



Република Србија
ФИСКАЛНИ САВЕТ

Оцене и коментари Нацрта закона о финансирању локалне самоуправе

Материјал за јавну расправу
Београд, 21. децембар 2015. године

РЕЗИМЕ

- Фискални савет у потпуности подржава реформски правац у Нацрту закона о финансирању локалне самоуправе којим се отклањају системски недостаци настали изменама Закона из јуна 2011. године. Предложено смањење учешћа локалних самоуправа у порезу на зараде и повећање трансферних средстава из буџета Републике је у складу са добром фискалном праксом и допринеће објективном и предвидивом оквиру за финансирање локалних самоуправа.
- Нацрт закона отклања велику фискалну неравнотежу која је настала прекомерним трансфером средстава са републичког на локални ниво власти приликом измена Закона у јуну 2011. године. Тако ће у 2015. години локалне самоуправе по основу пореза на зараде и републичких трансфера остварити 5 млрд веће приходе него да је на снази остао иницијални Закон из 2006. године, који се може сматрати релативно дарезљивим услед релаксираних фискалних услова пре настанка економске кризе.
- Повећани обим средстава на локалном нивоу у претходним годинама није употребљен на продуктиван начин већ је дошло до погоршања економске структуре издатака. Тако су у периоду од 2008. до 2014. године расходи за зараде повећани 42%, расходи за добра и услуге су повећани 50%, док су капитални расходи смањени за 29 процената. Такође, расходи за зараде запослених су од 2009. до 2014. године повећани за 6,6 млрд динара преко законског износа индексације плата.
- Са техничког становишта, сугеришемо да се додатно ускладе параметри везани за обим трансферних средстава како би се обезбедило планирано пребацивање 8 млрд динара са локалног на републички ниво (наша процена укупног ефекта тренутног Нацрта износи 7 млрд динара), да се прецизира начин интеграције фирмарине у порез на имовину правних лица тако да не дође до преливања терета на физичка лица, као и да се у циљу повећања транспарентности законски пропише обавеза објављивања детаљних фискалних статистика на локалном нивоу.

САДРЖАЈ:

1. КРАТАК ИСТОРИЈАТ (ИЗМЕНА) ЗАКОНА О ФИНАНСИРАЊУ ЛОКАЛНЕ САМОУПРАВЕ	4
2. ОСНОВНЕ ОДРЕДБЕ НАЦРТА ЗАКОНА О ФИНАНСИРАЊУ ЛОКАЛНЕ САМОУПРАВЕ	7
3. ОЦЕНЕ, КОМЕНТАРИ И ПРЕДЛОЗИ ФИСКАЛНОГ САВЕТА	8

1. Кратак историјат (измена) Закона о финансирању локалне самоуправе

Иницијални Закон о финансирању локалне самоуправе из 2006. године имао је за циљ успостављање предвидивог, објективног и одрживог система за управљање финансијама локалних самоуправа. Закон је ступио на снагу 2007. године, а настао је као резултат заједничких напора релевантних представника општина и градова, републичких органа, академске заједнице и страних донатора. Основне законске одредбе прописивале су да локалним самоуправама припада 40% пореза на зараде и ненаменски трансфер из Републичког буџета у висини од 1,7% БДП. Ненаменски трансфер чинили су трансфер за изједначавање (са циљем финансијског ојачавања локалних самоуправа са испод просечним степеном развоја), компензациони трансфер (за случајеве губитка прихода локалних самоуправа услед промена на републичком нивоу), транзициони трансфер (како би се избегле нагле промене на нивоу појединачних самоуправа приликом примене Закона) и општи трансфер који је локалним самоуправама опредељивао средства у зависности од броја становника, површине локалне самоуправе, број ђака, број образовних установа и слично. Имајући у виду системски карактер и објективне критеријуме прописане иницијалним Законом, Фискални савет се у својим анализама руководи овим иницијалним Законом као референтном тачком за процену релативне финансијске позиције локалних самоуправа у току претходне деценије.

Иницијални Закон из 2006. године се може сматрати релативно дарезљивим у погледу обезбеђивања средстава на локалном нивоу. Иако је иницијални закон прописивао системски оквир и објективне критеријуме за расподелу средстава по појединачним локалним самоуправама, може се рећи да је укупан ниво прописаних средстава за локалне самоуправе био нешто виши него што је то било неопходно, услед постојања снажне политичке подршке за процес децентрализације у фискално просперитетном периоду пре економске кризе. Тако Антони Левитас, један од кључних техничких саветника Сталне конференције градова и општина у том периоду, оцењује да је вертикална фискална равнотежа између централног и локалних нивоа власти била успостављена још 2003. године - на нивоу локалних прихода који су за 0,6% БДП били нижи од прихода које је омогућио Закон из 2007. године.¹

Примена системског оквира за финансирање локалне самоуправе суспендована је већ 2009. године настанком економске кризе. Током 2009. године долази до великог повећања фискалног дефицита (на републичком нивоу) који је захтевао одлучне мере штедње. Као једну од мера Влада Србије је прописала смањење износа ненаменских трансфера локалним самоуправама за 15 млрд динара, односно око 0,5% БДП. Иако је раније описана релативно релаксирана фискална позиција локалних самоуправа могла да (делимично) оправда захтеве за значајну штедњу на локалном нивоу, ова мера спроведена је веома брзоплето. Смањење трансфера обављено је у средини

¹За више детаља видети Levitas, A, 2005, "Reforming Serbia's Local Government Finance System", *Journal of Public Administration*, Vol. 28.

буџетске године, без објективних и мерљивих критеријума за смањење средстава по појединачним општинама. Ово је изазвало финансијске проблеме у функционисању великог броја локалних самоуправа, настанак доцњи и политичке турбуленције између централног и локалних нивоа власти.

Политичке околности доведле су до измена Закона у јуну 2011. године и прекомерног повећања финансијских средстава јединица локалне самоуправе. Овим изменама укупна средства локалних самоуправа повећана су за 40 млрд динара, односно чак 25 млрд динара преко износа прописаног иницијалним Законом о финансирању локалне самоуправе из 2006. године, при чему пренос додатних средстава са републичког нивоа није био праћен преносом нових надлежности на локал.² Не само да је дошло до великог повећања средстава на локалном нивоу, већ је то урађено на несистематски начин супротан доброј фискалној пракси. Учешће локалних самоуправа у порезу на зараде је повећано са 40 на 80% (70% за град Београд), што је резултовало регресивним ефектима и највише је погодовало најразвијенијим локалним самоуправама. Уведен је трансфер солидарности у циљу прогресивне расподеле трансферних средстава, али овај механизам није био базиран на објективним критеријумима и може се сматрати инфериорним у односу на трансфер за уједначавање који је постојао у иницијалном Закону из 2006. године.³ Додатно, Законске одредбе из јуна 2011. године се до данашњег дана не спроводе доследно већ се примењују на (арбитарно) затечену расподелу трансферних средстава након смањења 2009. године.⁴ У Оквиру 1 преносимо три основне критике Фискалног савета које смо доставили Народној скупштини приликом разматрања измена Закона 2011. године, од којих ниједна није усвојена.

Оквир 1 – Критике Фискалног савета на предлог измена Закона о финансирању локалне самоуправе из јуна 2011. године⁵

- Оцењујемо да би предложени модел фискалне децентрализације резултовао повећањем дефицита од 1,1% БДП на годишњем нивоу, односно близу 40 милијарди динара у 2012. години. Стога предложени модел није фискално одржив, те би његово усвајање захтевало значајно фискално прилагођавање од 1,1% БДП на централном нивоу државе.

² Накнадно је 2012. године надлежност за одржавање 6.000 км локалних путева пребачена на локалне самоуправе, али је 2013. године поново 4 млрд средстава за ову намену обезбеђено у републичком буџету.

³ Трансфер солидарности се базира на категоризацији локалних самоуправа у четири групе развијености, чије се формирање може сматрати релативно субјективним и вештачким. Категоризација не узима у обзир чак ни основне објективне величине попут броја становника, тако да су једнаки износи трансфера солидарности били прописани за локалне самоуправе са изразито различитим бројем становника – Црну траву са 1.700 становника, Житорађу са 17.000 становника и Прешево са 40.000 становника.

⁴ Конкретно, сваки годишњи Закон о буџету у периоду од 2012. до 2016. године прописује да се расподела ненаменских трансфера по локалним самоуправама утврђује *изузетно* од актуелног Закона о финансирању локалних самоуправа.

⁵ За више детаља видети „Анализа фискалних ефеката модела децентрализације који је Народној скупштини предложила посланичка група Уједињени региони Србије“, Фискални савет, 8. јун 2011. године.

- Предлог да 80% прихода од пореза на зараде припадне локалним самоуправама није утемељен у модерној фискалној пракси, која препоручује да порез на зараде доминантно припада централном нивоу власти. Такође, додатни приходи од пореза на зараде повећавају разлике између буџетских прихода развијених и неразвијених општина.
- Предложене измене трансфера локалним самоуправама смањују поменуте разлике између развијених и неразвијених општина по основу додатних прихода од пореза на зараде. Међутим, предложене промене трансфера локалним самоуправама су у највећој мери арбитрарне и инфериорне у односу на системска решења у постојећем Закону о финансирању локалних самоуправа.

Економска структура расхода локалних самоуправа видно се погоршава током година. Иако је (политички) аргумент за повећање средстава локалним самоуправама био да ће општине и градови ова средства ефикасно користити за инфраструктурне пројекте и подстицај локалног економског развоја, резултати су заправо били потпуно супротни. Уколико поредимо збирне расходе свих локалних самоуправа у 2008. години, последњој години у којој се иницијални Закон примењивао, и у 2014. години – можемо приметити погоршање економске структуре расхода, у корист текућих расхода и на штету капиталних издатака. Тако су расходи за зараде на локалу у периоду између 2008. и 2014. године номинално повећани за 42%, док су расходи за робе и услуге повећани за 50%. У истом периоду капитални расходи локалних самоуправа су номинално смањени за чак 29 процената.^{6 7}

Расходи за зараде су током година на локалу расли брже него што је било прописано законом. Укупни расходи за запослене у локалним самоуправама износили су 41,6 млрд динара у 2009. години. Уколико ову годину узмемо као референтну и затим применимо законски прописане износе индексације плата, можемо закључити да су расходи за зараде локалних самоуправа у 2014. години требало да износе 49,1 млрд динара.⁸ Стварни расходи за зараде локалних самоуправа у 2014. години су заправо износили 55,7 млрд динара. Ова разлика може се објаснити једино новим запошљавањем и/или повећањем плата преко законске индексације у укупном износу од 6,6 млрд динара годишње.⁹

⁶ Економска криза је потенцијално додатно допринела смањењу инфраструктурних расхода на локалном нивоу. Међутим, и ако посматрамо период након кризе и упоредимо 2010. или 2011. годину са извршењем у 2014. години, такође је очигледан велики пораст текућих расхода за зараде и добра и услуге са једне стране, односно пад расхода за капиталне расходе са друге стране.

⁷ Слично погоршање економске структуре расхода је присутно и на републичком нивоу, али у мањој мери. Такође, за разлику од прилично релаксираних фискалних услова на локалном нивоу након 2011. године, републичка власт се суочавала са неопходношћу знатног смањења дефицита у истом периоду.

⁸ Ова рачуница узима у обзир да су зараде биле замрзнуте током 2009 и 2010. године, а затим смо имали индексацију од 2% у јануару 2011. године, 5,5% и 1,2% у мају и новембру 2011. године, 3,5% и 2% у мају и новембру 2012. године, 2% и 0,5% у мају и новембру 2013. године и 0,5% у мају 2014. године.

⁹ При том, у оквиру тадашњег аранжмана са Међународним монетарним фондом, била је предвиђена рационализација прекомерног броја запослених у локалним самоуправама током 2009. и 2010. године. Ова

2. *Основне одредбе Нацрта закона о финансирању локалне самоуправе*

Са фискалног становишта, Нацрт закона о финансирању локалних самоуправа има за циљ да омогући пренос 8 млрд динара са локалног на Републички ниво. Као последица раније поменутих законских измена, 2011. године настала је озбиљна фискална неравнотежа, односно несразмера између обавеза и припадајућих прихода, између централног и локалних нивоа власти. Актуелним аранжманом са Међународним монетарним фондом договорено је да се ова фискална неравнотежа коригује преносом 8 млрд динара са локалног на републички ниво власти. План је да се ово првенствено постигне смањењем учешћа локалних самоуправа у наплаћеном порезу на зараде, са 80 на 50 процената, преносом надлежности за наплату таксе за држање моторних возила са локалног на републички ниво, као и променом расподеле и повећањем обима ненаменских трансфера из републичког буџета ка локалним самоуправама.

Предлаже се расподела трансферних средстава по појединачним локалним самоуправама у складу са објективним и мерљивим критеријумима. Као што смо поменули, законске измене из 2011. године прописују критеријуме за расподелу трансфера који се могу сматрати (делимично) субјективним и несистематским. Додатно, у пракси се ни прописани критеријуми не примењују у потпуности већ се полази од (арбитрарно) затечене расподеле трансфера из 2009. године. Нацртом закона предлаже се расподела трансферних средстава у укупном износу од 1,48% БДП по објективним критеријумима, попут броја становника, површине, и броја љака, слично иницијалном Закону о финансирању локалне самоуправе из 2006. године. Као новина, предлаже се увођење стимулативних трансфера за општине које улажу највише напора при наплати пореза на имовину, као и за општине које натпросечна средства издвајају за капиталне расходе.

Предлаже се обједињавање постојећих такси и фискалних намета у циљу поједностављења система за грађане и привреду. У образложењу Нацрта закона наводи се да је планирана интеграција комуналне таксе за држање моторних возила у (републички) порез на употребу моторних возила, будући да грађани тренутно плаћају паралелно два фискална облика, републички порез и локалну комуналну таксу у случају поседовања моторних возила. Такође, наводи се да је план да се интегришу накнаде за заштиту животне средине и локалне комуналне таксе за истицање фирме (тзв. фирмарина) у порез на имовину.¹⁰ На крају, предлаже се да локалне самоуправе преузму од републичке Пореске управе надлежност за администрирање пореза на пренос апсолутних права као и пореза на наслеђе и поклон, како би се објединило (и унапредило) администрирање различитих пореза везаних за имовину на локалном нивоу.

рационализације није била успешна, упркос релативно дарезљивим отпремнинама за добровољан одлазак који је финансирала републичка Влада. Отуда се процена прекомерних расхода за зараде на локалу од 6,6 млрд динара може сматрати релативно конзервативном.

¹⁰ Важно је поменути да укидање истоимене накнаде не значи укидање локалних програма за заштиту животне средине већ значи успостављање економски ефикаснијег приступа за њихово финансирање.

3. *Оцене, коментари и предлози Фискалног савета*

Фискални савет у потпуности подржава реформски правац у Нацрту закона о финансирању локалне самоуправе.¹¹ Тренутни Нацрт закона који се налази у јавној расправи нуди решења која коригују системске пропусте и недостатке на које је Фискални савет указивао приликом измене Закона 2011. године (Оквир 1). Конкретно, Нацрт закона у складу са добром фискалном праксом прописује да се смањи учешће локалних самоуправа у порезу на зараде, са 80 на 50 процената, будући да је расподела прихода по овом основу изразито регресивна у корист најразвијенијих општина. Такође, укупни приходи од пореза на зараде су веома осетљиви на привредна кретања, што је додатни разлог да овај порески облик доминантно припада централном нивоу власти како би могао да се користи као макроекономски стабилизатор у периодима кризе. Нацрт закона коригује и преостале две системске слабости из 2011. године – необјективне критеријуме за расподелу (ненаменских) трансфера између појединачних општина као и неадекватну расподелу укупних средстава између централног и локалног нивоа власти.

Фискални савет подржава системски и објективан оквир за расподелу трансферних средстава локалним самоуправама. Као што смо више пута напоменули, измене Закона из 2011. године не прописују расподелу трансферних средстава на објективан начин, што нови Нацрт закона коригује - практично се враћајући на системско решење које је било прописано иницијалним Законом из 2006. године. Тако се предлаже да укупни износ ненаменског трансфера чине трансфер за уједначавање (до нивоа од 70% прихода од уступљених пореза по глави становника у свим јединицама локалне самоуправе), општи трансфер (у зависности од броја становника, броја ђака, површине локалне самоуправе и др) и транзициони трансфер који ће обезбеђивати постепен прелазак током периода од три године приликом имплементације новог Закона о финансирању локалне самоуправе. У односу на иницијални Закон из 2006. године, тренутни Нацрт не укључује компензациони трансфер, што мислимо да је оправдано будући да се може рећи да је иницијални компензациони трансфер из 2006. године сувише потенцирао наслеђену расподелу прихода из ранијих година, пре свега средства по основу учешћа локалних самоуправа у порезу на промет оствареном на њиховој територији (што је највише погодовало најразвијенијим локалним самоуправама, попут Београда и Новог Сада).

Фискални савет подржава намеру да се део средстава са локалног нивоа врати у републички буџет. Као што је поменуто, измене Закона 2011. године су довеле до велике фискалне неравнотеже између централног и локалног нивоа власти, у корист локалних самоуправа. Ову неравнотежу можемо илустровати на примеру 2015. године у којој се пројектује да локалне самоуправе, на основу тренутног закона, остваре 33 млрд динара прихода од ненаменских трансфера Републике и 81 млрд динара прихода од пореза на зараде, што укупно чини 114 млрд динара. Да је иницијални Закон о финансирању

¹¹ Фискални савет је учествовао у раду радне групе коју је у новембру 2015. године оформило Министарство финансија са циљем израде новог Закона о финансирању локалне самоуправе.

локалне самоуправе из 2006. године остао на снази, општине и градови би по ова два кључна основа остварили укупне приходе од 109 млрд динара, од чега 66 млрд на основу ненаменских трансфера и 43 млрд од пореза на зараде.¹² Можемо дакле закључити да ће локалне самоуправе у 2015. години остварити за 5 млрд веће приходе него да је иницијални Закон остао на снази, за који смо раније поменули да се може сматрати релативно издашним имајући у виду релаксиране фискалне услове пре кризе.¹³ При том, као што смо показали, додатна средства локалне самоуправе нису користиле за повећање капиталних већ текућих расхода, пре свега расхода за зараде запослених и добра и услуге.

Уместо 8 млрд динара, тренутни Нацрт закона заправо прописује пренос средстава са локалног на републички ниво у укупном износу од 7 млрд динара. У образложењу Нацрт закона наводи се да ће интеграција накнаде за држање моторних возила у порез на употребу добара пребацити 3 млрд динара са локалног на републички ниво, што је у складу са проценом Фискалног савета. Међутим, обрачун укупног ефекта од 5 млрд динара услед смањења учешћа локалних самоуправа у порезу на зараде на 50% и повећања износа ненаменских трансфера – мислимо да је прецењен. Наше неслагање је последица два фактора. Као прво, Министарство финансија је имплицитно претпоставило укупну наплату пореза на зараде од 113,2 млрд динара у 2016. години, док актуелни аранжман са ММФ-ом подразумева 111,7 млрд прихода по овом основу, што је у складу са интерном проценом Фискалног савета. Такође, Министарство је имплицитно претпоставило да на основу тренутног закона локалне самоуправе у просеку учествују у порезу на зараде са 75,9% док подаци из претходних година показују да учешће заправо износи 75,3%. Када се ова два фактора коригују, закључујемо да ће укупни пренос средстава са локалног на републички ниво износити 4 млрд динара. Отуда је неопходно променити параметре у тренутном Нацрту закона тако да се обезбеди укупни пренос средстава у републички буџет од 8 млрд динара (путем смањења учешћа општина у порезу на зараде или смањењем укупног обима ненаменског трансфера).

Уколико би се приходи од пореза на издавање непокретности вратили са републичког на локални ниво ефекат Нацрта закона на смањење дефицита Републике био би за 3 млрд мањи од планираног. Приходи од пореза на издавање непокретности износе преко 3 млрд динара годишње и 2013. године су пребачени са локалног на републички ниво власти. Међутим, овај пренос није учињен на основу адекватних измена Закона о финансирању локалне самоуправе већ изменама класификације опорезивих прихода у оквиру Закона о порезу на доходак грађана. Будући

¹² У међувремену су током јесени 2012. године укинуте и ограничене поједине таксе и намети на локалном нивоу, у укупном износу од 2,5 млрд динара годишње. За више детаља видети анализу Фискалног савета Финансије локалне самоуправе у 2014 години, „Оцена фискалне стратегије 2014-2016 и Предлога буџета за 2014. годину“, 26.11.2013. године, стр. 34-37. Такође, 3 млрд прихода од пореза на издавање непокретности је 2013. године пребачено са локалног на републички ниво, а било је и мањих преноса надлежности на локални ниво чији трошкови нису били прецизније процењени, али се могу сматрати релативно скромним.

¹³ Процена вишка локалних прихода од 5 млрд у 2015. години је знатно мања него у 2012. години када смо проценили да је вишак износио 25 млрд динара. Ово умањење, са 25 на 5 млрд вишка средстава на локалу је последица смањења пореза на зараде средином 2013. године. За више детаља видети извештај Фискалног савета „Оцена сега пореских закона“, 22.05.2013. године.

да Нацрт закона о финансирању локалних самоуправа и даље прописује да порез на приходе од издавања непокретности припада локалним самоуправама, потенцијалне будуће преквалификације опорезивих прихода у Закону о порезу на доходак грађана би значиле да би се преко 3 млрд прихода од пореза на непокретности пренеле са републичког на локални нивоу. Отуда је потребно да се или из Нацрта закона избрише одредба да приходи од пореза на издавање непокретности припадају локалним самоуправама или алтернативно оставити да приходи од непокретности припадају локалним самоуправама, али је онда неопходно смањити прописани износ ненаменског трансфера за поменутих 3 млрд динара.

Сугеришемо да се индексација укупног износа ненаменских трансфера уместо за ниво бруто домаћег производа веже за номинални раст, услед знатних ревизија званичне статистике у претходним годинама. У последњој деценији било смо сведоци знатних ревизија званичних процена бруто домаћег производа, при чему је ниво БДП био ревидиран и за десетак процената, у оба смера. Уколико се осетне ревизије БДП буду понављале и у наредном периоду то би се негативно одразило на предвидивост буџетирања на локалном нивоу, кроз осетне промене укупног износа трансферних средстава. Будући да су ревизије стопа привредног раста биле мање изражене (у апсолутном износу), законска регулатива која би била везана за стопе привредног раста би омогућила повећање предвидивости и стабилности приликом израде локалних буџета. Овај приступ би подразумевао да се укупни износ трансфера иницијално адекватно одреди за 2017. годину у номиналном износу и да се затим редовно усклађује са процењеним (номиналним) стопама привредног раста у претходној години.¹⁴

Има смисла интегрисање истородних и сличних дажбина како би се поједноставио фискални систем на локалном нивоу за грађане и привреду. План је да се интегрише накнада за заштиту животне средине у порез на имовину, што има смисла будући да се накнада обрачунава у апсолутном износу по квадратном метру регистрованих непокретности и заправо представља паралелни облик пореза на имовину по основу кога локалне самоуправе приходују око 3 млрд динара годишње. Такође, предлаже се и интегрисање фирмарине у порез на имовину (правних лица), што ће такође поједноставити систем привредних намета на локалном нивоу и повећати предвидивост пословног окружења, имајући у виду бројне негативне примере наглих и знатних повећања фирмарина у многим локалним самоуправама у претходним годинама. Тренутно, локалне самоуправе остварују преко 3,5 млрд динара по основу прихода од фирмарине.

Приликом интегрисања накнаде за животну средину и фирмарине у порез на имовину потребно је избећи преливање пореског терета између физичких и правних лица. У Нацрту закона који је у јавној расправи, као ни у његовом образложењу, није прецизно дефинисано на који начин ће интеграција бити обављена, али процењујемо да би било пожељно да се фирмарина у потпуности integriшу у порез на имовину који плаћају

¹⁴ Како би се максимизовала робусност овог приступа, могуће је прописати да се у случају осетнијих ревизија стопа привредног раста узима у обзир кумулативна ревидирана стопа привредног раста почев од прве године примене новог Закона до дате године за коју се утврђује буџет.

правна лица како се овај фискални терет не би прелио на грађане (физичка лица). Један од могућих приступа је да се селективно повећа искључиво стопа пореза на имовину за правна лица. Иако би, формално гледано, ово представљало кршење (хоризонталне) пореске правичности између физичких и правних лица, треба нагласити да је она већ нарушена у оквиру тренутног закона који асиметрично прописује прогресивне пореске стопе од 0,4% до 2% за физичка лица и јединствену пореску стопу од 0,4% за правна лица. Додатно, правним лицима је дата могућност да при обрачуна пореске обавезе уместо процене локалне администрације користе процењену вредност непокретности у складу са међународним рачуноводственим стандардима и да на тај начин (потенцијално) смање своју пореску обавезу.¹⁵ Отуда би адекватно циљано повећање пореске стопе за правна лица, приликом интеграције фирмарине у порез на имовину, заправо могло да умањи порески привилегован третман правних лица у тренутном Закону. У овом контексту потребно је урадити детаљније анализе на микро нивоу како би се размотрили алтернативни приступи. На пример, упоредити ефекте повећања пореске стопе за сва правна лица и ефекте циљаног повећања само за правна лица која се одреде за процену вредности непокретности на основу међународних рачуноводствених стандарда.

Било би пожељно унапредити законски оквир који регулише надлежности органа локалних самоуправа у борби против случајева нерегистроване имовине. У току последње деценије, и нарочито у току последње две године, забележен је велико повећање наплате пореза на имовину. Тако ће наплата пореза на имовину у 2015. години износити око 34 млрд динара, у односу на 17,5 млрд наплаћених пореза на имовину у 2013. години. Ово велико повећање пореза на имовину је омогућило локалним самоуправама да у потпуности надоместе губитке прихода од укидања накнаде за коришћење грађевинског земљишта која је износила 16 млрд динара у 2013. години. Међутим, и поред високог раста наплате пореза на имовину, и даље постоји велики број нерегистрованих или само делимично регистрованих објеката јер постојећи законски оквир не даје довољно овлашћења локалним пореским администрацијама приликом инспекцијских надзора нерегистрованих објеката.¹⁶ Отуда би било пожељно размотрити могућности да се релевантне законске процедуре, попут Закона о пореском поступку и администрацији, унапреде како би се повећале надлежности локалних администрација.

¹⁵ Приликом измена Закона о порезу на имовину 2013. године, Министарство финансија је оставило могућност правним лицима користе процењену вредност непокретности у складу са међународним рачуноводственим стандардима, првенствено узимајући у обзир ограничења капацитета локалних администрација да адекватно процењују вредност специфичних непокретности, као што су производне хале, специјализовани пословни центри и друго. Ова одредба је извор осетних (хоризонталних) пореских неправичности у оквиру тренутног закона и потребно је тежити ка униформном пореском третману свих правних (и физичких) лица у наредном периоду.

¹⁶ Непостојање централизоване базе података пореза на имовину онемогућава адекватне анализе након 2006. године када су локалне самоуправе преузеле администрирање овог пореског облика од републичке Пореске управе. Међутим, може се закључити да је у структури великог повећања пореске наплате у претходним годинама заправо доминирао ефекат повећање ефективног пореског оптерећења имовине у односу на ефекат регистрације раније непријављене имовине (који је такође недвосмислено био присутан у знатној мери, али одсуство централизоване базе онемогућава његово прецизније квантиковање).

Потребно је детаљно разрадити оквир за примену стимулативних трансфера за порески напор и капиталне расходе у пракси. Као што је Министарство финансија већ навело у образложењу Нацрта закона, адекватна примена стимулативних трансфера за општине које улажу највећи напор приликом наплате локалних пореза, пре свих пореза на имовину, ће захтевати значајна оперативна унапређења, пре свега унапређење доступности кредибилних информација о (не)регистрованим објектима по појединачним локалним самоуправама. Поред овог изазова, Фискални савет би желео да укаже и на потенцијалне изазове приликом имплементације стимулативног трансфера за локалне самоуправе са натпросечним учешћем капиталних расхода. Наиме, наше анализе показују да је учешће капиталних расхода код локалних самоуправа у Војводини у периоду од 2009. до 2014. године било у просеку за око два процентна поена ниже него код општина и градова у остатку Републике. Отуда је потребно истражити да ли се само ради о статистичкој случајности или се локалне самоуправе у Војводини системски разликују у овом сегменту од остатка Републике, на пример због постојања Покрајинског нивоа власти који је у великој мери задужен за капиталне расходе?

Важно је унапредити транспарентност и доступност фискалних статистика на локалном нивоу. Сугеришемо да се пропише законска обавеза објављивања детаљних података (до троцифреног нивоа класификације) о годишњим приходима и расходима појединачних локалних самоуправа. На овај начин би стручна јавност могла да адекватно прати и анализира ефикасност и учинак појединачних локалних самоуправа. Такође, на овај начин би грађани могли да се информишу на који начин њихова општина или град троше средства пореских обвезника у односу на упоредиве локалне самоуправе у Републици. Тако на пример, у Анексу 1 можемо приметити да су расходи за зараде запослених по појединачним општинама и градовима у 2014. години чинили од 10% у Чајетини и 15% у Костолцу све до 50% у Новом Пазару и 52% у Прокупљу.¹⁷ Иако све локалне самоуправе имају своје карактеристике и специфичности, а такође веће локалне самоуправе могу да користе предности економије обима и смање релативна издвајања за зараде – ипак можемо приметити велике разлике у расходима за запослене код упоредивих локалних самоуправа које пружају сличне услуге својим грађанима, што може бити индикатор неефикасности локалних самоуправа са натпросечним издвајањима за зараде. Отуда јавно објављивање упоредивих података попут Анекса 1 може створити додатни друштвено-политички притисак за унапређење ефикасности рада локалних самоуправа.

¹⁷ Приликом детаљније анализе расхода за запослене неопходно је утврдити да ли је, и у којој мери, у појединим самоуправама присутна пракса да се расходи за запослене „вештачки“ преливају на расходе за добра и услуге путем ангажовања радника по уговорима или на друге начине.

Анекс 1 – Учешће расхода за запослене у укупним расходима локалних самоуправа, 2014. година

ЧАЈЕТИНА	9,5%	РАЖАЊ	24,9%	КИКИНДА	29,6%
КОСТОЛАЦ	15,0%	КОЦЕЉЕВА	24,9%	ВЕЛИКО ГРАДИШТЕ	29,7%
БАЈИНА БАШТА	16,0%	ТИТЕЛ	25,2%	ЗАЈЕЧАР	30,0%
НОВА ЦРЊА	16,8%	РАЧА КРАГУЈЕВАЧКА	25,3%	НЕГОТИН	30,3%
КРУПАЊ	16,8%	ГАЏИН ХАН	25,3%	ТЕМЕРИН	30,3%
МАЛИ ЗВОРНИК	16,9%	ПРИБОЈ НА ЛИМУ	25,4%	АЛИБУНАР	30,5%
СВРЉИГ	17,6%	СМЕДЕРЕВО	25,7%	АРИЉЕ	30,7%
ПЕЋИНСИ	18,7%	БАТОЧИНА	25,8%	ЛАПОВО	30,8%
АПАТИН	18,8%	СТАРА ПАЗОВА	25,9%	КУЛА	31,0%
УБ	19,4%	СОМБОР	25,9%	ПЕТРОВАЦ НА МЛАВИ	31,1%
ПЛАНДИШТЕ	19,5%	УЖИЦЕ	26,0%	ЗРЕЊАНИН	31,1%
НОВА ВАРОШ	19,6%	ЛУЧАНИ	26,3%	ТУТИН	31,3%
БЕОГРАД	20,2%	ПАНЧЕВО	26,3%	ЛЕБАНЕ	31,4%
НОВИ САД	20,2%	ИРИГ	26,3%	БРУС	31,5%
СОКОБАЊА	20,3%	ПИРОТ	26,4%	МАЛИ ИЂОШ	31,6%
ЛАЈКОВАЦ	20,7%	ПРЕШЕВО	26,5%	ЖИТОРАЂА	31,7%
СВИЛАЈНАЦ	21,3%	КЊАЖЕВАЦ	26,5%	ВАРВАРИН	31,7%
СРБОБРАН	21,4%	ВЛАДИМИРСИ	26,5%	КЛАДОВО	31,8%
БОЉЕВАЦ	21,5%	СЕЧАЊ	26,6%	КРАГУЈЕВАЦ	31,9%
ЉУБОВИЈА	21,5%	ШАБАЦ	26,6%	ШИД	33,0%
СУРДУЛИЦА	21,6%	СРЕМСКА МИТРОВИЦА	26,7%	АЛЕКСАНДРОВАЦ	33,2%
БАЧКА ПАЛАНКА	21,6%	ДИМИТРОВГРАД	26,8%	БЕЧЕЈ	33,6%
ВРШАЦ	22,1%	БАЧКИ ПЕТРОВАЦ	26,8%	КРУШЕВАЦ	33,6%
ТОПОЛА	22,2%	ЖАБАЉ	26,8%	ТРГОВИШТЕ	33,6%
КАЊИЖА	22,2%	НОВИ БЕЧЕЈ	27,0%	НИШ	34,3%
БЕЛА ЦРКВА	22,3%	ВЛАДИЧИН ХАН	27,0%	СЕНТА	34,4%
ПРИЈЕПОЉЕ	22,3%	БОР	27,0%	ТРСТЕНИК	34,4%
ИВАЊИЦА	22,3%	СРЕМСКИ КАРЛОВЦИ	27,0%	ВРЊАЧКА БАЊА	34,5%
КОВИН	22,4%	ГОРЊИ МИЛАНОВАЦ	27,1%	РАШКА	34,6%
МАЈДАНПЕК	22,4%	СУБОТИЦА	27,2%	БУЈАНОВАЦ	35,6%
БАЧКА ТОПОЛА	22,6%	БАЧ	27,4%	МЕДВЕЂА	35,7%
КОВАЧИЦА	23,1%	БЕЛА ПАЛАНКА	27,5%	БОЈНИК	35,8%
МАЛО ЦРНИЋЕ	23,2%	БОГАТИЋ	27,7%	БЕОЧИН	36,3%
ЖАГУБИЦА	23,2%	ОЏАЦИ	27,7%	МИОНИЦА	36,9%
ИНЂИЈА	23,6%	ВЕЛИКА ПЛАНА	27,7%	ВЛАСОТИНЦЕ	37,9%
КОСЈЕРИЋ	23,6%	РЕКОВАЦ	28,0%	ВРБАС	38,0%
ОСЕЧИНА	23,7%	НОВИ КНЕЖЕВАЦ	28,3%	ВРАЊЕ	38,8%
ПАРАЋИН	23,7%	ОПОВО	28,5%	ЛЕСКОВАЦ	40,0%
АДА	23,8%	ЧАЧАК	28,8%	ДОЉЕВАЦ	41,1%
ПОЖАРЕВАЦ	23,8%	РУМА	28,8%	МЕРОШИНА	42,4%
КНИЋ	24,0%	ЈАГОДИНА	28,8%	БОСИЛЕГРАД	44,6%
ЦРНА ТРАВА	24,0%	ВАЉЕВО	28,9%	СМЕДЕРЕВСКА ПАЛАНКА	44,9%
ЉИГ	24,1%	ЖАБАРИ	29,0%	ЂУПРИЈА	45,3%
БАБУШНИЦА	24,1%	ПОЖЕГА	29,1%	ЂИЋЕВАЦ	49,3%
ГОЛУБАЦ	24,2%	АРАНЂЕЛОВАЦ	29,1%	НОВИ ПАЗАР	50,1%
ЛОЗНИЦА	24,4%	БЛАЦЕ	29,2%	ПРОКУПЉЕ	52,3%
КУРШУМЛИЈА	24,5%	АЛЕКСИНАЦ	29,3%	УКУПНО градови	24,2%
КРАЉЕВО	24,5%	СЈЕНИЦА	29,3%	УКУПНО општине	27,3%
ЖИТИШТЕ	24,8%	ДЕСПОТОВАЦ	29,3%	УКУПНО све ЈЛС	25,3%
ЧОКА	24,8%	КУЧЕВО	29,6%		

Извор: Обрачун Фискалног савета на основу података Управе за трезор