

*Драгутин Т. Радосављевић**
Факултет за Менаџмент, Универзитета Метрополитан, Београд

ЈАВНЕ ФИНАНСИЈЕ ЛОКАЛНЕ САМОУПРАВЕ

Сажетак

Финансирање локалних самоуправа у нашој земљи има дугу традицију. Од добијања државне самосталности и настанка државних институција, у Србији је општина имала посебан значај. Као део државне организације њен значај се огледао у надлежностима, које су се временом преносиле са државе, а самим тим и новчана средства да се те надлежности ваљано остварују. Како надлежности тако и јавне финансије углавном су биле пројектоване на државном нивоу из једног центра.

Темељи финансирања локалне самоуправе у Републици Србији успостављени су 1994. године. Те године је донет Програм реконструкције монетарног система и стратегије економског опоравка СР Југославије, који је имао за циљ да заустави хиперинфлаторна кретања и успостави стабилан економски и монетарни амбијент, који је био нарушен распадом СФРЈ и санкцијама УН.

Коначан циљ реформе локалне самоуправе у Србији требало би да буде стварање јаке, утицајне и независне локалне самоуправе са солидним и транспарентним јавним финансијама и одговарајућим комуналним услугама које су усмерене према грађанима. Овај циљ може да буде постигнут само ако се спроведе адекватна децентрализација одговорности са одговарајућим инструментима на располагању. Као резултат, за очекивати је да локалне владе преузму одговорност

* Доцент на предмету Јавне финансије

за локалне проблеме, припремајући и имплементирајући политике и пројекте који ће подстицати даљи развој на локалном нивоу.

Кључне речи: јавне финансије, финансирање локалне самоуправе, порези, буџет, општина.

1. ПОЈАМ ЛОКАЛНИХ ЈАВНИХ ФИНАНСИЈА

Реч финансије, који је данас опште прихваћен, потиче из латинског језика, од речи *finatio*, *finacia pecuniaria*, која је означавала закључак, судску одлуку или плаћање.¹⁾ Са развојем и јачањем робно-новчаних односа у употреби је реч *finationes* и *financie*. Из ових речи, у Француској, у XV веку, настаје термин *finances du roi*, који је у почетку значио државни приходи, затим приходи и расходи, да би се касније проширио у своме значењу на целокупно државно-новчано пословање, тј. на државну привреду уопште.²⁾

Због великог утицаја француског језика, овај термин је прихваћен и у другим земљама, али у облику једнине, као *finance*, који значи новчано пословање. Ипак, до данас није усвојен јединствени назив за ову економску дисциплину.

У земљама енглеског говорног подручја у употреби је назив *Public Finance* и *Fiscal Policy*. У Француској су у употреби два назива *Science des finances* и *Finances publiques*. У Италији се употребљава назив *Scienza delle Finanze*. У Немачкој *Finanzwissenschaft* и *Staatsfinanzwissenschaft*. У Русији *Государственное финансии*.³⁾

Иако присутна под различитим називима, као економска дисциплина, финансије представљају једну од најстаријих научних дисциплина. Највећу заслугу за издвајање финансија као посебне научне дисциплине, припада немачком научнику из прве половине XIX века Карл Хајнрих фон Рај (Karl Heinrich von Ray), који је својим делом *Основи финансијске науке* (1844) издвојио финансије у самосталну научну дисциплину.⁴⁾

Савремене финансије чине монетарне финансије (новац, кредити, банке, берзе и др.), јавне финансије и међународне финан-

1) Александар В. Перић, *Финансијска теорија и политика*, Савремена администрација и Институт за економска истраживања, Београд, 1974, стр. 14.

2) Момо Кијановић, *Локални јавни приходи у систему јавних прихода Републике Србије*, Графо-картон, Пријеполје, 1999, стр. 16.

3) *Ibid.*, стр. 17.

4) *Ibid.*

сије.⁵⁾ На основу тога, можемо закључити, да савремене финансије обухватају укупно новчано пословање у једној земљи.

Предмет нашег интересовања су јавне финансије, и из тог разлога у наставку овог рада ће бити речи само о овом делу финансија.

Јавне финансије су активност коју врше државни и локални органи на основу Устава и закона, а која се састоји у прибављању и трошењу материјалних средстава ради остваривања општекорисних циљева. Постоје многобројне дефиниције јавних финансија. Једна од најчешћих је да под појмом јавних финансија, подразумевамо научну дисциплину која изучава питања везана за прикупљање и трошење јавних средстава.⁶⁾ Јавна средства служе за остваривање државних функција.

На основу дефиниције јавних финансија, можемо извести дефиницију локалних јавних финансија, јер и оне представљају активност како државних тако и локалних органа на основу Устава и закона, а која се састоји у прибављању и трошењу материјалних средстава ради остваривања општекорисних циљева. Општекорисни циљеви су у овом случају сведени на локални ниво и локалне непосредне потребе грађана који живе и раде у локалним срединама, али су генерално гледано за друштво у целини најнепосреднији и најважнији, јер се преклапају са потребама појединца, грађанина.

Јавне финансије и локалне јавне финансије се налазе у тесној вези и не могу једна без друге. Интензитет њихових везе зависи од тога, да ли је држава уређена као федерација или унитарна држава, као и од тога који је ниво друштвено-економског развоја, какав је политички и привредни систем и друго.⁷⁾

2. ИСТОРИЈСКИ РАЗВОЈ ЛОКАЛНИХ ЈАВНИХ ФИНАНСИЈА

Настанком државе и појавом класа, настала је потреба за финансијским средствима за издржавање оружане силе, која је служила како за одбрану од непријатеља тако и за држање у покорности поробљених слојева.

5) З. Бингулац, М. Јовановић, Б. Крстић, *Монетарне и јавне финансије*, Мегатренд универзитет примењених наука, Београд, 2003, стр. 271.

6) *Ibid.*, стр. 271.

7) М. Кијановић, стр. 16.

Елементи финансија постојали су још у првим класним, тј. робовласничким државама, као што су биле Асирија, Вавилонија или Египат на истоку или Грчка и Рим у Европи.⁸⁾

Трошкови робовласничких држава финансирани су у прво време од плена покорених племена, држава, а тек касније од прихода властитих грађана. Атина је своје прве приходе остварила давањем у закуп рудник сребра, али је касније, пошто је стекла моћ, убираща приход од градова-државица које је штитила од Персијанаца.⁹⁾

Државни приходи у Атини, а касније и у Риму били су доста слични, као и механизми за наплату истих, који су се састојали у принуди јачег над слабијим. Услед ширења територије, а самим тим и увећања војске и администрације, у Риму настају потребе за новим приходима, па се уводе порези на земљиште, на наслеђе, на промет роба, на луксузне предмете, а присутан је и приход од ковања новца и главарина.¹⁰⁾

Карактеристика финансија у феудалном уређењу је да се државни приходи преклапају са личним приходима владара. Познати приходи владара тога доба су регали, на које је владар имао искључиво право. Регали су били бројни, али услед великих прохтева владара, често недовољни. Из тог разлога јављају се порези који се јављају као средство за обезбеђење додатних прихода. Велики владарски намети условљавали су честе сукобе између владара и племства. Тако је у Енглеској, која се сматра колевком пореза, 1215. године, донета Велика повеља о слободама (*Magna Charta Libertatum*) којом је енглеско племство извојевало одлуку да се без пристанка пореских обвезника не може наплаћивати ниједан порез.¹¹⁾

Велика повеља о слободама има пресудну улогу у развоју локалних прихода, јер управо она даје право већим градовима у Енглеској да убирају поједине порезе.

У капиталистичком уређењу 90% државних расхода подмирује се средствима прикупљеним наплатом бројних пореза. Висок удео пореза у укупним приходима државе, као битно обележје јавних финансија капитализма, мотивисало је једног од најистакнутијих представника грађанске политичке економије овога века Амери-

8) Обрен Благојевић, „Развој финансија и финансијске науке“, *Финансије*, 3-4/1991, стр. 100.

9) М. Кијановић, стр. 18.

10) *Ibid.*, стр. 19.

11) *Ibid.*, стр. 20.

канца Јозефа Шумпетера да капиталистичку државу назове „пореском државом“.¹²⁾

Карактеристика овог периода је јака централна власт, али и је приметно и стварање локалних самоуправа. Вишевековна борба напредних европских народа за ослобођење од доминације једног центра моћи, у коме је столовао суверен, располажући са целокупним државним апаратом и буџетом, резултовала је настанком локалне самоуправе. Локалну самоуправу многи правни теоретичари називају једином правом децентрализацијом, а сам термин и појам „самоуправа“ на континент су дошли из Енглеске.¹³⁾

Термин локална самоуправа (local government)¹⁴⁾ сковао је енглески филозоф, творац теорије законодавства, Џереми Бентам, употребивши га по први пут 1832. године, да би три године касније, 1835. године, овај термин ушао и у правно-политички говор, када га је Лорд Џон Расел користио представљајући Закон о општим корпорацијама доњем дому Представништва народа.¹⁵⁾

Свака локална самоуправа има своје органе који који обављају послове управе (извршавање одлука локалне самоуправе, извршавање послова који су поверени или пренети од виших нивоа власти). Органи локалне самоуправе су локална управа. Локална управа је термин француског порекла и означава управне органе у ужим територијалним јединицама једне земље.¹⁶⁾

Да би локална самоуправа финансијала своју управу и вршила своје надлежности које су јој пренете од централне власти, она мора имати своје јавне приходе. Јавни приходи и надлежности локалних самоуправа, са настанком и развојем капиталистичког демократског друштва, су се нагло увећавали.

У данашње време, надлежности локалних самоуправа у одређивању, утврђивању и наплати јавних прихода бележе раст, што се тумачи као децентрализација власти или речено економским речником фискална децентрализацију о којој ће касније бити речи.

12) Божићар Јелчић, *Наука о финансијама и финансијско право*, Информатор, Загреб 1988, стр. 48.

13) Слободан Јовановић, *О држави – Основи једне правне теорије* (Сабрана дела, књ. 8.) БИГЗ, Београд, 1990, стр. 404.

14) “Local Government“, *International Encyclopedia of Public Policy and Administration*, Jay M. Shafritz (ed.). Boulder (Westview Press) 1998, стр. 1296.

15) Д. Вучетић, Д. Јанићијевић, *Децентрализација као полазиште даљег развоја Србије*, Центар за развој грађанског друштва „Протекта“, Ниш, 2006, стр. 25.

16) Славко Иванишевић, *Извршни слој у локалној самоуправи*, Загреб, 1987, стр. 15-17.

3. ИСТОРИЈСКИ РАЗВОЈ ЛОКАЛНИХ ЈАВНИХ ФИНАНСИЈА У СРБИЈИ

Развој градова у средњовековној Србији и њихова фискална и свака друга „сувереност“, готово да се подударају са развојем локалних самоуправа у Европи тога доба. Са стварањем нове државе на почетку XIX века, настали су и градови и одређени облици локалне и територијалне аутономије. Присутан је вид административно територијалне поделе, али је таква територијална организација била заснована на истим основама на којима је била и у време Отоманске империје.

Са развојем државне организације и стицањем суверенитета развија се и порески систем. Систем непосредних пореза у Србији био је регулисан Законом о непосредним порезима из 1884. године, који је прву допуну имао већ 1885. године, а последњу (дванаесту) 1907. године, којом је уведено шест пореза:

1. Порез на земљиште,
2. Порез на зграде,
3. Порез на приход од капитала,
4. Порез на приход од радњи и личног рада,
5. Порез на обрт у радњи,
6. Порез на личност.¹⁷⁾

Са последњом допуном Закона о непосредним порезима из 1907. године, на територији Краљевине Србије постојало је седам пореских облика. Поред наведених постојао је и порез на обрт (врста допунског пореза на принос од радње).¹⁸⁾

У то време локалне самоуправе добијају и одређене припадности. Закони којима се прецизније дефинишу локална самоуправа и локалне јавне финансије, уследили су почетком XX века и то Закон о окружним, среским и општинским буџетима из 1901. године, Закон о општинама из 1903. године и Закон о уређењу округа и срезова из 1905. године.¹⁹⁾

1918. године на територији новонастале државе Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца, било је у примени пет различитих по-

17) Б. Јелчић, *Развој јавних финансија у Југославији*, Правни факултет, Загреб, 1985, стр. 6.

18) М. Кијановић, стр. 26.

19) *Ibid.*, стр. 27.

реских система непосредних пореза: српски, аустријски, мађарски, турски и црногорски.

На територији Србије је све до 1929. године, био на снази српски систем непосредних пореза. 1928. године донет је Закон о непосредним порезима, који је 1. јануара 1929. године ступио на снагу.

Иако је 1922. године донет Закон о обласној и среској самоуправи, он није успео да реши проблем финансирања самоуправних тела, па је остала могућност да се до доношења Закона о самосталним порезима и таксама, ове дажбине уводе буџетом уз одобрење министра финансија. И поред ових ограничења, обласна скупштина је прописивала обласне таксе које су се плаћале за употребу, уживање и искоришћавање обласних самоуправа. Поред овог права, обласне скупштине су уводиле и локалне порезе по стопи од 50%, а преко ове стопе тек по одобрењу министра финансија.²⁰⁾

Законом о називу и подели Краљевине на управна подручја и Законом о банској управи из 1929. године, битно се утиче на развој фискалне децентрализације, јер се поменути законима дозвољава бановинама да утврђују властите приходе.

Значајно раздобље у развоју локалне самоуправе настаје са доношењем Закона о општинама и Закона о градовима 1933. године. Овим законима градови и општине су могли уводити прирезе на непосредне државне порезе и градске општинске посредне порезе – трошарине и таксе.²¹⁾

Ако су општински прирезе на државне непосредне порезе, у буџету општине, били до 50%, сагласност на буџет је давао срески начелник уз овлашћење бана. Ако су општински прирезе на државне непосредне порезе били преко 50% сагласност је давао бан, а преко ове стопе по одобрењу министар финансија.²²⁾

Немајући покриће за своје расходе, а у немогућности да од стране државе добију компензацију за пренете послове и установе, ове су биле принуђене да заводе дажбине, које су имале највећим делом прохибитивни карактер и стварале царинске ограде на границама појединих бановина. У извесним бановинама био је прописан највећи део тарифних бројева из Закона о таксама, а са соп-

20) *Ibid*, стр. 28.

21) *Ibid*, стр. 29.

22) *Ibid*, стр. 29.

ственим стопама створен нови таксени извор бановских прихода. Тако су за исте радње постојале двоструке таксе и државне и бановинске. Истоветан случај био је и са бановинском трошарином.²³⁾

Без обзира, како на релативно бројне облике и врсте самоуправних фискалних прихода (бановинских и општинских), тако и на уочену тенденцију јачања самоуправе у периоду уочи другог светског рата, што је посебно дошло до изражаја у установљавању бановине Хрватске као федералне јединице, целокупни фискални систем старе Југославије је носио у себи карактеристике финансија једне унитарно организоване капиталистичке државе.²⁴⁾

Настанком друге Југославије, а са њом и промене власти и друштвено-економских односа, долази до промена и у фискалном систему.

Имајући у виду фазе друштвеног, економског и политичког развоја наше земље, можемо рећи да су постојале и фазе у развоју фискалног система, а самим тим и локалних финансија. На основу тога можемо прецизно одредити периоде развоја локалних финансија у Републици Србији:

3.1. Период друге половине 1944. до краја 1946.

У овом периоду примењују се порески облици из старе Југославије са изменама које су биле у складу са новим идејама социјалне правде. Порески систем имао је за циљ да обезбеди „акумулацију државној привреди и социјалне промене“.²⁵⁾

За 1946. годину урађен је први буџет, а на основу Закона о државном буџету из 1945. године. Стварање народноослободилачких одбора још у току рата и свесна политичка оријентација на њихово изграђивање на место старог апарата локалних власти, допринели су да се после ослобођења правни положај, организациона структура и функционисање народних одбора брзо регулишу и добију своју законску основицу.²⁶⁾ Њихови буџети у структури прихода

23) Министарство финансија Краљевине Југославије 1918-1938, Београд, 1939, стр. 37.

24) Божидар Раичевић, *Особености развоја фискалног система у условима федеративног уређења Југославије*, Економски институт, Београд, 1977, стр. 69.

25) Др Јован Горчић, *Јавне финансије*, ЈП Штамп, радио и филм Бор, Ниш, 1990, стр. 269.

26) Јован Ђорђевић, *Систем локалних самоуправа у Југославији*, Правни факултет, Београд, 1957, стр. 7.

Општедржавног буџета у 1946. години учествовали су са 14,49%, а у структури расхода са 11,08%.²⁷⁾

У годинама обнове било је неизбежно јаче наглашавање јединства буџета и централизма него самоуправности локалних и републичких власати.²⁸⁾ Републички органи су одређивали приходе и расходе локалних буџета, па је самим тим у овом делу народним одборима била ускраћена самосталност.

Структуру локалних прихода у овом периоду чинили су: прирези, таксе, трошарина и месни порез.²⁹⁾

3.2. Период од 1947. до 1951.

Карактеристика овог периода је разрађен финансијски систем коме је у потпуности подређено финансирање локалних органа власти. Тај систем се одликовао јединством, централизмом и административним елементима.³⁰⁾

1949. године долази до измена и допуна Општег закона о народним одборима из 1946. године, којим је дат правни основ локалном финансирању.

Народни одбори су били организовани на три нивоа: основни, које су чинили месни и градски, односно рејонски; срески као другостепени и обласни као трећестепени народни одбори.³¹⁾

У периоду од 1947-1951. просечно учешће локалних буџета, односно буџета народних одбора, у укупним расходима државног буџета, износило је 12,57%.

3.3. Период од 1952. до 1953.

Кључни законски прописи за систем прихода овог периода су Основни закон о друштвеном доприносу и порезима³²⁾ (донесен крајем 1951) и Закон о буџетима.³³⁾

27) Ксенте Богоев, *Локалне финансије Југославије*, Савез економиста Југославије, Београд, 1964, стр. 60.

28) Ј. Ђорђевић, стр. 16.

29) М. Кијановић, стр. 32.

30) К. Богоев, стр. 65.

31) Ј. Ђорђевић, стр. 25.

32) Основни закон о друштвеном доприносу и порезима, *Службени лист ФНРЈ*, бр. 1/1952.

33) Закон о буџетима, *Службени лист ФНРЈ*, бр. 58/1951.

У надлежности федерације је увођење пореза и других прихода. Са овим законским прописима, регулисана је расподела извора прихода којом су смањени сопствени приходи народних одбора са 31%, из претходног периода, на 19,8%. Истовремено су порасли заједнички извори прихода на 68,8% уместо 62,2% и дотације на 11,4% уместо 6,8% из ранијег периода. У укупној буџетској потрошњи порасло је учешће локалних буџета са 12,56% у периоду 1947/51 на 15,99% у периоду 1952/53, а што је имало за последицу пад учешћа републичких буџета.³⁴⁾

3.4. Период од 1954. до 1958.

1956. године извршена је пореска реформа, чији су основни циљеви били економски, а то је да се изврши прерасподела пореског терета код земљорадника и да се комунама као политичко-територијалним јединицама да право да утичу преко одређених финансијских инструмената на кретање привреде у оквиру свог територијалног домена.³⁵⁾

Овом реформом уводе се таксе.³⁶⁾ Структура буџетских прихода народних одбора расте у корист сопствених прихода и то 59,6%, заједнички приходи падају на 25,5%, а дотације расту на 14,9%.

3.5. Период од 1958. до 1965.

Крајем 1959. и почетком 1960. године извршена је буџетска реформа на основу Закона о буџетима.

Нужност ове буџетске реформе произашао је из потребе за прерасподелом извора прихода између различитог нивоа политичко-територијалних заједница због све већих потреба општина, јер су анализе показивале да се динамика стварања буџетских средстава општина, и поред њиховог сталног пораста, не креће у складу са повећањем локалних надлежности у процесу децентрализације.³⁷⁾

34) К. Богоев, стр. 159.

35) М. Кијановић, стр. 32.

36) *Службени лист ФНРЈ*, бр. 6/1956.

37) М. Кијановић, стр. 42.

3.6. Период од 1965. до 1971.

У овом периоду утврђени су извори и врсте прихода друштвено-политичких заједница, а на основу Основног закона о финансирању друштвено-политичких заједница из 1965. године. Локалне самоуправе убирају приходе од општинских доприноса, општинских пореза и општинских такси.

Највише просечно учешће у укупним буџетским приходима имала је федерација са 52,0%. Затим следе општине са просечним учешћем од 26,4%. Просечно учешће република било је мање од општина и износило је 18,9%. Покрајине су имале најмање просечно учешће од скромних 2,7%.³⁸⁾

3.7. Период од 1972. до 1991.

Доношењем уставних амандмана 1971. године долази до промена у друштвено-економском и политичком систему. Уставни амандмани од XX до XLII, које је Савезна скупштина СФРЈ донела на Устав из 1963. године, садржали су два амандмана који су имали велики значај за порески систем. То су били амандмани са ознаком XXVIII и XXXIV.

Амандманом XXVIII сужавају се овлашћења федерације а проширује фискални суверенитет република и покрајина, тј. сада су оне субјекти који одлучују о пореском систему – утврђују изворе и врсте прихода. Републичким, односно покрајинским, законом утврђује се подела пореза, такса и других давања између република и покрајина на једној страни, и општина на другој страни. Општине самостално одлучују о висини пореза, такса и других давања која су њихов приход и њима самостално располажу.³⁹⁾

У овом периоду код нас се примењује мешовити систем расподеле друштвених прихода. У том су систему снажно наглашени елементи система сепарације прихода, али има и елемената система заједничких прихода, и то као система плаћања одозго према доле тако и плаћања одозго према горе.⁴⁰⁾

38) *Материјални и друштвени развој СФРЈ 1947-1972*, СЗС, Београд, 1973, стр. 57.

39) М. Кијановић, стр. 47.

40) Б. Јелчић, стр. 145.

3.8. Период од 1992. до 2000.

На почетку последње деценије XX века долази до распада СФРЈ. 1992. године настаје Савезна Република Југославија од две Републике Србије и Црне Горе. Као последица рата и санкција УН, 1993. године, у новонасталој заједници, долази до потпуног слома економског система. Крајем јануара 1994. године ступио је на снагу Програм реконструкције монетарног система и стратегије економског опоравка Југославије, којим су спречена хиперинфлаторна кретања. Уводи се нови динар са златном и девизном подлогом и успоставља се стабилан економски и монетарни амбијент.

На таквим основама настаје и нови систем финансирања јединица локалне самоуправе у Републици Србији. Основна идеја је била да се комунална потрошња финансира из изворних прихода локалне самоуправе, а дефинисани послови и функције локалне самоуправе из уступљених пореза, а за које се утврђују јединствени нивои потрошње на бази јединствених објективних критеријума.⁴¹⁾

Законом о обезбеђивању средстава јединицама локалне самоуправе, као системским законом, којим је тада био уређен систем финансирања локалне самоуправе у Републици Србији, били су дефинисани послови и функције за које су утврђивани објективни нивои потрошње на бази јединствених објективних критеријума, као и начин обезбеђења средстава за њихово финансирање.⁴²⁾

Посебним годишњим Законом о учешћу општина и градова у порезу на промет производа и услуга, утврђиван је укупан обим средстава који се уступа јединицама локалних самоуправа. Истим законским решењем прописана је и стопа пореза на промет производа и услуга са којом локалне самоуправе треба да остваре потребан обим средстава и то 5% за општине, 10% за градове и 15% за град Београд.

3.9. Период од 2001. до 2004.

На почетку XXI века општине у Србији у великој мери зависе од Републике.⁴³⁾ Са свеобухватним друштвеним и економским

41) Бранко Стипановић, *Финансирање локалне самоуправе и фискално уједначавање у Републици Србији*, Београд, 2004, стр. 3.

42) *Ibid*, стр. 3.

43) Б. Раичевић, *Фискална структура Републике Србије, Зборник радова Иницијатива за фискалну децентрализацију - случај Југославије*, Магна агенда, Београд, 2001, стр. 59.

реформама започеле су реформе и система финансирања локалне самоуправе. Прва значајнија реформа урађена је доношењем измењеног и допуњеног Закона о јавним приходима и јавним расходима.⁴⁴⁾

Изменама овог закона, мења се карактер појединих уступљених пореза.

Од укупно 6 пореза, који су да тада били у режиму трансферних средстава, 4 пореза су преведена у режим уступљених пореза (порез од пољопривреде, порез на имовину, порез на наслеђе и поклоне и порез на пренос апсолутних права). Преостала 2 пореза, која су остала у режиму трансферних средстава и то део пореза на зараде у висини од 5% и део пореза на промет роба и услуга, имала су улогу уједначавања висине средстава између јединица локалне самоуправе.⁴⁵⁾

Поменути закон измeњена је и припадност одређених пореза, које Република уступа општинама и градовима и то:

- порез на имовину, уместо 25%, општинама и градовима уступа се 100%;
- боравишна такса, такође уместо 80%, општинама и градовима уступа се 100%;
- значајно повећање прихода општине и градови остварују и кроз повећање стопе пореза на пренос апсолутних права са 3 на 5%.

Од посебног значаја за финансирање локалне самоуправе је доношење Закона о порезу на фонд зарада,⁴⁶⁾ којим се уводи пореза на фонд зарада, као локални порез, који су јединице локалне самоуправе могле да уведу својом одлуком. Стопа овог пореза максимирана је на нивоу од 3,5%.⁴⁷⁾

После октобарских догађаја 2000. године, у склопу реформских потеза нове власти, једно од приоритетних места заузимао је Закон о локалној самоуправи.⁴⁸⁾ Закон је донет у време великих ограничења наслеђеног правно-политичког система, неповољног економског стања и великог сиромаштва већег дела популације.

44) Закон о јавним приходима и расходима, *Службени гласник РС*, бр. 76/1991, 4119/92 - др. закон, 18/1993, 22/1993 - испр., 37/1993, 67/1993, 45/1994, 42/1998, 54/1999, 22/2001, 9/2002 - др. закон, 87/2002 - др. закон, 33/2004 и 135/2004 - др. закон).

45) Б. Стипановић, стр. 5-6.

46) Закон о порезу на фонд зарада, *Службени гласник РС*, бр. 27/01.

47) Б. Стипановић, стр. 5-6.

48) Закон о локалној самоуправи, *Службени гласник РС*, бр. 129/2007.

Претпоставке на којима је сачињен део Закона о локалној самоуправи који се односи на финансирање локалне самоуправе су: прихватање европске повеље о локалној самоуправи, кроз утемељење достигнућа у развоју локалне самоуправе у Србији, уважавање економске стварности Србије, јачање финансијске и фискалне самосталности локалне самоуправе, систем финансирања се базира на моделу изворних и уступљених прихода, уградња елемената подршке предузетништву локалне самоуправе, успоставља се финансијско изравнање између Републике и локалне самоуправе, уградња елемената солидарности према економски слабијим и мање развијеним локалним самоуправама и смањење функција локалне самоуправе, уградња елемената солидарности према економски слабијим и мање развијеним локалним самоуправама и смањење функција јединица локалне самоуправе у односу на постојеће стање.

Претпоставке на којима је сачињен Закон о локалној самоуправи који се тиче финансирања су следеће:

- поштовање решења европске повеље о локалној самоуправи;
- уважавање достигнућа у развоју локалне самоуправе у Србији;
- уважавање економске стварности Србије;
- јачање финансијске и фискалне самосталности јединица локалне самоуправе;
- систем финансирања се базира на моделу заједнице прихода и моделу властитих прихода као базичним моделима (изворни и уступљени приходи);
- јединицама локалне самоуправе припадају јавни приходи чија је основица слабо мобилна и који су лако уочљиви;
- уградња елемената компетитивности и подршке предузетништву јединица локалне самоуправе;
- финансијско изравнање се успоставља између Републике и јединица локалне самоуправе и између јединица локалне самоуправе посебно у градским заједницама;
- уградња елемената солидарности према економски слабијим, неразвијеним и мањим јединицама локалне самоуправе; и
- битно се не повећавају функције јединица локалне самоуправе у односу на постојеће стање.⁴⁹⁾

49) Андреаш Вигвари, *Основи теорије државног буџета и финансијски послови самоуправа*, Нови Сад, 2003, стр. 172.

Усвајањем оваквог концепта створени су услови да се дође до потпуно новог и концепцијски другачијег основа финансирања локалне самоуправе у односу на систем финансирања општина и градова који је постојао у Србији до 2000. године. Закон о локалној самоуправи је проширио и обогатио функције локалних заједница, ојачавши изворе њене економске и финансијске самосталности.⁵⁰⁾

Најважније промене, које су од значаја за повећање обима средстава јединица локалне самоуправе, су да општинама и градовима, припадају у висини од 100%, шест уступљених пореза, који су у претходном периоду припадали буџету Републике, и то:

- порез на приходе од самосталне делатности;
- порез на приходе од непокретности;
- порез на приходе од давања у закуп покретних ствари;
- порез на добитке од игара на срећу;
- порез на приходе од осигурања лица;
- порез на друге приходе према члану 85 Закона о порезу на доходак грађана.

Повећано је учешће општина у порезу на промет са 5 на 8%.⁵¹⁾

3.10. Период од 2004. до 2007.

Овај период карактеришу закони којима је заустављена динамика јачања фискалне самосталности локалних самоуправа. 2004. године усвојени су:

- Закон о укидању Закона о порезу на фонд зарада,⁵²⁾ који је ступио на снагу 1. јула 2004. године; и
- Закон о порезу на додату вредност,⁵³⁾ који је ступио на снагу 1. јануара 2005. године.

Приходи од пореза на фонд зарад били су 100% приход локалних буџета, а у маси укупних прихода локалних самоуправа учествовали су са 20%. Такође значајан приход био је и од укупне суме уплаћеног пореза на промет роба и услуга, који је престао да важи ступањем Закона о порезу на додату вредност. Као привремено решење, којим је требало компензовати губитак, био је годишњи

50) Снежана Ђорђевић, *Модернизација локалне самоуправе и власти, Зборник Локална демократија - стање и перспективе*, Магна агенда, Београд, 2002, стр. 136-137.

51) Б. Стипановић, стр. 6.

52) 55 Закон о престанку важења Закона о порезу на фонд зарада, *Службени гласник РС*, бр. 33/2004.

53) Закон о порезу на додату вредност, *Службени гласник РС*, бр. 84/2004; 86/2004 – испр., 61/2005, 61/2007 и 93/2012.

закон о расподели трансферних средстава из буџета Републике Србије којим је уређено да јединицама локалне самоуправе припадне додатни удео у порезу на зараде у висини од 25%.

3.11. Период од 2007. до данас.

У јулу 2006. године Народна Скупштина Републике Србије усвојила је Закон о финансирању локалне самоуправе⁵⁴⁾ који је ступио на снагу 27. јула 2006. године, а који је почео са применом од 1. јануара 2007. године. Даном почетка примене Закона о финансирању локалне самоуправе престо је да важи одељак V. Финансирање послова јединице локалне самоуправе са чл. 77-104. Закона о локалној самоуправи, који је правно регулисао финансирање локалне самоуправе у Србији.

Закон о финансирању локалне самоуправе није повећао масу новчаних средстава за локалне самоуправе, што је најављивано, већ је предвидео већи пренос буџетских средстава сиромашнијим општинама на терет богатијих општина. Предвидео је поред изворних и уступљених прихода, које је предвиђао и Закон о локалној самоуправи, и трансфере. Новина је и поверавање наплате пореза на имовину локалној самоуправи (који је овим законом постао њен изворни приход).

Сложена и комплексна материја финансирања локалне самоуправе у Републици Србији је правно уређена:

- Законом о јавним приходима и јавним расходима;
- Законом о финансирању локалне самоуправе;
- Законом о буџетском систему.

Најважније одредбе о финансирању локалних заједница у Републици Србији садржане су у Закону о финансирању локалне самоуправе.

Република Србија је свим локалним самоуправама, од 1. јануара 2007. године, на основу Закона о финансирању локалне самоуправе,⁵⁵⁾ пренела овлашћења, да утврђују, наплаћују и контролишу сопствене изворне приходе. У поменутом закону и у ранијем тексту наведени су сви изворни приходи локалне самоуправе, остварени на њеној територији, који припадају буџету локалне самоуправе.

54) Закон о финансирању локалне самоуправе, *Службени гласник РС*, бр. 62/2006, 47/2011 и 93/2012.

55) *Ibid.*

Да би локална самоуправа, пренета овлашћења, могла у потпуности да обавља, неопходно је да у оквиру своје управе образује посебну организациону јединицу – локалну пореску администрацију, која ће бити надлежна за утврђивање, наплату и контролу сопствених изворних прихода.

За образовање локалне пореске администрације и у потпуности преузимање надлежности у погледу утврђивања, наплате и контроле сопствених изворних прихода, Закон о финансирању локалне самоуправе, је предвидео период од две године, од 1. јануара 2007. до 31. децембра 2008. године. У овом периоду локалне самоуправе су биле у обавези да образују своје локалне пореске администрације и у потпуности преузму утврђивање, наплату и контролу сопствених изворних прихода. Локалне самоуправе које тада, нису биле оспособљене за вршење наведених надлежности, сходно одредби члана 61. став 1. Закона о финансирању локалне самоуправе,⁵⁶⁾ могле су да са Пореском управом закључе уговор о пружању техничке и друге помоћи у делу администрирања њених изворних прихода.

У поменутом периоду од две године, Пореска управа је пружала техничку, стручну и другу помоћ свим локалним самоуправама у циљу потпуног остварења наплате и контроле сопствених изворних прихода. Од свих локалних самоуправа у Републици Србији, на почетку 2009. године, само 43 локалне самоуправе су у потпуности преузеле утврђивање, наплату и контролу сопствених изворних прихода, што је мање од једне четвртине од укупног броја локалних самоуправа, да би почетком 2010. године све локалне самоуправе у Републици Србији, преко својих администрација, у потпуности остваривале наплату и контролу сопствених изворних прихода.

Овај податак говори о тренутним капацитетима локалних самоуправа у Републици Србији, што ствара дилему;

- да ли се са фискалном децентрализацијом у Републици Србији поранило?
- да ли је Републици Србији потребна фискална децентрализација?

Ова питања настају као последица неприпремљености локалних самоуправа за фискалну децентрализацију, која у Србији није добила пуну примену, (јер са државе треба пренети на локални

56) *Ibid.*

ниво и администрирање пореза на наслеђе и поклоне, као и порез на пренос апсолутних права). Дилему о наставку фискалне децентрализације поспешује и став појединих, развијених, земаља ЕУ да јавне финансије треба централизовати, пример Данске.

2007. године Народна Скупштина Републике Србије усвојила је:

- измене Закона о порезима на имовину⁵⁷⁾ којим је смањена пореска стопа код пореза на наслеђе и поклоне и пореза на пренос апсолутних права са 5% на 2,5%; и
- измену Закона о ПДВ-у⁵⁸⁾ којом се власницима на име купљеног првог стана, враћа износ плаћеног пореза на додату вредност у висини од 8%.

Ове измене законодавац је правдао тиме да треба стимулисати младе брачне парове да се одлуче за куповину свог првог стана, а држава ће им вратити новац од плаћеног ПДВ-а којим могу опремити стан и засновати своје домаћинство. Тиме би се поспешило и грађевинарство, а уз повољне банкарске кредите и субвенционисане државне кредите покренула читава привреда (индустрија намештаја, грађевинског материјала, текстила, дрвно-прерађивачки комплекс и др.) Ове повољности односиле су се и код куповине старих станова, чијом се продајом плаћао порез на пренос апсолутних права, а не ПДВ. За куповину свог првог стана купцима је враћан и износ пореза на пренос апсолутних права, а у случају да то није био први стан, смањење од 50% односно са 5% на 2,5% на процењени и утврђени износ вредности стана, за многе је био стимуланс.

Изменама Закона о порезима на имовину⁵⁹⁾ дошло је до драстичног смањења прихода локалних самоуправа од уступљених прихода пореза на наслеђе и поклоне и пореза на пренос апсолутних права за 50%.

Ово је био додатни мотив локалним самоуправама да се образују локалне пореске администрације и покрену акцију у погледу

57) Закон о порезима на имовину, *Службени гласник РС*, бр. 26/2001, *Службени лист СРЈ*, бр. 42/2002 - одлука СУС и *Службени гласник РС*, бр. 80/2002, 135/2004, 61/2007, 5/2009, 101/2010, 24/2011, 78/2011, 57/2012 - одлука УС и 47/2013.

58) Закон о порезу на додату вредност, *Службени гласник РС*, бр. 84/2004; 86/2004 – испр., 61/2005, 61/2007 и 93/2012.

59) Закон о порезима на имовину, *Службени гласник РС*, бр. 26/2001, *Службени лист СРЈ*, бр. 42/2002 - одлука СУС и *Службени гласник РС*, бр. 80/2002, 135/2004, 61/2007, 5/2009, 101/2010, 24/2011, 78/2011, 57/2012 - одлука УС и 47/2013.

бољег ажурирања непокретности на терену и боље наплате пореза на имовину.

Године 2011. Народна Скупштина Републике Србије усвојила је измену Закон о финансирању локалне самоуправе⁶⁰⁾ и измену Закона о порезу на доходак грађана⁶¹⁾ који су ступили на снагу 1. октобра те године и са којима је дошло до прерасподеле уступљених прихода од пореза на доходак грађана, који плаћају послодавци на име исплаћених нето зарада запосленима. До тих измена, од укупно наплаћеног пореза на доходак грађана 60% је ишло буџету државе, а 40% буџету локалне самоуправе где запослени има пребивалиште. Овим законским изменама готово да је дуплиран износ новчаних средстава од пореза на доходак грађана, који се уступа локалним самоуправама, тако да се ступањем на снагу ових измена 80% од овог пореза уступа буџетима локалних самоуправама, а 20% државном буџету, осим у случају града Београда чијем буџету припада 70%, а остатак иде у буџет Републике Србије.

Крајем маја 2013. године Народна Скупштина Републике Србије усвојила је сет пореских закона од којих су за буџете локалних самоуправа најважније измене Закона о порезу на доходак грађана⁶²⁾ и измене Закона о порезима на имовину.⁶³⁾

Измене Закона о порезу на доходак грађана⁶⁴⁾ односе се на смањење пореске стопе овог пореског облика која сада уместо 12% износи 10%. Овим законским решењем подигнут је и износ неопорезивног дела зараде на 11.000 динара. Ова законска решења правдана су побољшањем привредног амбијента и бољих услова рада послодаваца. Смањењем стопе овог пореског облика и подизање износа неопорезивног дела зараде буџет Републике Србије, а посебно буџети локалних самоуправа у Србији, имаће значајан дефицит

60) Закон о финансирању локалне самоуправе, *Службени гласник РС*, бр. 62/2006, 47/2011 и 93/2012.

61) Закон о порезу на доходак грађана, *Службени гласник РС*, бр. 24/2001, 80/2002, бр. 80/2002 - др. закон, 135/2004, 62/2006, 65/2006 - испр., 31/2009, 44/2009, 18/2010, 50/2011, 91/2011 - одлука УС, 7/2012 - усклађени дин. изн., 93/2012, 114/2012 - одлука УС, 8/2013 - усклађени дин. изн. и 47/2013.

62) *Ibid.*

63) Закон о порезима на имовину, *Службени гласник РС*, бр. 26/2001, *Службени лист СРЈ*, бр. 42/2002 - одлука СУС и *Службени гласник РС*, бр. 80/2002, 135/2004, 61/2007, 5/2009, 101/2010, 24/2011, 78/2011, 57/2012 - одлука УС и 47/2013.

64) Закон о порезу на доходак грађана, *Службени гласник РС*, бр. 24/2001, 80/2002, бр. 80/2002 - др. закон, 135/2004, 62/2006, 65/2006 - испр., 31/2009, 44/2009, 18/2010, 50/2011, 91/2011 - одлука УС, 7/2012 - усклађени дин. изн., 93/2012, 114/2012 - одлука УС, 8/2013 - усклађени дин. изн. и 47/2013.

новчаних средстава. Са изменама Закона о порезима на имовину⁶⁵⁾ законодавац је желео да тај минус у буџетима надокнади, али имајући у виду да је на целој територији Републике Србије у 2012. години наплаћено свега 14,2 милијарде динара⁶⁶⁾ од овог пореског облика и 100% повећање пореске стопе код пореза на имовину, наслеђа, поклона и преноса апсолутних права не би ублажило минус буџетима локалних самоуправа, који ће настати са смањењем прихода од пореза на зараде.

* * *

Финансирање локалних самоуправа у нашој земљи има дугу традицију. Од добијања државне самосталности и настанка државних институција, у Србији је општина имала посебан значај. Као део државне организације значај општине се огледао у надлежностима, које су јој, са протеком времена, са државе, све више преношене, а са њима и новчана средства како би се пренете надлежности успешно вршиле. Како надлежности тако и јавне финансије углавном су биле пројектоване на државном нивоу из једног центра.

Темељи финансирања локалне самоуправе у Републици Србији, успостављени су 1994. године. Те године је донет Програмом реконструкције монетарног система и стратегије економског опоравка СР Југославије, који је имао за циљ да заустави хиперинфлаторна кретања и успостави стабилан економски и монетарни амбијент, који је био нарушен са распадом СФРЈ и санкцијама УН.

Коначан циљ реформе локалне самоуправе у Србији треба да буде стварање јаке, утицајне и независне локалне самоуправе са солидним и транспарентним јавним финансијама и одговарајућим комуналним услугама које су усмерене према грађанима. Овај циљ може да буде постигнут само ако се спроведе адекватна децентрализација одговорности са одговарајућим инструментима на располагању. Као резултат, за очекивати је да локалне владе преузму одговорност за локалне проблеме, припремајући и имплементира-

65) Закон о порезима на имовину, *Службени гласник РС*, бр. 26/2001, *Службени лист СРЈ*, бр. 42/2002 - одлука СУС и *Службени гласник РС*, бр. 80/2002, 135/2004, 61/2007, 5/2009, 101/2010, 24/2011, 78/2011, 57/2012 - одлука УС и 47/2013.

66) Податак из СКГО (Стална Конференција градова и општина)

јући политику и пројекте који ће подстицати даљи развој на локалном нивоу.

ЛИТЕРАТУРА

- Бингулац, З., Јовановић, М., Крстић, Б.: *Монетарне и јавне финансије*, Мегатренд универзитет примењених наука, Београд, 2003.
- Благојевић, О.: „Развој финансија и финансијске науке“, *Финансије*, 3-4/1991.
- Вигвари, А: *Основи теорије државног буџета и финансијски послови самоуправа*, Европски покрет у Србији, Београд и Прометеј, Нови Сад, 2003.
- Горчић, Ј.: *Јавне финансије*, ЈП Штампa, радио и филм Бор, Ниш, 1990.
- Закон о јавним приходима и расходима, *Сл. гласник РС*, бр. 76/1991, 4119/92 - др. закон, 18/1993, 22/1993 - испр., 37/1993, 67/1993, 45/1994, 42/1998, 54/1999, 22/2001, 9/2002 - др. закон, 87/2002 - др. закон, 33/2004 и 135/2004 - др. закон).
- Закон о локалној самоуправи, *Сл. гласник РС*, бр. 129/2007.
- Закон о пореском поступку и пореској администрацији, *Сл. гласник РС*, бр. 80/2002 – исправка измене и допуне: *Сл. гласник РС*, бр. 70/2003, 55/2004, 61/2005, 85/2005, 62/2006, 61/2007, 20/2009, 72/2009 - др. закон, 53/2010, 101/2011, 2/2012 – испр., 93/2012 и 47/2013.
- Закон о порезима на имовину, *Сл. гласник РС*, бр. 26/2001, *Сл. лист СРЈ*, бр. 42/2002-одлука СУС и *Сл. гласник РС*, бр. 80/2002, 135/2004, 61/2007, 5/2009, 101/2010, 24/2011, 78/2011, 57/2012- одлука УС и 47/2013.
- Закон о порезу на додату вредност, *Сл. гласник РС*, бр. 84/2004; 86/2004 – испр., 61/2005, 61/2007 и 93/2012.
- Закон о порезу на доходак грађана, *Сл. гласник РС*, бр. 24/2001, 80/2002, бр. 80/2002 - др. закон, 135/2004, 62/2006, 65/2006 – испр., 31/2009, 44/2009, 18/2010, 50/2011, 91/2011 - одлука УС, 7/2012 – усклађени дин. изн., 93/2012, 114/2012 - одлука УС, 8/2013 - усклађени дин. изн. и 47/2013.
- Закон о порезу на фонд зарада, *Сл. гласник РС*, бр. 27/2001.
- Закон о престанку важења Закона о порезу на фонд зарада, *Сл. гласник РС*, бр. 33/2004.
- Закон о финансирању локалне самоуправе, *Сл. гласник РС*, бр. 62/06, 47/2011 и 93/2012.
- Ђорђевић, Ј.: *Систем локалне самоуправе у Југославији*, Правни факултет, 1957.
- Ђорђевић, Ј.: *Наши народни одбори*, Удружење правника НРС, Београд, 1949.

- Јелчић, Б: *Наука о финансијама*, Информатор, Загреб, 1983.
- Јелчић, Б: *Наука о финансијама и финансијско право*, Народне новине, Загреб, 1990.
- Јелчић. Б.: *Развој јавних финансија у Југославији*, Правни факултет, Загреб, 1985.
- Јовановић, С.: *О држави – Основи једне правне теорије* (Сабрана дела, књ. 8) БИГЗ, Београд, 1990.
- Кијановић, М: *Локални јавни приходи у систему јавних прихода Републике Србије*, Графокартон, Пријеполје, 1999.
- „Local Government“, *International Encyclopedia of Public Policy and Administration*, Jay M. Shafritz (ed.), Boulder (Westview Press), 1998.
- *Национална стратегија развоја Републике Србије за период 2007-2012.*
- Раичевић, Б.: „Локални нефискални приходи“, у Зборнику *Иницијатива за фискалну децентрализацију - случај Југославије*, Магна агенда, Београд, 2001.
- Раичевић, Б.: *Особености развоја фискалног система у условима федеративног уређења Југославије*, Економски институт, Београд, 1977.
- Раичевић, Б.: *Фискална структура Републике Србије, Збирка радова Иницијатива за фискалну децентрализацију – случај Југославије*, Магна агенда, Београд, 2001.
- Стипановић, Б.: *Финансије локалне самоуправе и фискално уједначавање у Републици Србији*, Београд, 2004.

Dragutin Radosavljevic

PUBLIC FINANCES OF LOCAL GOVERNMENT

Resume

Real autonomy lies in real authority and fiscal independence. Republic of Serbia, with its long and rich tradition of local self-government, is building the local self-government system to which it transfers a part of its authorities and authorities in the fiscal policy. Like not many countries in the EU and in the neighborhood, Serbia has adopted the Law on financing of local self-government, as the law that foresees all local self-government's revenues: source revenues; ceded revenues; transfers: income under borrowings and other revenues; and income established under other laws.

The manner, procedure and realization of each of these types of income are given in detail. Certain types of income have for the first time been treated in our legal literature.

This paper explains income of local self-government in the Republic of Serbia. It follows the historical development of local public finances in the world, local public finances in Serbia, budget, borrowings of local self-governments, local self governments' tax administration, fiscal decentralization in Serbia, in the neighborhood and in Europe. In the Republic of Serbia, allocation of financial means from the central level towards the local self-government is done in order to achieve a higher level of macroeconomic stability in the country. Local officials now face a challenge in the shortest possible, or long-term period to find new methods for management and division of funds in the most efficient and most successful way.

Local governments in Serbia currently face numerous problems. In the past, utilization of funds used to be directed to the areas which the local officials to be the most important, without much consultation with the citizens. This principle is now being changed, but the inherited effects still represent the challenge for the local officials and policy-makers on all levels of power.

Comprehensive changes that are currently being implemented in Serbia are placing municipalities one step ahead, in the sense of changes and new solutions, especially in the area of funding and budgeting at the local level. Local self-government is the level of authority closest to the citizens thus having the greatest responsibility towards

them, which is the reason more to introduce new reforms. The budgets are important because they represent the mirror of authority. Properly prepared and carried out, the budgets are showing the citizens how their money shall be spent, who will benefit from it and how much it will cost them. Transparent budgetary systems based on these principles are the most important key for democratic reforms.

This paper gives a scientific contribution to the elaboration and clarification of this part of public finances, reviewing the current status and predicting future development in giving new fiscal authorities to local self-governments in the Republic of Serbia.

Key words: public finances, local self-government financing, taxes, budget, municipality.