na vodi, osim čamaca koje koriste organizacije koje održavaju i obeležavaju plovne puteve;
7. držanje restorana i drugih ugostiteljskih i zabavnih objekata na vodi;
8. držanje kućnih i egzotičnih životinja;
9. korišćenje prostora na javnim površinama ili ispred poslovnih prostorija u poslovne svrhe, osim radi prodaje štampe, knjiga i drugih publikacija, proizvoda starih i umetničkih zanata i domaće radinosti;
10. držanje sredstava za igru ("zabavne igre");
11. držanje muzičkih uređaja i priređivanje muzičkog programa u ugostiteljskim objektima;
12. korišćenje reklamnih panoa;
13. korišćenje prostora za parkiranje drumskih motornih i priključnih vozila na uređenim i obeleženim mestima;
14. korišćenje slobodnih površina za kampove, postavljanje šatora ili druge objekte privremenog korišćenja;
15. korišćenje obale u poslovne i bilo koje druge svrhe;
16. zauzeće javne površine građevinskim materijalom i za izvođenje građevinskih radova. [6, član 15]

Druga vrsta izvornog prihoda za lokalne samouprave jeste samodoprin. Samodoprin predstavlja relativno bilansno značajan lokalni izvorni javni prihod strogo namenskog karaktera. Bitna karakteristika samodoprinos jeste u tome što se on uvodi referendumom i što je on, po pravilu, vremenski ograničen prihod. Finansiranje putem samodoprinos ima dugu tradiciju u Srbiji. Međutim, istraživanja su pokazala da svega oko 25-30 opština i gradova u Srbiji uspeva da uvede i naplati samodoprin i one po tom osnovu ostvaruju oko 10% svojih izvornih javnih prihoda. [4, str. 269]

⁸ Firma jeste svaki istaknuti naziv ili ime koje upućuje na to da pravno ili fizičko lice obavlja određenu djelatnost.

Obzirom da izvorni javni prihodi nisu dovoljni za finansiranje rashoda jedinica lokalnih samouprava, postoje određeni javni prihodi kojeg ustupa Republika radi finansiranje lokalne vlasti. Ove javne prihode možemo podijeliti u dvije grupe:

1. ustupljeni prihodi i
2. transferi. [6, član 34]

Ustupljeni prihodi su oni prihodi čija se osnovica i stopa, odnosno način i mjerila za utvrđivanje visine iznosa utvrđuju zakonom, a prihod ostvaren na teritoriji jedinice lokalne samouprave se ustupa u cjelini ili djelimično toj jedinici lokalne samouprave. Drugim riječima, u ovom slučaju republička vlast ustupa dio prihoda, koji bi inače pripale njoj, lokalnoj vlasti. Ustupljeni prihodi se dijele u dvije velike grupe:

1. prihodi od ustupljenih poreza i
2. prihodi od ustupljenih naknada.

Jedinici lokalne samouprave pripadaju sljedeći porezi ostvareni na njenoj teritoriji:

1. porez na dohodak građana, i to na prihode od:
 - a. poljoprivrede i šumarstva,
 - b. samostalne djelatnosti,
 - c. nepokretnosti,
 - d. davanja u zakup pokretnih stvari,
 - e. osiguranja lica,
 - f. 80% od poreza na zarade koji se plaća prema prebivalištu zaposlenog. Izuzetno od ovog pravila, gradu Beogradu pripada 70% od poreza na zarade koji se plaća prema prebivalištu zaposlenog.
 - g. ostali prihodi u skladu sa zakonom;
2. porez na nasleđe i poklon;
3. porez na prenos apsolutnih prava. [6, član 35]

Kod ustupljenih prinosa od strane Republike radi se o direktnim porezima. Zbog niske ekonomske snage poreskih obveznika, ovi porezi nisu najizdašniji porezi u Srbiji. Na primjer: porez na prihod od poljoprivrede i šumarstva se trenutno ne naplaćuje obzirom da za katastarski prihod, kao poreskom osnovicom, nije izvršena revalorizacija od sredine 1990-ih godina. Najizdašniji prihod za lokalne samouprave od gore navedenih prihoda jeste udio u porezu na zarade. Izmjenom i dopunom zakon o finansiranju lokalnih samouprava, koja je stupila na snagu od 01. oktobra 2011. godine, ovaj procenat se povećao sa 40% na 80%. Obzirom da je trenutna poreska stopa za porez na zarade iznosi 12%, lokalne samouprave (osim grada Beograda) dobijaju prihod od efektivne poreske stope od 9,6%. Međutim, obzirom da je stopa nezaposlenost vrlo visoka u ekonomskim nerazvijenim područjima, prije svega u sandžačkim opštinama, direktni porezi, kao što je porez na zarade, nisu dovoljne za finansiranje obaveza lokalnih samouprava.

Tabela 2. Poreski prihodi (bez doprinosa) prema konsolidovanim bilansu sektora države od 2006. do 2011. godine, iznosi u mlrd. dinara

Izvor: Ministarstvo Finansija R. Srbije

Vrsta prihoda	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Porez na dohodak građana	118,6	115,8	136,5	133,5	139,1	150,8
Porez na dobit preduzeća	18,3	29,7	39,0	31,2	32,6	37,8
Porez na dodatu vrijednost	225,1	265,5	301,6	296,9	319,4	342,4
Akzice	86,9	98,6	110,1	134,8	152,2	170,9
Carine	45,4	57,4	64,8	48,0	44,3	38,8
Ostali poreski prihodi	30,3	32,8	35,7	37,1	46,0	43,5
Ukupno	756,0	870,0	1.003,0	1.003,0	1.056,5	1.130,9

Tabela 1 pokazuje da su indirektni porezi, prije svega porez na dodatu vrijednost i akcize, najizdašniji porezi u Srbiji. Razlog je, prije svega, u tome što je poreska evazija kod ovih poreza teža. Međutim, ovi izdašni porezi se ne dijele između Republike i lokalnih samouprava.

Pored poreza, Republika ustupa jedinici lokalne samouprave i prihode od naknada ostvarenih na teritoriji jedinice lokalne samouprave, u skladu sa zakonom, i to:

1. godišnja naknada za motorna vozila, traktore i priključna vozila;
2. naknada za zagađivanje životne sredine;
3. naknada za korišćenje mineralnih sirovina;
4. naknada za izvađeni materijal iz vodotoka;
5. naknade za korišćenje šuma;
6. naknade za korišćenje voda;
7. naknada za promenu namene poljoprivrednog zemljišta;
8. naknada za korišćenje prirodnog lekovitog faktora;
9. turistička naknada;
10. druge naknade u skladu sa zakonom. [6, član 36]

Obzirom da gore navedeni prihodi lokalnih samouprava često nisu dovoljni za finansiranje rashoda, lokalne samouprave dobijaju i transfere od strane republičke vlasti. Transferi se mogu podijeliti u tri vrste:

1. nenamjenski,
2. namjenski i
3. funkcionalni.

Godišnji iznos ukupnog nenamjenskog transfera, koji predstavlja obračunsku kategoriju za raspodelu sredstava jedinicama lokalne samouprave, određen je zakonom i iznosi 1,7% ostvarenog bruto domaćeg proizvoda prema posljednjem objavljenom podatku republičkog organa nadležnog za poslove statistike. [6, član 37]

Za utvrđivanje visine pojedinih vrsta nenamjenskih transfera, procjena visine prihoda, ukupno i po strukturi, po pojedinim jedinicama lokalne samouprave, vrši se na bazi ostvarenja ovih prihoda u posljednjoj godini za koju postoje raspoloživi podaci, kao i na osnovu parametara iz memoranduma o budžetu i ekonomskoj i fiskalnoj politici.

Nenamjenski transferi se mogu pojaviti u obliku:

- transfera za ujednačavanje,
- kompenzacionog transfera,
- opšteg transfera i
- transfera solidarnosti.

Transfera za ujednačavanje ima za cilj da pomogne lokalnim samoupravama koji zbog nerazvijenosti nisu u stanje da prikupe dovoljno javnih prihoda. Pravo na transfer za ujednačavanje ima jedinica lokalne samouprave čiji je procijenjeni iznos prihoda od ustupljenih poreza po stanovniku, za godinu za koju se donosi budžet, manji od 90% procijenjenog prosečnog prihoda po stanovniku od ustupljenih poreza u svim opštinama u Republici Srbiji.

Iznos transfera za ujednačavanje za svaku jedinicu lokalne samouprave utvrđuje se putem sljedeće metodologije:

1. broj stanovnika jedinice lokalne samouprave množi se sa 90% od prosječnog iznosa ustupljenih poreza za sve opštine u Republici;
2. iznos iz tačke 1. umanjuje se za iznos procijenjenih ustupljenih poreza jedinici lokalne samouprave;
3. jedinici lokalne samouprave nadomješta se 90% razlike utvrđene u tački 2.

Kompenzacioni transfer je dio ukupnog nenamjenskog transfera, kojim se nadomješta dio izgubljenih prihoda nastao po osnovu promjene republičkih poreskih propisa, koji nije nadomješten drugim prihodima. [6, član 39]

Pravo na opšti transfer imaju sve jedinice lokalne samouprave. Ukupan iznos sredstava za opšti transfer dobija se kada se od ukupnog iznosa nenamjenskog transfera odbije potreban iznos transfera za ujednačavanje i kompenzacionog transfera. [6, član 41]

Utvrđivanje visine opšteg transfera po pojedinim jedinicama lokalne samouprave vrši se na bazi jedinstvenih kriterijuma, i to:

- 65,0% od ukupnog iznosa sredstava opredijeljenih za opšti transfer dijeli se prema broju stanovnika,
- 19,3% dijeli se prema površini teritorije,
- 4,56% dijeli se prema broju odjeljenja u osnovnom obrazovanju,
- 1,14% dijeli se prema broju objekata u osnovnom obrazovanju,
- 2,0% dijeli se prema broju odjeljenja u srednjem obrazovanju,
- 0,5% dijeli se prema broju objekata u srednjem obrazovanju,
- 6,0% dijeli se prema broju djece obuhvaćene neposrednom dječijom zaštitom i to posebno za djecu u cjelodnevnom, odnosno poludnevnom boravku i
- 1,5% dijeli se prema broju objekata u dječijoj zaštiti. [6, član 42]

Stepen razvijenosti jedinice lokalne samouprave određuje se prema jedinstvenoj listi razvijenosti jedinica lokalne samouprave, u skladu sa zakonom kojim se uređuje regionalni razvoj, utvrđenoj za godinu koja prethodi godini za koju se vrši obračun transfera. [6, član 42a]

Iznos sredstava nenamjenskog transfera koji je utvrđen za grad Beograd, ne isplaćuje se gradu Beogradu. Ovaj iznos predstavlja sredstva za transfer solidarnosti. Transfer solidarnosti raspoređuje se jedinicama lokalne samouprave, izuzev gradu Beogradu, na osnovu stepena razvijenosti prema jedinstvenoj listi razvijenosti jedinica lokalne samouprave. [6, član 43]

Ukoliko se nekoj jedinici lokalne samouprave prenese obavljanje određene funkcije, obezbeđuje joj se funkcionalni transfer. Ukupan iznos funkcionalnog transfera izračunava se na osnovu podataka o ukupnim troškovima obavljanja određene funkcije u posljednjoj godini prije njenog prenošenja na nivo lokalne samouprave. [6, član 44]

Namjenski transfer je kada Republika jedinicama lokalne samouprave obezbeđuje namjenski transfer za obavljanje određenih poslova u okviru njihovog izvornog ili povjerenog djelokruga. Nadležno ministarstvo, odnosno posebna organizacija utvrđuje visinu namjenskog transfera i kriterijume za njegovu raspodjelu po pojedinim jedinicama lokalne samouprave i dinamiku prenosa sredstava. [6, član 45]

Održivost finansija lokalnih samouprava

Nakon što smo prikazali koji prihodi pripadaju lokalnim samoupravama u Srbiji kao i obaveze koje iste trebaju da pokrivaju, želimo sada da analiziramo finansijsko stanje lokalnih samouprava u Sandžaku.

Tabela 3. Prihodi i rashodi lokalnih samouprava u sandžačkim opštinama u Srbiji od 2006. do 2009. godine (iznosi u hilj. din.)

Izvor: Zavod za statistiku R. Srbije

<i>Prijepolje</i>	<i>2006</i>	<i>2007</i>	<i>2008</i>	<i>2009</i>
Ukupni Prihodi	295.835	362.729	433.613	438.517
Od čega primanja od zaduživanja	0	702	1.061	4.411
Prihod po stanovniku	7.363	9.098	10.966	11.165
Ukupni Rashodi	294.173	364.185	433.341	440.015
Rashod po stanovniku	7.322	9.135	10.960	11.203
Suficit/Deficit	1.662	-1.456	272	-1.498
<i>Novi Pazar</i>	<i>2006</i>	<i>2007</i>	<i>2008</i>	<i>2009</i>
Ukupni Prihodi	950.884	963.233	1.127.261	977.280
Od čega primanja od zaduživanja	150.784	14.043	114.821	20.442
Prihod po stanovniku	10.283	10.263	11.836	10.117
Ukupni Rashodi	944.455	964.218	1.127.404	974.900
Rashod po stanovniku	10.214	10.273	11.838	10.092
Suficit/Deficit	6.429	-985	-143	2.380
<i>Tutin</i>	<i>2006</i>	<i>2007</i>	<i>2008</i>	<i>2009</i>
Ukupni Prihodi	186.721	247.432	286.011	327.333
Od čega primanja od zaduživanja	8.229	26.042	10.376	1.800
Prihod po stanovniku	5.941	7.831	9.016	10.251
Ukupni Rashodi	182.954	254.126	285.845	323.561
Rashod po stanovniku	5.821	8.043	9.010	10.132
Suficit/Deficit	3.767	-6.694	166	3.772
<i>Srbija (za poređenje)</i>	<i>2006</i>	<i>2007</i>	<i>2008</i>	<i>2009</i>
Prihod po stanovniku	18.629	21.739	25.072	22.712
Rashod po stanovniku	17.775	22.255	24.647	23.836

Gornja tabela pokazuje da sa gledišta prihoda i rashoda po stanovniku navedene lokalne samouprave imaju daleko niži standard nego što je prosjek u Srbiji. Navedene tri lokalne samouprave imaju prosječno prihode, odnosno rashode, od 10.000 do 11.000 dinara. Generalno gledano, prihodna strana se poboljšala od 2007. godine. Ovo se može tumačiti kao posljedica zakona o finansiranju lokalnih samouprava koji je tačno definisao prihode lokalnih samouprava kao i većim primanjima budžeta Republike. Interesantan je razvoj prihoda i rashoda u novopazarskoj lokalnoj samoupravi. Ovdje su se rashodi od 2006. do 2008. godine znatno povećale. Povećani rashodi su finansiranje znatnim zaduženje, prije svega u 2006. i 2008. godini, što upućuje na znatno zaduživanje ove lokalne samouprave. U 2009. godini je došlo do određene stabilizacije u prihodima i rashodima.

Obzirom na prosječno niske prihode u budžetima lokalnih samouprava, postavlja se pitanje koje obaveze toliko opterećuju budžet ovih lokalnih samouprava, prije svega u Novom Pazaru? Za odgovor na ovo pitanje želimo da analiziramo budžet grada Novi Pazar.

Kada analiziramo prihode od poreza možemo primijetiti da je porez na zarade najbitniji poreski prihod u Novom Pazaru. Planirani prihodi za 2012. godinu su znatno veći zbog spomenutog većeg udjela kod poreza na zarade na osnovu već spomenute promjene zakona. Također, za grad Novi Pazar porez od imovine je bitan prihod. Posebnost u Novom Pazaru jeste što postoji samodoprinos, kojeg mogu da uvedu lokalne samouprave na zakona o finansiranju lokalnih samouprava. Međutim, u 2011. godini najbitniji javni prihod za novopazarsku lokalnu samoupravu bili su transferi od strane republičke vlasti. U 2012. godinu, oni su na drugom mjestu po bitnost zbog povećanja prihoda od poreza na zarade, što pokazuje da je promjena zakona dovela do povećanja autonomije lokalne samouprave. Štaviše, Novi Pazar ima, također, bitan prihod od zaduživanja i prodaje nefinansijske imovine.

S druge strane, glavni rashod Novog Pazara jesu troškovi za zaposlene, sa oko 35% ukupnih rashoda. Ovdje treba naglasiti da je ovaj procenat u ranijim godinama iznosio i do 50%. Povećanjem transfernih primanja od 2010. godine se ovaj procenat relativno smanjio, dok je apsolutno porastao. U svakom slučaju, ovo je dosta velik broj i u velikoj mjeri ograničava djelovanje lokalne samouprave. Činjenica je da je oko 1.500 zaposlenika na teretu gradskog budžeta, tako da grad Novi Pazar ima prevelik broj zaposlenika. S druge strane, na primjer u Sloveniji opštine troše samo 13% ukupnih rashoda na zaposlenike, ali zato troše oko 60% sredstava za javne ustanove (npr.: osnovne škole, kulturu i sport). A, dotacije od strane centralne vlasti iznose 18% prihoda. [3, str. 32-33] Na kraju, Novi Pazar mora priličan iznos da odvoji za otplatu kredita i kamate, na šta upućuje i prethodna analiza završnih računa lokalnih samouprava.

Generalno, ova analiza finansijskog stanja Novog Pazara nam pokazuje da transferi i ustupljeni prihodi čine značajan dio prihoda lokalnih samouprava, tako da nastaje fiskalna zavisnost jedinica lokalne samouprave od republičke vlasti, prije svega od klasifikacije lokalne samouprave, što otežava trošenje prihoda u skladu sa lokalnim preferencijama i sužava stepen fiskalne decentralizacije.

Tabela 4. Planirani prihodi i rashodi grada Novi Pazar za 2011. i 2012. godinu**Izvor: Grad Novi Pazar**

Prihodi	2011		2012	
Vrsta prihoda	apsolutno	%	apsolutno	%
Porez na zarade	278.000.000	15,0%	515.000.000	24,2%
Porez na prihode od samostalnih djelatnosti	36.000.000	1,9%	32.000.000	1,5%
Porez na prihode od imovine	32.000.000	1,7%	30.000.000	1,4%
Samodoprinos	68.000.000	3,7%	64.000.000	3,0%
Porez na druge prihode	30.000.000	1,6%	29.000.000	1,4%
Porez na imovinu	137.000.000	7,4%	114.000.000	5,4%
Porezi na dobra i usluge	71.800.000	3,9%	71.400.000	3,4%
Drugi porezi	36.000.000	1,9%	55.000.000	2,6%
Ukupni prihodi od poreza	688.800.000	37,1%	910.400.000	42,8%
Donacije	0	0,0%	100.000.000	4,7%
Transferi	394.000.000	21,2%	477.000.000	22,4%
Prihodi od imovine	70.000.000	3,8%	75.500.000	3,5%
Prihodi od prodaje dobara i usluga	175.657.000	9,5%	183.200.000	8,6%
Novčane kazne	20.000.000	1,1%	17.000.000	0,8%
Neodređeni prihodi	7.000.000	0,4%	16.000.000	0,8%
Refundacija rashoda	5.000.000	0,3%	10.900.000	0,5%
Ukupni tekući prihodi	1.360.457.000	73,2%	1.790.000.000	84,1%
Primanja od prodaje nepokretnosti	213.000.000	11,5%	131.000.000	6,2%
Primanja od zaduživanja i finansijske imovine	285.000.000	15,3%	208.000.000	9,8%
Ukupni prihodi	1.858.457.000	100,0%	2.129.000.000	100,0%
Vrsta rashoda	apsolutno	%	apsolutno	%
Rashodi za zaposlene	657.035.000	35,4%	745.282.000	35,0%
Korišćenje usluga i roba	314.677.000	16,9%	396.962.500	18,6%
Otplata kamata	30.200.000	1,6%	42.262.000	2,0%
Subvencije	6.400.000	0,3%	10.000.000	0,5%
Donacije, dotacije i transferi	148.350.000	8,0%	178.154.000	8,4%
Prava iz socijalnog osiguranja	19.980.000	1,1%	22.308.000	1,0%
Ostali rashodi	100.590.000	5,4%	129.348.000	6,1%
Rezerve	22.000.000	1,2%	9.500.000	0,4%
Izdaci za nefinansijsku imovinu	449.225.000	24,2%	355.183.500	16,7%
Izdaci za otplatu glavnice	110.000.000	5,9%	240.000.000	11,3%
Ukupni rashodi	1.858.457.000	100,0%	2.129.000.000	100,0%

Zaključak

Naša analiza nam je pokazala da je i Srbija i dalje prilično centralizovana država, gdje se ekonomska moć i dalje koncentriše na grad Beograd. Skora promjena zakona o finansiranju lokalnih samouprava je nesumnjivo korak u pravom pravcu. Ali, nije sigurno dovoljan da lokalne samouprave čini zaista u znatnom stepenu autonomnim.

Svakako, veća autonomija lokalnih samouprava treba posmatrati u raznim političkim kontekstima – od straha do dezintegracije države pa do dobijanja sitnih političkih poena. Međutim, evropsko iskustvo, kao na primjer u Njemačkoj, pokazuje da decentralizovana vlast može povećati zadovoljstvo građana sa državnom upravom. S druge strane, analiza budžeta grada Novi Pazar nam pokazuje da se lokalni javni prihodi u znatnoj mjeri, umjesto na investicije, predstavljaju čist rashod, prije svega za zaposlene. Na ovaj način ne dolazi do ekonomskog razvoja kroz jak privatni sektor, nego se stanovnici motivišu da rade u javnom sektoru, što ne vodi do rasta bruto domaćeg proizvoda. Zbog toga se ne može samo optužiti republička vlast, nego treba tražiti od lokalne vlasti da efikasno koriste svoje prihode. Rješenje za ovaj problem može biti povećanje prihoda za lokalne samouprave, gdje će republička vlast ustupiti najizdašnije poreze u Srbiji lokalnim samoupravama, tj. prihode od poreza na dodatu vrijednost i akciza. Veća fiskalna autonomija će omogućiti takmičenje lokalnih samouprava u dobijanju investicija i na taj način povećat će stepen efikasnost trošenja javnih prihoda. Također, je bitno da građani na lokalnu osjete da njihov glas zaista vrijedi i da zaista mogu uticati na sudbinu svojeg kraja i naravno svoje države.

Literatura

1. Bojović, P., Pavlović, Đ. (2009) *Makrofinansije*. Beograd: Čigoja.
2. Evropska povelja o lokalnoj samoupravi.
3. Ploštajner, Z. (2003) *Financiranje lokalne samouprave Studije slučaja Njemačke, Slovenije i Hrvatske*, Zagreb: Zaklada Friedrich Ebert - Ured u Zagrebu.
4. Radičić, M., Raičević, B. (2008), *Javne finansije – teorija i praksa*. Beograd: Data Status i Ekonomski fakultet Subotica.
5. Stiglitz, J. E. (2008) *Ekonomija javnog sektora*. Beograd: Ekonomski fakultet u Beogradu.
6. Zakon o finansiranju lokalne samouprave, Sl. glasnik RS, br. 62/06 i 47/11.
7. Zakon o javnim prihodima i javnim rashodima, Sl. glasnik RS, br. 76/91, 41/92 - dr. zakon, 18/93, 22/93 - ispr., 37/93, 67/93, 45/94, 42/98, 54/99, 22/2001, 9/2002 - dr. zakon, 87/2002 - dr. zakon, 33/2004 i 135/2004.
8. Zakon o lokalnoj samoupravi, Sl. glasnik RS, br. 129/07.
9. <http://www.mfin.gov.rs/>
10. <http://www.novipazar.rs/>
11. <http://www.stat.gov.rs/>