



Република Србија
ФИСКАЛНИ САВЕТ

Оцена измена и допуна Закона о финансирању локалне самоуправе

РЕЗИМЕ

- Фискални савет позитивно оцењује што ће предложене измене Закона о финансирању локалне самоуправе вратити 4,8 млрд динара са локалног на централни ниво власти и на тај начин у највећој мери отклонити вертикалну фискалну неравнотежу која је настала изменама Закона 2011. године.
- Негативно оцењујемо што предложене законске измене не решавају изражене хоризонталне неравнотеже између појединачних локалних самоуправа оличене у необјективном, непредвидивом и нетранспарентном систему Републичких трансфера ка локалним буџетима. Овај проблем остаје приоритет фискалне политике на локалу који је потребно неодложно решавати у наредном периоду.

Београд, 19. август 2016. године

Измене и допуне Закона о финансирању локалних самоуправа прописују да ће учешће локалних самоуправа у порезу на зараде бити смањено са садашњих 80% на 77% у случају градова, 74% у случају општина, односно 66% у случају града Београда (са садашњих 70%).¹ Министарство финансија је проценило да ће се на овај начин 4,8 млрд средстава пребацити са локалног на централни ниво власти. Рачунице Фискалног савета потврђују да је пројекција Министарства финансија реалистична и остварива.

Враћањем 4,8 млрд динара из локалних у републички буџет ће (у највећој мери) омогућити исправљање вертикалне фискалне неравнотеже између централног и локалних нивоа власти. Финансирање локалних самоуправа претрпело је нагле и драстичне промене током протекле деценије. Након усвајања иницијалног Закона о финансирању локалне самоуправе 2006. године, локална средства су нагло смањена за 15 млрд динара средином 2009. године услед економске кризе. Затим су законским изменама 2011. године средства локалних самоуправа повећана за 40 млрд динара, при чему су додатна средства локалним самоуправама распоређена на необјективан и нетранспарентан начин.² Коначно, пореским изменама 2013. године је ефективно 20 млрд динара пребачено са локалног на републички ниво. Укупно посматрано, може се рећи да ће враћање 4,8 млрд динара на републички ниво омогућити поновно успостављање фискалне равнотеже, иако сматрамо да су иницијални планови за враћање 8 млрд динара били адекватнији имајући у виду инфлацију и друге (мање) измене у претходним годинама.³

Прописивање различитог процента пореза на зараде између општина (74%) и градова (77%) може допринети стварању негативних подстицаја да се поједине општине формално категоризују као градови. Током претходних година, услед различите административне организације државне управе и локалне самоуправе, дошло је до осетног повећања броја локалних самоуправа које су формално класификовани као градови. Тако су почетком ове године три локалне самоуправе (Кикинда, Вршац и Пирот) преквалификоване из општина у градове. Мотиви за формално преквалификовање у статус града могу бити различити и често не морају бити праћени економском анализом оправданости, односно може се десити да би поједине (мање) локалне самоуправе ефикасније функционисале као општине него као градови. Изменама закона се међутим ствара јасни финансијски подстицај да се (веће) општине преквалификују у статус града како би повећале приходе од пореза на зараде за 3 процентна поена, а на штету Републичког буџета. Отуда је у наредном периоду потребно обратити пажњу на овај потенцијални проблем економски неоправданих преквалификовања општина у градове.

¹ Предлог измена Закона такође прописује да се приходи од пореза на издавање непокретности пребаце са локалног на републички ниво. Ова измена неће имати фискалних ефеката имајући у виду да се, услед пореских измена 2012. године, ови приходи у пракси већ сливају у Републички буџет почев од 2013. године.

² 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.

³ За више детаља видети извештај Фискалног савета „Оцене и коментари Нацрта закона о финансирању локалне самоуправе“, 23. 12. 2015. године.

Законске измене се не дотичу проблема хоризонталне неравнотеже између појединачних локалних самоуправа које су настале увођењем необјективних и нетранспарентних републичких трансфера 2011. године. Не само да су измене Закона о финансирању локалних самоуправа 2011. године створиле неодржив мањак у републичком буџету од 40 млрд динара, већ је додатни проблем што су ова средства локалним самоуправа додељена без објективних и мерљивих критеријума. За разлику од иницијалног Закона из 2006. године који је прописивао да републички трансфери локалним самоуправама зависе од објективних и мерљивих критеријума као што су број становника, површина општине, или број ђака - измене Закона из 2011. године су урушиле и укинуле овај системски приступ за расподелу трансферних средстава. Тако је 2011. уведен тзв. „трансфер солидарности“ који свим неразвијеним општинама додељује исти номинални износ трансфера, без обзира да ли се ради о неразвијеној општини са 1,700 становника (Црна трава), или 17,000 становника (Житорађа) или 30,000 становника (Прешево).⁴ Додатно, Законске одредбе из 2011. године се до данашњег дана не спроводе доследно већ се примењују на арбитарно затечену расподелу трансферних средстава након смањења средином 2009. године. Тако је сваки годишњи Закон о буџету од 2012. до 2016. године прописивао да се расподела ненаменских трансфера по локалним самоуправама утврђује *изузетно* од актуелног Закона о финансирању локалних самоуправа.

Предложене законске измене не решавају проблем несистематског карактера Закона из 2011. године који је допринео погоршању економских перформанси локалних самоуправа у протеклим годинама. 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, стварни ефекти су заправо били 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 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%.⁵ Са друге стране, од 2008. до 2014. године капитални расходи локалних самоуправа су номинално смањени за чак 29 процената.⁶

Предлог Закона не пружа основу за унапређење квалитета и кредибилитета буџетског процеса на локалном нивоу. Интегритет буџетског процеса је угрожен у све већем броју локалних самоуправа, што се најчешће огледа у нереалистичном „надувавању“ прихода како би њихов износ био једнак жељеном нивоу расхода. Тако је

⁴ Трансфер солидарности се базира на категоризацији локалних самоуправа у четири групе развијености. Законским изменама 2012. године додатно су диференцирани износи трансфера солидарности у односу на процењену развијеност локалних самоуправа у оквиру истих категорија, али ни овај ревидирани приступ не узима у обзир основне објективне и мерљиве величине попут броја становника, броја ђака или површине локалних самоуправа.

⁵ При том, укупно повећање расхода за зараде на локалу у периоду од 2009. до 2014. године било је 6,5 млрд динара више него што је било прописано редовним индексацијама зарада у државном сектору.

⁶ Слично погоршање економске структуре расхода, делимично и услед економске кризе, је присутно и на републичком нивоу, али у осетно мањој мери него што је то случај код локалних самоуправа.

према извештајима Државне ревизорске институције степен извршења прихода у 2014. години у Крагујевцу био чак 35% мањи од буџетског плана, 34% је био мањи у општини Мали Иђош, 29% у Нишу и Бачкој Тополи, 25% у Мајданпеку и 22% у Смедеревској Паланци. Када се у току године приходи не реализују у складу са прописаном динамиком долази до захтева за додатним, непланираним, трансферима из Републичког буџета или настанком доцњи. Фискални савет, на основу података Државне ревизорске институције, процењује да су доцње на локалном нивоу достигле 10 млрд динара.⁷ Како би се квалитет буџетског процеса на локалу унапредио неопходна су законска и оперативна унапређења која ће омогућити да све локалне самоуправе, а не само оне „најуспешније“, своје буџете планирају и извршавају у складу са професионалним стандардима који су прихваћени и имплементирани на републичком нивоу.

У закључку, позитивно оцењујемо то што Предлог измена Закона води ка успостављању фискалне равнотеже између централног и локалних нивоа власти, али указујемо на потребу за додатним изменама које ће отклонити хоризонталне неравнотеже, неправичности и нетранспарентну расподелу трансферних средстава између појединачних локалних самоуправа. Конкретно, потребно је прописати транспарентан, предвидив и објективан систем за расподелу републичких трансфера између појединачних локалних самоуправа. Такође, потребно је установити консензус око питања расподеле пореза на зараде – да ли ће порез на зараде, супротно међународној најбољој пракси, остати доминантно приход локалног нивоа власти, или ће делимично бити враћен Републици у складу са иницијалним Законом из 2006. године?⁸ На крају, урушавање буџетског процеса у све већем броју локалних самоуправа се не може решити (само) пуким законским изменама већ ће бити неопходна координисана акција надлежних министарстава и ЈЛС како би се са једне стране решили проблеми неликвидности и нагомиланих доцњи у појединим општинама, а са друге стране увела делотворна буџетска ограничења која ће спречавати ЈЛС да наставе са неодговорном буџетском праксом. У овом контексту важно је унапредити транспарентност и доступност упоредивих фискалних статистика општина и градова како би стручна јавност могла да адекватно прати 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. Уколико се не успостави кредибилан и одржив буџетских процес, локалне финансије ће наставити да генеришу доцње које урушавају ликвидност приватног сектора који послује са локалним самоуправа и које ће, пре или касније, постати фискални ризик и обавеза за Републички буџет.

⁷ За више детаља видети поглавље «Реформа јавних финансија локалне самоуправе» у студији «Фискална кретања у 2016. години, консолидације и реформе 2016-2020», Фискални савет, 20.06.2016. године.

⁸ У највећем броју европских земаља порез на зараде не припада доминантно локалним самоуправама јер је овај порески облик подложен привредним циклусима, чиме се непотребно оптерећују ионако ограничени општински капацитети за буџетско планирање. Са друге стране, републички трансфери који зависе од мерљивих критеријума, као што је број становника или дужина локалних путева – нису подложни привредним циклусима нити великим осцилацијама из године у годину. Уколико порез на зараде остане доминантно на локалном нивоу, општине ће бити изложене не само економским ризицима, него и политичким – 2013. године смо видели да је изменама пореских закона могуће узети средства локалним самоуправама «без много буке» и на мање транспарентан начин него што је случај са буџетским трансферима и изменама Закона о финансирању локалне самоуправе.