

REFORMA SISTEMA FINANSIRANJA
LOKALNE SAMOUPRAVE

Izdavač:
PALGO CENTAR

Za izdavača:
Mijat Damjanović

Lektor i korektor:
Irena Popović

Dizajn korica:
Katarina Nikolić

Tiraž:
500

Štampa:

Studentski trg 13
e-mail: chigoja@eunet.yu

ISBN: 86-84865-00-6

Copyright, 2004
PALGO CENTAR, Beograd

Sva prava su zaštićena. Nijedan deo ove knjige ne može biti korišćen bez dozvole autora, u pisanoj formi, izuzev kraćih citata (koji ne prelaze 1000 reči) za potrebe prikazivanja i profesionalnog rada.

Urednici:

Antony Levitas

Gábor Péteri

REFORMA SISTEMA FINANSIRANJA LOKALNE SAMOUPRAVE

Beograd, 2004

SADRŽAJ

PREDGOVOR	7
<i>Antony Levitas</i>	
<i>Gábor Péteri</i>	
REFORME FINANSIRANJA IZMEĐU RAZLIČITIH NIVOVA VLASTI U CENTRALNOJ EVROPI	15
<i>Dr Stefan Ivanov</i>	
FINANSIJE LOKALNE SAMOUPRAVE I SISTEM FINANSIRANJA RAZLIČITIH NIVOVA VLASTI U BUGARSKOJ	43
<i>Akoš Salaj</i>	
SISTEM FINANSIRANJA LOKALNE SAMOUPRAVE U MAĐARSKOJ	71
<i>Žan Oplotnik</i>	
<i>Boštjan Brezovnik</i>	
LOKALNA SAMOUPRAVA U SLOVENIJI	117
<i>Vera Kameničkova</i>	
SISTEM FINANSIRANJA LOKALNIH SAMOUPRAVA U ČEŠKOJ REPUBLICI	149
<i>Pawel Swianiewicz</i>	
SISTEM FINANSIRANJA LOKALNE SAMOUPRAVE U POLJSKOJ	175
<i>Antony Levitas</i>	
REFORMA SISTEMA FINANSIRANJA LOKALNE SAMOUPRAVE U SRBIJI	225

PREDGOVOR

Povodom „Ekspertske konferencije o reformi sistema finansiranja lokalnih samouprava”, koja je održana 24. juna 2003. godine, pripremljeno je više radova međunarodnih eksperata o dobrim i lošim stranama sistema finansiranja lokalnih samouprava u regionu. U ovom zborniku predstavljeni su radovi o sistemu finansiranja lokalnih zajednica u pet zemalja (Poljskoj, Češkoj, Mađarskoj i Bugarskoj i Sloveniji).

Govoreći o izboru država, može se odmah postaviti pitanje o tome koliko su iskustva ovih zemalja u reformi sistema finansiranja korisna za nas, s obzirom na bitno različitu polaznu poziciju koju su lokalne samouprave imale u sistemu „realsocijalizma”, odnosno u sistemu „samoupravnog socijalizma”. Naime, u sistemu „realsocijalizma” lokalna samouprava praktično nije ni postojala, odnosno opštine i gradovi su funkcionisali kao agencije centralne vlade i u svom radu izvršavale su odluke koje su bile donete na nivou centralne vlasti. Nasuprot tome, u bivšoj Jugoslaviji opštine i gradovi imali su status društveno-političke zajednice, sa izuzetno velikim obimom nadležnosti i samostalnosti u donošenju i izvršavanju budžeta, kao i propisivanju poreza, taksi i naknada iz svoje nadležnosti.

Jedno od osnovnih iskustava o kojima govore pomenuti radovi jeste da se sve navedene zemlje, nezavisno od polazne pozicije, suočavaju sa srodnim problemima u procesu reforme. Svaka od tih zemalja je, rešavajući svoje probleme, pronašla specifična rešenja.

To bogatstvo različitih rešenja primenjenih u praksi, sa uočenim dobrim i lošim stranama, predstavlja pravu vrednost ovog zbornika radova. U tom smislu, on je izuzetno koristan za sve one koji se bave lokalnom samoupravom, njenim položajem, organizacijom i nadležnostima, sistemom finansiranja, bilo da je reč o institucijama centralne vlasti (Ministarstvo finansija i ekonomije, Ministarstvo za državnu upravu i lokalnu samoupravu i druga ministarstva, Vlada i Narodna skupština), o jedinicama lokalne samouprave i njenim institucijama ili drugim institucijama i pojedincima koji se u svom radu bave lokalnom samoupravom.

Takođe, treba naglasiti i činjenicu, da se ovaj zbornik radova pojavljuje upravo u vreme kada u Srbiji predstoji donošenje novog Ustava, u kome će na nov način, nadamo se savremeniji, biti definisani položaj, teritorijalna organizacija i nadležnosti lokalne samouprave, što će neposredno usloviti i promene u sistemu njenog finansira-

nja. U tom smislu, iskustva navedenih zemalja i bogatstvo primenjenih rešenja biće od izuzetne koristi tvorcima novog, reformisanog sistema lokalne samouprave u svim pomenutim domenima.

U daljem tekstu daćemo kratak pregled različitih rešenja i odgovora na neka od bitnih pitanja, koja će biti nužno postavljena u predstojećoj reformi lokalne samouprave u Republici Srbiji.

Jednostepena ili višestepena lokalna samouprava

U četiri od pet analiziranih zemalja primenjen je sistem višestepene lokalne samouprave. U Češkoj, Mađarskoj i Bugarskoj primenjen je sistem dvostepene lokalne samouprave (opštine, s jedne strane, i regioni, odnosno okruzi, sa druge strane), dok je u Poljskoj primenjen sistem trostepene lokalne samouprave (opštine, okruzi i oblasti, s tim što oblasti istovremeno imaju funkcije lokalne samouprave ali i državne funkcije). Jedino u Sloveniji, u praksi, postoji jednostepena autonomija, mada Zakon o lokalnoj samoupravi dopušta više nivoa lokalne samouprave.

Takođe, osim opština, kao oblik teritorijalne organizacije u okviru jedinica lokalne samouprave pojavljuju se i gradovi, kao i glavni grad.

Veličina jedinica lokalne samouprave

Veličina lokalnih samouprava u analiziranim zemljama znatno se razlikuje, što je posledica različitih procesa koji su se dešavali tokom reforme lokalne samouprave.

U Češkoj i Mađarskoj, tokom te reforme, broj jedinica lokalne samouprave drastično je povećan, tako da u Mađarskoj danas ima oko 3.100 opština sa prosečno 3.200 stanovnika, dok je u Češkoj broj opština dvostruko veći i iznosi 6.237, sa ujedno najmanjim prosečnim brojem stanovnika od samo 1.649.

Broj opština je značajnije povećan i u Sloveniji (ukupno 193 opštine sa prosečnim brojem stanovnika preko 10.000). Slovenija je specifična i po tome što je zakonski postavila donju granicu za veličinu opštine od 5.000 stanovnika, ali je istovremeno ostavljena mogućnost formiranja i manjih opština iz geografskih razloga, zbog graničnog položaja opština, iz etničkih, istorijskih i ekonomskih razloga. Ovu mogućnost iskoristilo je čak 95 opština, čime je praktično dupliran broj opština.

Bugarska i Poljska su zemlje koje su uglavnom zadržale veličinu i broj opština. Tako je u Poljskoj prosečna veličina opštine oko 16.000 stanovnika, sa prosečnom površinom od 125 km², dok je u Bugarskoj opština najveća, sa površinom od 422 km² i oko 30.000 stanovnika.

Istovremeno, u Republici Srbiji postoje ukupno 174 opštine, sa prosečnom površinom od 506 km² i oko 54.000 stanovnika.

Analizirajući pitanje veličine jedinica lokalne samouprave, možemo da zaključimo da one zemlje koje se u procesu reforme nisu odlučile na veliko povećanje broja

opština, odnosno na smanjenje njihove veličine, pokazuju određeni stepen zadovoljstva, dok je istovremeno u onim zemljama u kojima je veličina opština bitno smanjena, to negativno ocenjeno. Naime, u svim analiziranim zemljama postoji situacija da su nadležnosti jedinica lokalne samouprave iste, nezavisno od njihove veličine, ali da male opštine nisu ni ekonomski, ni finansijski, ni kadrovski sposobne da obavljaju poslove iz svoje nadležnosti na zadovoljavajući način. Male opštine u svim zemljama primaju transfere od centralne vlasti, po raznim osnovama, bilo da su opšteg tipa ili su to namenski transferi. Primljeni transferi od centralne vlasti čine i veliki deo ukupnih budžeta malih opština, čime je uticaj centralne vlasti na njih veliki, odnosno stepen njihove autonomije manji. Ti zaključci važe i za opštine u Republici Srbiji.

Obim sredstava za finansiranje lokalne samouprave

Visina sredstava izdvojena za finansiranje jedinica lokalne samouprave neposredno zavisi od obima nadležnosti koje ima lokalna samouprava, ali i od načina organizovanosti, odnosno od toga da li je lokalna samouprava organizovana kao jednostepena ili višestepena. Po pravilu, veći je obim sredstava za finansiranje lokalne samouprave u zemljama sa višestepenom lokalnom samoupravom. To se može uočiti i iz primera analiziranih zemalja gde su se, sa uvođenjem novih nivoa lokalne samouprave, povećali obim sredstava i učešće u društvenom proizvodu, odnosno ukupnim sredstvima za finansiranje javnih rashoda. Tako je, na primer, u Češkoj, nakon uvođenja regiona, povećano učešće sredstava za lokalnu samoupravu u društvenom proizvodu sa prosečnih 8,4%, na 9,4%. Takođe, najniže iskazano učešće u društvenom proizvodu ima Slovenija (5,3%), koja ima jednostepenu lokalnu samoupravu. U ostalim analiziranim zemljama učešće rashoda za lokalnu samoupravu kreće se od 7,3% u Bugarskoj (za 2003. godinu planirano je 5,1%), pa do preko 12% u Mađarskoj.

Poređenja radi, učešće rashoda za lokalnu samoupravu u Republici Srbiji je oko 5,6%, što je na nivou Slovenije, odnosno na nivou planiranog obima sredstava za 2003. godinu u Bugarskoj, ali je znatno niže nego u ostalim analiziranim zemljama. Niži stepen učešća rashoda lokalne samouprave u Srbiji može se objasniti jednostepenom lokalnom samoupravom, ali i manjim obimom nadležnosti u delatnostima zdravstvene i socijalne zaštite.

Struktura prihoda lokalne samouprave

Prihodi iz kojih se finansira lokalna samouprava mogu se, teorijski i praktično, podeliti na: izvorne ili lokalne prihode, ustupljene poreze i transfere. Struktura prihoda lokalne samouprave, a posebno udeo lokalnih prihoda u ukupnim prihodima, kao i karakter transfernih sredstava, predstavljaju bitne kriterijume za ocenu stepena autonomije lokalne samouprave. Naime, smatra se da je stepen autonomije lokalne samouprave tim veći što je veći udeo lokalnih prihoda u ukupnim prihodima lokalne samo-

uprave, odnosno što je manji udeo transfera. Što se tiče transfera, u Evropskoj povelji o lokalnoj samoupravi data je smernica prema kojoj je poželjno da transferi, koje centralna vlast daje lokalnoj samoupravi, budu u što je moguće manjoj meri namenski, odnosno da budu nenamenski.

Među analiziranim zemljama postoje određene razlike u strukturi prihoda lokalne samouprave, kao i suprotne tendencije u učešću izvornih prihoda. Tako, na primer, u Bugarskoj je, u prethodnim godinama, zabeležena rastuća tendencija učešća lokalnih prihoda u ukupnim prihodima, i to sa 15,4% u 1998. godini na 23,7% u 2002. godini, dok je za 2003. godinu planirano učešće od 34,4%. Nasuprot tome, u Poljskoj je zabeležena obrnuta tendencija opadanja učešća izvornih prihoda sa 47% u 1992. godini na još uvek visokih 33% u 2001. godini. Razlog za opadanje učešća izvornih prihoda u Poljskoj je uvođenje novih nadležnosti, kao i gubitak prihoda umanjnjem osnovice uređeno zakonima, finansirano povećanjem transfera, ili povećanjem ustupljenih poreza, a ne povećanjem lokalnih prihoda. Interesantno je da predstavnici lokalne samouprave nisu protestovali protiv ovakve izmene strukture prihoda i da im je uglavnom bio važan kvantitet, odnosno iznos sredstava kojima raspolažu, a ne i kvalitet, odnosno veći udeo sopstvenih lokalnih prihoda u ukupnim prihodima. Slična iznenađujuća reakcija lokalne samouprave desila se i u Srbiji prilikom donošenja budžeta za 2004. godinu, kada je radi pojednostavljenja poreskog sistema i olakšanja uvođenja poreza na dodatnu vrednost (PDV), predloženo ukidanje poreza na fond zarada, kao lokalnog poreza. U prilog ovome, govore i iskustva iz Češke, gde je udeo lokalnih poreza veoma mali (manji od 6%) i gde centralna vlast raspodeljuje poreze, prikupljene na teritoriji cele zemlje, koristeći pri tome kao kriterijum broj stanovnika.

Iskustva analiziranih zemalja pokazuju da strukturu lokalnih prihoda uglavnom čine porezi vezani za imovinu u statici ili dinamici, kao i razne vrste lokalnih taksi. Vrste poreza, osnovice i stope uređuju se zakonima, dok lokalna samouprava uglavnom ima pravo da utvrđuje olakšice, oslobađa i daje poreski kredit, ili utvrđuje stopu u okviru maksimalne stope propisane zakonom.

Transferi centralne vlasti jedinicama lokalne samouprave

Transferi centralne vlasti jedinicama lokalne samouprave postoje u sistemu finansiranja svih analiziranih zemalja. Različit je njihov udeo i značaj u ukupnim prihodima jedinica lokalne samouprave, odnosno brojnost njihovih pojava oblika, kao i način njihove raspodele po pojedinim jedinicama lokalne samouprave. Važeći sistemi transfera nastali su kao rezultat svesno formulisanih ciljeva, ali i kao rezultat spontanog razvoja sistema pod uticajem raznih aktera sa svojim posebnim, različitim interesima. Ova ocena važi i za analizirane zemlje, ali i za sistem finansiranja, obim i raspodelu transfernih sredstava u Republici Srbiji.

Postoje različite forme transfera. Opšti transferi često se vezuju za finansiranje poverenih poslova. Njihova visina utvrđuje se na osnovu većeg ili manjeg broja krite-

rijuma, bilo u obliku „standardnih troškova” (Bugarska), ili utvrđivanja „odgovarajućih rashoda” (Slovenija). Postoje i zemlje u kojima u sistemu nema opštih transfera, već se radi isključivo o namenskim grantovima (Češka).

Pitanje utvrđivanja ukupne visine transfera jedinicama lokalne samouprave različito je rešeno. U Poljskoj je visina opštih transfera propisana zakonom, tako da prilikom donošenja godišnjih budžeta njihova visina nije predmet rasprave, dok takvo rešenje nije istovremeno primenjeno za namenske transfere. U Sloveniji iznos „odgovarajućih rashoda po stanovniku” svake godine utvrđuje Narodna skupština, dok se odgovarajuća raspodela po pojedinim opštinama obavlja na osnovu formule, koja je takođe uređena zakonom.

Način ustupanja opštih transfera za poverene poslove u Bugarskoj veoma je sličan važećem sistemu ustupanja transfera u Republici Srbiji. Naime, opštinama se ustupa porez na zarade prema diferenciranim stopama potrebnim da se ostvari utvrđeni obim transfera. Ove diferencirane stope utvrđuju se svake godine iznova Zakonom o budžetu. Ukoliko ni 100% učešća u porezu na zarade nije dovoljno, opština dobija i dopunska sredstva u visini razlike do utvrđenog obima transfera. U Mađarskoj postoji takozvani „normativni doprinos”, gde se za izabrane potrebe utvrđuje iznos transfera po formuli = merni pokazatelj puta plaćanje po jedinici, pri čemu se ne koristi nikakav korektivni faktor koji bi uvažio razlike u troškovima između pojedinih jedinica lokalne samouprave. Ovde je bitno skrenuti pažnju da termin „plaćanje po jedinici” ne podrazumeva punu cenu koštanja. Da bi se utvrdio ukupan iznos normativnog transfera za konkretnu jedinicu lokalne samouprave, izrađuje se više od 100 ovakvih proračuna.

Specifičnost bugarskog i poljskog sistema transfera je takozvani „Robin Hud” model, prema kome bogatije jedinice lokalne samouprave, po principu solidarnosti, učestvuju u finansiranju siromašnijih opština. Slovenija je takođe razmatrala primenu ovog modela solidarnosti bogatih opština, ali taj model, upravo pod snažnim uticajem bogatih opština i gradova, nikad nije bio prihvaćen. Ovaj primer govori da snažan uticaj gradova i drugih bogatih i uticajnih opština, koji se ostvaruje delovanjem političkih partija i drugih institucija vlasti, nije slučaj samo u Srbiji, već i drugim zemljama.

Sistem transfera, koji služe za ujednačavanje položaja jedinica lokalne samouprave, u analiziranim zemljama ima niz različitih i interesantnih rešenja. Češka je specifična po tome što ne koristi sistem grantova za ujednačavanje, već se za tu svrhu koriste ustupljeni porezi naplaćeni na teritoriji cele zemlje, koji se dele po pojedinim jedinicama lokalne samouprave na osnovu učešća u broju stanovnika. Ostale zemlje uglavnom koriste veći ili manji broj kriterijuma na osnovu kojih se utvrđuje obim rashoda po pojedinim jedinicama lokalne samouprave, ili se obim transfernih sredstava utvrđuje na bazi ujednačavanja prihoda. Tako, na primer, u onim sistemima u kojima se ujednačavaju prihodi, transfere za ujednačavanje dobijaju one opštine čiji su lokalni prihodi manji od proseka lokalnih prihoda koji je izračunat za sve jedinice

lokalne samouprave. U Poljskoj se utvrđeni obim transfera za ujednačavanje najpre deli na 3 dela: 4% na rezervu i dva fonda: ujednačavajući i proporcionalni. Ujednačavajući fond je najveći, i iz njega dobijaju subvenciju za ujednačavanje one opštine čiji je poreski kapacitet manji od 85% od prosečnog kapaciteta svih opština. Preostali deo sredstava deli se proporcionalno prema ponderisanom broju stanovnika. U Sloveniji transfere za ujednačavanje dobijaju samo one opštine čiji lokalni prihodi i ustupljeni porezi nisu dovoljni da nadomeste „odgovarajući obim rashoda”.

Osim navedenih oblika transfera, u svim analiziranim zemljama postoje i namenski transferi za finansiranje kapitalnih investicija. Opšta je konstatacija da su kriterijumi za dodelu ovih transfera manje razrađeni i da u ovom delu ima mnogo više pregovaranja i lobiranja. Postoje i sistemi u kojima opštine dobijaju sredstva po automatizmu, kada ispune odgovarajuće uslove (Mađarska – vezane dotacije), ili sistemi u kojima se opštine obraćaju centralnoj vlasti za učešće u finansiranju, pri čemu uglavnom postoji limit, izražen u procentima, do koga centralna vlast može da učestvuje u finansiranju investicije.

Takođe, u okviru sistema transfera javljaju i drugi namenski transferi, kada država želi da pomogne određene specifične projekte.

Zajednički problem, koji se javio kod svih analiziranih zemalja, jeste problem stimulacije, odnosno destimulacije jedinica lokalne samouprave da maksimalno ostvaruju svoje izvorne prihode i da pri tome ne očekuju da će im manje ostvareni izvorni prihodi biti uvek i u potpunosti nadomešteni sistemom transfera. Ovaj problem je više ili manje uspešno, odnosno neuspešno rešavan u analiziranim zemljama, tako što se u obračun potrebnih transfera, umesto naplaćenih prihoda, uzima fiskalni kapacitet jedinice lokalne samouprave, ili se u obračun ne uključuju ostvareni lokalni prihodi.

Zaduživanje

Za reformu sistema finansiranja lokalne samouprave u Srbiji interesantana su i rešenja koja se odnose na zaduživanje opština. I ovoj oblasti razlikuju se primenjena rešenja od države do države. Zajedničko rešenje za sve analizirane države je da se lokalna samouprava može da zadužuje. Razlike nastaju kada su u pitanju namena, limiti, garancije za uzete kredite.

Osim u Bugarskoj, gde opštine mogu da se zadužuju samo za kapitalne investicije, u ostalim analiziranim državama nema ograničenja u pogledu namene uzimanja kredita.

U svim zemljama propisani su limiti do kod jedinice lokalne samouprave mogu da se zadužuju i koji se u principu vezuju ili za ukupne prihode budžeta, ili samo za izvorne prihode, eventualno uvećane za visinu transfera za ujednačavanje. Najstrože zakonsko rešenje ima Slovenija, sa ograničenjem na 10% od prihoda ostvarenih u prethodnoj godini, dok visina otplate kredita ne sme da pređe granicu od 5%. Istovremeno, u Poljskoj je ta granica 60% za uzimanje kredita, odnosno 15% za njihovu otplatu.

Za uzete kredite država uglavnom ne daje nikakve garancije. U Sloveniji je neophodna saglasnost Ministarstva finansija. Mađarska je donela Zakon o opštinskom bankrotstvu, kojim se predviđa ograničavanje prava opštinskih organa u periodu trajanja bankrotstva, kao i obaveza izvršavanja nadležnosti utvrđenih zakonom, ali se ne predviđa raspuštanje opština.

U praksi uglavnom postoji trend povećanja stepena zaduženosti opština. Smatra se da su na rastući trend zaduživanja uticali makroekonomska stabilnost, jačanje bankarskog sistema, rast prihoda lokalne samouprave, što je podiglo njihovu kreditnu sposobnost, jačanje finansijskog menadžmenta kod osoblja lokalne samouprave i, naravno, potrebe lokalne samouprave za obnovom i jačanjem kapaciteta u komunalnoj delatnosti. Svi ovi uslovi postoje i u Republici Srbiji, koji će u skorijoj budućnosti, uzimajući u obzir i sadašnji minimalni stepen zaduženosti (i to uglavnom gradova), usloviti snažan rast obnove i izgradnje infrastrukturnih objekata, što će se finansirati zaduživanjem. Pri tome treba naglasiti da su dosadašnja iskustva analiziranih zemalja u pogledu zaduživanja jedinica lokalne samouprave pozitivna, odnosno da je mali procenat onih opština koje nisu bile u stanju da vraćaju svoje dugove. Problem vraćanja dugova rešavan je uglavnom prodajom opštinske imovine ili restrukturiranjem duga.

Dalja reforma sistema finansiranja lokalne samouprave

Ne smatra se da je reforma sistema lokalne samouprave, i u okviru njega sistema finansiranja lokalne samouprave, i u jednoj od analiziranih zemalja završen posao, već je reč o kontinuiranoj analizi i unapređenju, odnosno prilagođavanju postojećih rešenja novim tendencijama i potrebama. To pokazuje i činjenica da su analizirane zemlje, u rešavanju istih pitanja i istih problema, krenule različitim putevima i došle do različitih rešenja, što uvek iznova potvrđuje tezu da nema optimalnog sistema lokalne samouprave, niti optimalnog sistema njenog finansiranja, već da se u okviru opšteg trenda demokratizacije i decentralizacije moraju tražiti rešenja koja će biti najbolje prilagođena konkretnim ekonomskim, demografskim, istorijskim, političkim i drugim bitnim faktorima koji utiču na lokalnu samoupravu.

novembar 2003.
Beograd

Branislav Stipanović
specijalista za budžetski sistem

Antony Levitas
Gábor Péteri

REFORME FINANSIRANJA IZMEĐU RAZLIČITIH NIVOA VLASTI U CENTRALNOJ EVROPI

I. CILJEVI OVE PUBLIKACIJE

Fiskalni odnosi između različitih nivoa vlasti su uvek u srcu političkih debata i političkih dijaloga u zemljama koje su suočene sa reformom javnog sektora. To je naročito važno pitanje u zemljama u tranziciji u centralnoj i južnoj Evropi zato što autonomne lokalne samouprave moraju da se formiraju u političkom okruženju koje se brzo menja. Nakon konstitucionalnih i administrativnih transformacija često se odgađa složeni zadatak fiskalne reforme lokalnih samouprava.

Ova publikacija nastoji da rezimira glavne karakteristike fiskalnih sistema između različitih nivoa vlasti šest zemalja: Bugarske, Češke, Mađarske, Poljske, Srbije i Slovenije. Odabrali smo ove različite zemlje da bismo prikazali različite modele koji su se razvili u toku procesa učenja na greškama koji je trajao jednu deceniju. Nadamo se da će ovaj rezime i analize pojedinačnih slučajeva koje slede pomoći tvorcima politike u ovom regionu i u drugim zemljama da se suoče sa složenim izazovima fiskalne decentralizacije.

Konkretni cilj ovog projekta nije bila samo izrada uporednih analiza, nego i stručna podrška naporima Srbije u decentralizaciji. LGI je, u saradnji sa „Srpskim programom reforme lokalne samouprave” (SLGRP) i PALGO centrom, naručio radove sadržane u ovoj publikaciji u okviru programa šire tehničke pomoći. Nadamo se da ćemo na ovaj način pomoći krajnjim korisnicima ovog programa, Stalnoj konferenciji gradova i opština u Jugoslaviji i Ministarstvu finansija. Ovo je razlog zbog koga se ove analize objavljuju na srpskom i na engleskom jeziku.

Duboko smo zahvalni autorima izveštaja o zemljama za stručne ulazne informacije, koji su svoja gledišta razmenili u radionici o kreiranju politike, koja je održana u Srbiji. Jedinica za realizaciju ovog projekta bio je Centar za javnu administraciju i

lokalnu upravu (PALGO) iz Beograda, koji je takođe pomogao u diseminaciji ovih nalaza.

II. ZAŠTO SU VAŽNI FISKALNI ODNOSI IZMEĐU RAZLIČITIH NIVOVA VLASTI?

Reforme javnog sektora obično imaju cilj da transformišu načine na koje se javne usluge pružaju i finansiraju. Reforme javnog sektora su neophodne zato što se potrebe za javnim uslugama menjaju kako se društva suočavaju sa novim unutrašnjim i spoljašnjim izazovima. Fiskalni odnosi između različitih nivoa vlasti su kritične komponente ovih reformskih napora zato što oni određuju da li će način na koji se javni resursi prikupljaju, dodeljuju i na koji se njima upravlja stvarno omogućiti nove i efikasnije načine pružanja javnih usluga.

Međutim, fiskalni odnosi između različitih nivoa vlasti nisu čisto tehnička pitanja. Na njih u velikoj meri utiču institucionalni ambijenti i tradicije u konkretnim zemljama. A oni su ekstremno politički zato što na kraju odražavaju relativnu raspodelu moći između nacionalnih vlada i lokalnih samouprava.

Jedna od glavnih sila koje pokreću reforme javne administracije u postkomunističkoj Evropi bila je želja da se decentralizuje kontrola javnih usluga. U teoriji, svrha decentralizacije je da se odgovornost za finansiranje i upravljanje konkretnim javnim uslugama postavi na najniži nivo demokratski izabrane samouprave koja je u stanju da uspešno i efikasno pruža tu uslugu. To se naziva principom supsidijarnosti, koji predstavlja kamen temeljac politike Evropske unije u odnosu na lokalne samouprave. U praksi, ovo znači ponovno pisanje pravila na osnovu kojih različiti nivoi državne uprave pružaju javne usluge, a potom i iznalaženje načina kako da se svakom nivou uprave daju javni prihodi (i poreska ovlašćenja) neophodni da bi oni uspešno i efikasno pružali usluge koje su im dodeljene.

Prebacivanje odgovornosti za upravljanje i pružanje javnih usluga sa nacionalne vlade na lokalne uprave očigledno za sobom povlači promenu ravnoteže snaga između njih. Ali, stvarno prenošenje ovlašćenja, a i stvarni simbol decentralizacije, jeste kada se kontrola nad novcem neophodnim za plaćanje ovih usluga takođe prenese na lokalne uprave.

Kao što radovi u ovoj publikaciji pokazuju, većina zemalja u ovom regionu je učinila značajan napredak u prenošenju odgovornosti sa nacionalne vlade na lokalne samouprave. Međutim, osim nekoliko istaknutih izuzetaka, one su uradile znatno manje dobrog u prenošenju na lokalne samouprave – kontrole nad finansijskim resursima neophodnim da bi se stvarno obavljale funkcije koje su im dodeljene.

Razlozi za ovo su i politički i ekonomski. U mnogim od ovih novih i često krhkih država u ovom regionu, tvorci politike nerado prenose odgovornost sa nacionalne vlade na lokalne samouprave jednostavno zato što ne žele da se odreknu državnih ovlašćenja koja su tek nedavno osvojena. Ovo oklevanje je bilo naročito veliko u

državama naslednicama bivše jugoslovenske federacije, u kojima su nove nacionalne vlade u stvari ponovno nacionalizovale – barem u početku – kako mnoga od ovlašćenja, tako i celokupnu imovinu koju su lokalne uprave imale pod starim režimom.

Trend ponovne nacionalizacije takođe je podstaknut ratom i činjenicom da je u mnogim aspektima decentralizovana priroda bivše jugoslovenske federacije bila i disfunkcionalna i izobličena monopolističkom vlašću komunističke partije. Sa jedne strane, sistemu finansiranja između različitih nivoa vlasti federacije nedostajala su stabilna pravila za fiskalno izjednačavanje. Sa druge strane, komunistička partija je često dodeljivala dodatne resurse po svom nahođenju.

Postjugoslovensko iskustvo ponovne nacionalizacije je u oštroj suprotnosti sa onim što se događalo u postsovjetskoj Evropi tokom devedesetih. Ovde su reformatori bili brži u decentralizaciji više centralizovanih režima, zato što uglavnom nisu morali da se brinu zbog spoljašnjih pretnji njihovom suverenitetu¹. I zaista, ovde su reformatori videli decentralizaciju kao alat pomoću koga će likvidirati ostatke komunističkog aparata.

Međutim, ne iznenađuje da su u svim zemljama ovlašćenja koja su tvorci nacionalne politike najviše oklevali da predaju lokalnim upravama vezana za javne prihode. Ovo oklevanje može delom da se objasni fiskalnim krizama koje su iskusile sve zemlje u tranziciji u periodu između kolapsa njihovih socijalističkih ekonomija i (često slabog) oporavka njihovih novih tržišnih režima. Ukratko, ministarstva finansija su se u celom regionu opirala prenošenju na lokalne uprave značajnih finansijskih ovlašćenja dok je fiskalna pozicija centralne vlasti slaba. Pa ipak, u nekim zemljama, a naročito u Mađarskoj, reformatori su iskoristili početne fiskalne krize kao opravdanje za decentralizaciju, tvrdeći da bi samo povećanjem efikasnosti i uspešnosti javnih usluga mogao da se popravi fiskalni položaj nacionalne vlade.

U međuvremenu, u drugim zemljama, a to je nažalost bio češći slučaj, fiskalna kriza je podstakla tvorce nacionalne politike da prebace teret odgovornosti za usluge na lokalne samouprave, ali im pritom nisu dali prihode ili poreska ovlašćenja neophodne da bi se usluge zaista pružale. Štaviše, ima premalo podataka da je privredni rast, pa i smanjenje fiskalnog pritiska na centralne vlade, praćen nekom većom spremnošću nacionalnih vlada da prenesu prihode na lokalne uprave ili ovlašćenja kojima bi one povećale svoje prihode.

U celom regionu, većina projekata o decentralizaciji se zasnivala na ideji razdvajanja odgovornosti lokalnih uprava na dve osnovne kategorije, „sopstvene” funkcije i funkcije „prenete” na njih od nacionalne vlade. Obično su reformatori prilično usko shvatali „sopstvene” funkcije, ograničavajući ih na osnovne obaveze domaćinskog vođenja gradova i infrastrukture, čime se bave gradovi širom sveta. Sa druge strane, oni su generalno imali jednu ekspanzivnu ideju o prenetim funkcijama, obuhvatajući

¹ Treba napomenuti da su naponi na decentralizaciji u postsovjetskoj reformi najviše kasnili u Slovačkoj, koja se takođe (manje-više) po prvi put konstituisala kao suverena država.

njima sve usluge za koje su smatrali da su od nacionalnog interesa i za koje su mislili da treba podjednako da se obezbede za sve građane. To je obuhvatalo sve veće javne usluge, kao što su obrazovanje, zdravstvo i socijalna pomoć.

Ova klasifikaciona šema se odrazila na opšti strah među tvorcima nacionalnih politika u pogledu upravljačkih sposobnosti novoizabраних i neiskusnih lokalnih uprava. Ona je takođe omogućila da ponovo dođu do izražaja mnoge od izrazito centralističkih tradicija većine država u ovom regionu. Pojednako je značajno da je to praćeno veoma jednostavnom vizijom o tome kako treba da funkcioniše sistem finansiranja između različitih nivoa vlasti. Sa jedne strane, lokalnim upravama treba obezbediti „sopstvene” prihode za njihove sopstvene funkcije. Sa druge strane, one treba da dobijaju dotacije i doznake sredstava za svoje prenete dužnosti. Ova vizija je generalno rezultirala niskim opštinskim prihodima iz sopstvenih izvora u celom regionu. Ali, to je takođe stvorilo ili bilo propraćeno drugim problemima.

Prvo, i kao što smo napomenuli, nacionalne vlade su često prenosile važne funkcije socijalnog sektora na lokalne uprave, a da im pri tome nisu davale dovoljno sredstava da bi one stvarno mogle da ih pružaju. Drugo, podjednako važno, nacionalne vlade su najčešće prenosile odgovornost za pružanje ovih usluga na lokalne uprave, a pritom su zadržavale arhaične nacionalne standarde usluga i norme potrošnje koje lokalnim upravama ostavljaju malo prostora da stvarno poboljšaju način na koji se ove usluge pružaju. I treće, nacionalna vlada je, pre nego što ih je prenela na lokalne uprave, obično izuzetno neujednačeno pružala te usluge, kako u finansijskom, tako i u infrastrukturnom smislu. Kao rezultat toga, nije jasno kako nacionalna vlada treba da raspodeljuje prihode, ili pak poreska ovlašćenja, lokalnim upravama za ove prenete funkcije: ako se zadrže postojeći modeli raspodele, onda će administrativne jedinice koje su u prošlosti bile u nepovoljnom položaju i dalje ostati u nepovoljnom položaju. Ako se, sa druge strane, modeli raspodele pomere, onda će u prošlosti privilegovana područja ili dobijati manje sredstava nego ranije, ili će nacionalna vlada morati da dodaje sredstva u kasu.

U mnogim zemljama, ovi pritisci su rezultirali krajnje komplikovanim i nestabilnim sistemima dotacija i podela prihoda. Zaista, u većem delu regiona nacionalne vlade su pokušale da finansiraju „ustupljene” funkcije dodeljivanjem, na godišnjoj osnovi, pojedinačnim lokalnim upravama različitih procenata od univerzalnog poreskog toka na osnovu svoje procene toga koliko te usluge treba da koštaju u svakoj od administrativnih jedinica.

Finansije između različitih nivoa vlasti su kritične komponente programa političke i administrativne reforme. Teorija javnog finansiranja ipak daje neke opšte smernice o tome kako treba da se formiraju takvi sistemi.

1. Prvi i najvažniji princip jeste da lokalne uprave treba da finansiraju što je moguće više svojih obaveza kroz *lokalne prihode iz sopstvenih izvora* (poreze, korisničke naknade) čije stope, osnovice i administriranje one zaista kontrolišu. Cilj je da se

obezbedi da se lokalno izabrani zvaničnici smatraju odgovornim, ne samo za to kako troše novac, nego i za to kako se ovaj novac prikuplja povezivanjem ove dve vrste odluka, da bi se smanjilo ono što literatura naziva „fiskalnom iluzijom”, što znači da javni organi vlasti troše više na usluge nego što građani mogu da priušte ili koliko su voljni da plate kroz poreze. Znači da je osnovni cilj da značajan procenat prihoda lokalne uprave treba da potiče od poreza, naknada i taksa čije se stope i osnovice utvrđuju na lokalnom nivou i koje se naplaćuju na lokalnom nivou.

2. Drugi opšti princip je da sistem transfera treba da bude *jasan, transparentan i predvidljiv*. Ovo znači da on treba da se što je moguće više zasniva na formulama, da ne treba radikalno da se menja iz godine u godinu i da ne treba da bude predmet političkih cenjkanja.

3. Sistemi transfera, koji su praktično uvek neophodni da bi se prevazišli vertikalni i horizontalni disbalansi, treba da budu jasni i transparentni. *Vertikalno izbalansirani* sistemi finansiranja između različitih nivoa vlasti obezbedili bi dovoljno finansijskih sredstava za funkcije dodeljene za sve i svaki poseban tip subnacionalnih državnih vlasti. To znači da nema nefinansiranih mandata na lokalnom nivou i da lokalne samouprave sa različitim nadležnostima (npr. regioni, veliki gradovi, varošice, sela) imaju pravo na različite iznose dotacija. Takođe je neophodno da se ublaže *horizontalni disbalansi* sistema lokalne samouprave. Razne forme transfera između različitih nivoa vlasti fokusiraju se na regionalne razlike u pristupu javnim uslugama.

4. Da bi se takvi disbalansi prevazišli u praksi, vlade moraju da koriste niz različitih tipova transfera. Metode i tehnike vertikalnog i horizontalnog izjednačavanja su prilično različite. Tipično se specifične dotacije za konkretne funkcije ili namene koriste za ublažavanje kako vertikalnih, tako i horizontalnih disbalansa u tekućim budžetima i budžetima kapitala. Nenamenske ili blok dotacije, uz veću lokalnu autonomiju u pogledu njihove potrošnje, koriste se za smanjivanje vertikalnih disbalansa tekućih budžeta. Mehanizmi za podelu prihoda takođe služe za ublažavanje vertikalnih disbalansa. Egalizacijske dotacije, kako za smanjenje razlika u troškovima usluga, tako i u sposobnosti ostvarivanja prihoda, najčešće se koriste za smanjenje horizontalnih disbalansa. Vezane dotacije (kada nacionalna vlada obezbedi dodatna sredstva lokalnim upravama proporcionalno učešću njenih sponzovanih lokalnih sredstava) služe da podstaknu programe specifične potrošnje ili za uvođenje podsticaja za prikupljanje prihoda.

U narednim odeljcima detaljnije ćemo razmatrati ove osnovne principe i sa njima povezana pitanja politike.

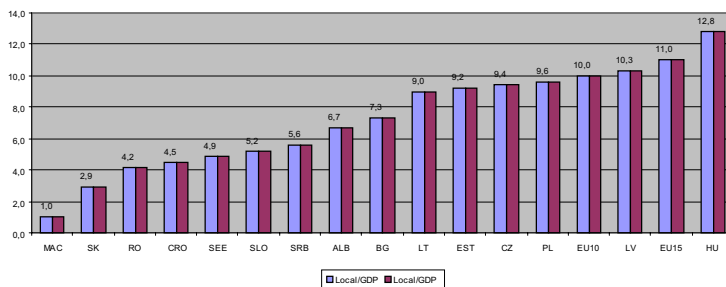
III. PITANJA POLITIKE

A. Lokalne funkcije i nadležnosti

Na *obim* prihoda lokalne uprave i tipove odgovarajućih transfera između različitih nivoa vlasti veoma mnogo utiču obim i tip *javnih usluga koje se dodeljuju* subnacionalnim organima vlasti. Što se više usluga pruža na lokalnom nivou, to je veći procenat javnih prihoda koji mora da se dodeli lokalnim upravama. Zemlje centralne Evrope su u poslednjih deset godina dobile zvanične mandate za prilično širok raspon usluga, što se odražava na procenat lokalne potrošnje u bruto domaćem proizvodu (BDP). U Mađarskoj, lokalna potrošnja iznosi 11% od BDP-a, u Češkoj Republici 9%, što takođe znači da lokalne vlasti koriste četvrtinu opšte vladine potrošnje. Druge zemlje koje su prikazane u ovoj publikaciji imaju niži procenat, pošto u Bugarskoj i Sloveniji na lokalne budžete ide samo 5% od BDP-a.

Grafikon 1.

Lokalna potrošnja u procentima od BDP-a (2001)²



Konkretna *tip lokalnih usluga* takođe utiče na finansiranje između različitih nivoa vlasti. Tamo gde su opštine odgovorne samo za osnovne gradske i komunalne usluge, prihodi iz sopstvenih sredstava često predstavljaju veći deo njihovih budžeta, zato što ove infrastrukturne usluge obično mogu da se finansiraju prvenstveno direktnom naplatom od krajnjih korisnika. Kvalitet ovih usluga se otuda tipično vezuje za sposobnost administrativnih jedinica da prikupljaju prihode, pri čemu nacionalna vlada koristi doznake samo da bi pomogla finansiranje kapitalnih investicija.

Međutim, ovo najčešće nije moguće kada su u pitanju usluge namenjene ljudima, kao što su javno školstvo, socijalna pomoć, zdravstvo, iz najmanje dva razloga. Prvo,

² Dexia, 2003: Lokalno finansiranje u deset zemalja koje se priključuju Evropskoj uniji 2004. godine; Lokalno finansiranje u petnaest zemalja Evropske unije (Drugo izdanje), Pariz; Razni izvori iz zemalja jugoistočne Evrope.

tekući troškovi pružanja takvih usluga su izuzetno visoki i u većini slučajeva premašuju prihode koje bi većina lokalnih samouprava mogla da zaradi od lokalnih poreza. Drugo, zbog garantovane javne prirode mnogih ovih usluga, nacionalna vlada mora da bude sigurna da svi građani imaju relativno jednak pristup tim uslugama, uključujući i građane iz siromašnijih administrativnih jedinica. Iz toga proizilazi da su dotacije i doznake najčešće primarni izvor finansiranja glavnih usluga socijalnog sektora.

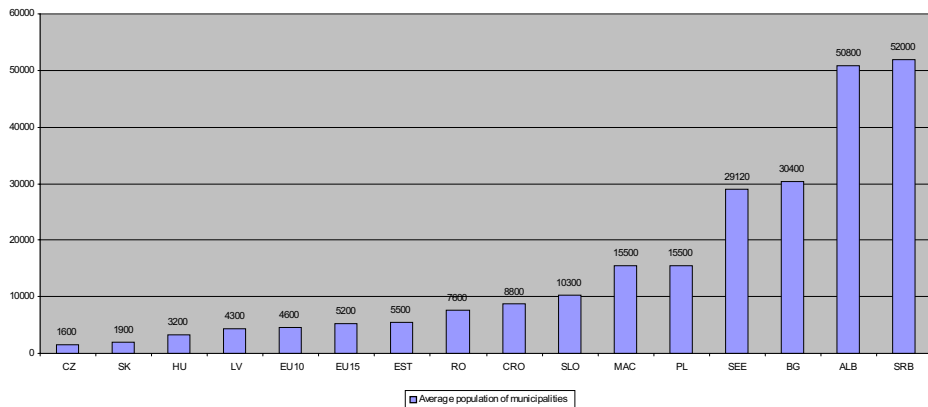
Ova podela među glavnim grupama lokalnih usluga takođe se odražava na tehnike transfera između različitih nivoa vlasti. Na primer, u slučaju Bugarske, razdvajanje „obavezne potrošnje” (plata, socijalne pomoći itd.) od drugih opcionalnih lokalnih funkcija pogađa sistem transfera sredstava. Obavezne funkcije se finansiraju namenskim dotacijama, pri čemu se za iznos tih doznaka koriste kalkulacije koje se zasnivaju na podacima sa terena. Opcionalni deo usluga se finansira preko drugačije šeme dotiranja.

Uloga i funkcije *posredničkog sloja državne vlasti* takođe utiču na dodelu prihoda. U mnogim zemljama u tranziciji, regioni i okruzi su zadržali svoju ulogu prenosnih kaiševa između nacionalne vlade i lokalnih uprava. Kao takvi, ovi posrednički nivoi vlasti ne samo da zadržavaju jaka nadzorna ovlašćenja u pogledu funkcionisanja lokalnih uprava, nego su često i odgovorni za raspodelu prihoda nacionalne vlade između njih. Zbog ovoga su budžeti i političke odluke lokalne uprave izloženi stalnom mešanju odozgo.

Regionalne jedinice nacionalne vlade takođe mogu da utiču na lokalne fiskalne odluke. Kada ove nadzorne agencije prate standarde usluga, nastavno osoblje u školama i direktore zapošljava ili plaća ministarstvo, onda su prakse lokalnog finansiranja više centralizovane. I druge komponente raspodele potrošnje takođe imaju uticaja na sistem transfera. U slučaju komunalnih usluga sistem kompenzacije za lokalno utvrđene cene je drugačiji kada se one regulišu na nacionalnom nivou u poređenju sa drugačijom praksom, kada su korisničke naknade pod kontrolom lokalnih vlasti.

Na vrste i funkcije posredničkih lokalnih ograna vlasti utiču *veličine opština*. U zemljama sa usitnjenim opštinskim vladama postoji veća potreba za regionalnim organima vlasti nego u zemljama koje imaju velike opštinske jedinice. Osim toga, mnogim zemljama je racionalna decentralizacija poreskih ovlašćenja i javnog finansiranja izuzetno teška zato što su dozvolile ili podsticale stvaranje izuzetno malih i fiskalno slabih lokalnih uprava.

Grafikon 2.

Veličina lokalnih uprava u istočnoj Evropi³

U drugim zemljama, opštinski budžeti su u stvari nezavisni od okruga ili regionalnih budžeta, ali *funkcije još uvek nisu jasno razdvojene*. Osim toga, dopušteno je dobrovoljno prebacivanje usluga između ovih različitih nivoa vlasti. Na primer, u Mađarskoj, i okružne i gradske lokalne uprave imaju ovlašćenja da rukovode srednjim školama, a regionalne usluge mogu da preuzimaju gradovi. Ovo očigledno čini sistem transfera između različitih nivoa vlasti komplikovanijim, zato što on mora da prati veoma specifične, gotovo individualne potrebe gradova koji imaju ili nemaju srednje škole, da obezbeđuje egalizacijske dotacije okruzima koji nemaju neke značajnije prihode iz sopstvenih izvora.

Modeli finansiranja između različitih nivoa vlasti razlikuju se ne samo od zemlje do zemlje, nego se takođe *menjaju sa vremenom*. Pošto su sistemi lokalne uprave zemalja centralne i istočne Evrope evoluirali, promenili su se i mehanizmi njihovog finansiranja između različitih nivoa vlasti. Preraspodelu odgovornosti za usluge morali su da prate novi lokalni prihodi iz sopstvenih izvora (npr. porez na poslovanje, porez na imovinu, porez na motorna vozila) i unapređeni mehanizmi podele prihoda (npr. podela poreza po poreklu, te mehanizmi za izjednačavanje). Na primer, u nekim zemljama, transfer usluga obrazovanja na lokalne uprave praćen je promenom načina izračunavanja dotacija, pri čemu je opšta tendencija da se pređe sa dodele sredstava školama na osnovu normi po odeljenju ka dodeli sredstava na osnovu formula (vaganih) po učeniku. Tako se sistem finansiranja između različitih nivoa vlasti gotovo neprekidno prilagođava ovim odgovornostima koje se menjaju.

³ Dexia, 2003: Lokalno finansiranje u deset zemalja koje se pridružuju Evropskoj uniji 2004. godine; Lokalno finansiranje u petnaest zemalja Evropske unije (drugo izdanje), Pariz; Razni izvori iz zemalja jugoistočne Evrope.

B. Prihodi iz sopstvenih izvora

1. Uopšte o prihodima iz sopstvenih izvora

Postoje dva osnovna tipa prihoda lokalnih uprava iz sopstvenih izvora, fiskalni i nefiskalni⁴. Fiskalni prihodi iz sopstvenih izvora potiču od poreza koji su pod kontrolom lokalnih uprava, dok nefiskalni prihodi iz sopstvenih izvora potiču od korisničkih naknada i taksa koje kontrolišu lokalne uprave, ili od iznajmljivanja ili prodaje opštinske imovine.

Postoji veliki broj različitih tipova nefiskalnih prihoda. Oni obuhvataju takse za korišćenje javnih površina (npr. za pijace, oznake, kioske, specijalne manifestacije) i naknade za mandatne kazne, licence, dozvole, inspekcije i administrativne usluge (npr. naknade i mandatne kazne za parkiranje, licence za restorane, građevinske dozvole i inspekcije, registracija vozila, naknade za komercijalnu gradnju na zemljištu i korišćenje okoline). Prihod koji se dobija iz konkretnih nefiskalnih prihoda je obično mali i mnogi od njih se često u opštinskim budžetima prikazuju pod kategorijom ostalih prihoda. Osim toga, mnogi nefiskalni prihodi se uopšte ne evidentiraju direktno u budžetima lokalnih uprava. Umesto toga, njih zadržavaju kvazibudžetske ili izvanbudžetske agencije koje u stvari pružaju usluge za koje se vezuju konkretne naknade i takse⁵.

Tabela 1.

Tipologija prihoda na nivou lokalne uprave

Tip institucija	Lokalni prihodi	
	Prihodi od poreza	Prihodi koji ne potiču od poreza
Budžetska (fiskalna)	Lokalni porez na poslovanje, komunalni porez, porez na zemlju, porez na zgrade	Naknade, mandatne kazne za (ilegalnu) gradnju, školski prihodi od obroka, iznajmljivanje i prodaja opštinske imovine
Izvanbudžetska (nefiskalna)	Namenski poreski prihodi namenjeni za lokalne fondove	Iznajmljivanje opštinske imovine, korisničke naknade, prihodi od prodaje imovine

⁴ Prihod od pozajmljivanja nije ni doznaka iz centralne vlade, niti strogo govoreći „sopstveni” prihod lokalnih uprava. Njime se ovde samo usput bavimo.

⁵ Takođe treba dodati da ljudi često koriste reči naknade, takse i porezi da bi opisali iste prihode, a u praksi je često mala razlika između onoga što bi moglo da se smatra naknadom i što bi moglo da se smatra porezom.

Rezultat ovoga je da je često teško utvrditi udeo nefiskalnih prihoda u finansijama lokalne uprave, a da ne govorimo o njihovom poređenju na nacionalnom nivou. Bez obzira na sve, verovatno treba reći da nefiskalni prihodi, uključujući i prihod od prodaje i iznajmljivanja opštinske imovine, najčešće predstavljaju negde između 7 i 20 procenata finansija lokalne uprave u zemljama OEBS-a.

Broj stvarnih poreza lokalne uprave je mnogo manji. Oni obuhvataju poreze na poljoprivredno zemljište, na komercijalnu i stambenu imovinu, na poslovanja i na igre na sreću, kao i lokalne stabilizacijske poreze koji se nameću na porez na dohodak fizičkih lica. U zemljama u kojima lokalne uprave dobijaju naročito veliki procenat svojih prihoda od sopstvenih prihoda, to je obično – kao što ćemo uskoro videti – od poreza na imovinu i/ili lokalnih stabilizacijskih poreza na porez na dohodak.

„Čisti” sopstveni prihodi lokalne uprave su porez, korisnička naknada, ili taksa, čije *stope*, *osnovice* i *administriranje* (evidentiranje, naplata, prisilna naplata) u potpunosti kontrolišu demokratski izabrani lokalni zvaničnici. Međutim, u praksi, stepen kontrole lokalne uprave i nad fiskalnim i nad nefiskalnim prihodima je najčešće ograničen – u većoj ili manjoj meri – od nacionalne vlade. U unitarnim državama, na primer, pravo na „uvođenje” ili „utvrđivanje” poreza je najčešće rezervisano za parlament. U nekim zemljama, ovo se tumači tako da lokalne uprave ne bi trebalo da imaju nikakva poreska ovlašćenja. Mnogo češće, unitarne države dozvoljavaju lokalnim upravama da utvrde stope za jednu malu grupu poreza koji su im konkretno dodeljeni, i to samo u okvirima granica koje utvrđuje nacionalna vlada⁶.

Mnoge federalne države takođe definišu koje vrste poreza lokalne uprave mogu da nameću svojim građanima i čak i one najliberalnije često ograničavaju do koje mere lokalne uprave mogu da koriste svoja poreska ovlašćenja. Na primer, u Kanadi, lokalne uprave su u potpunosti odgovorne za naplatu i administriranje poreza na imovinu, a imaju slobodu da nametnu bilo koje stope koje smatraju adekvatnim. Ali, procedura vrednovanja (utvrđivanja poreske osnovice) radi se ili zajednički ili ih provincijske vlasti pomno prate kako bi obezbedile jednakost unutar i između administrativnih jedinica, kao i da bi korigovale sistem izjednačavanja⁷.

Sa druge strane, lokalne uprave u drugim zemljama mogu da imaju veoma široka poreska ovlašćenja, ali nedovoljno odgovornosti za naplatu poreza ili njihovo administriranje. U Francuskoj, na primer, lokalne uprave imaju slobodu da utvrđuju stope poreza na imovinu, čak da utvrđuju vrednost imovine, ali je nacionalna vlada i dalje u potpunosti nadležna za administriranje i naplatu poreza. Ovo uprkos činjenici da većina poreskih teoretičara smatra da su lokalne uprave u boljoj poziciji da administriraju i naplaćuju poreze na imovinu nego nacionalna vlada. Slično ovome, druge ze-

⁶ Nekada su granice tako uske ili tako niske da u suštini eliminišu ovlašćenja lokalnih uprava da utvrđuju stope.

⁷ U narednom odeljku razmatramo odnos između ovlašćenja u pogledu sopstvenih prihoda i sistema izjednačavanja.

mlje daju lokalnim organima uprave pravo da nameću lokalne stabilizacijske poreze na porez na dohodak fizičkih lica, pravo koje radikalno može da uveća ovlašćenja lokalnih ograna vlasti u prikupljanju prihoda (npr. u skandinavskim zemljama). Međutim, u isto vreme, utvrđivanje poreske osnovice i administriranje i naplata poreza uvek ostaju u rukama nacionalne vlade, kako iz razloga efikasnosti, tako i zbog pravednosti.

Nacionalne vlade takođe često definišu tipove nefiskalnih prihoda koje lokalne uprave mogu da nametnu svojim građanima, a takođe mogu da ograničavaju visinu naknada i taksa koje lokalne uprave mogu da utvrđuju. Na primer, neke nacionalne vlade utvrđuju maksimalnu cenu za registraciju vozila i cene administrativnih usluga, građevinskih dozvola i taksa za korišćenje okoline. U stvari, neke čak mogu da zahtevaju od lokalnih uprava da prethodno pribave odobrenje za iznajmljivanje ili prodaju opštinske imovine, kao što su škole ili bolnice⁸.

Tako, u praksi, lokalne uprave često imaju relativno mali broj sopstvenih „čistih” fiskalnih ili nefiskalnih prihoda. Štaviše, zato što postoji toliko mnogo odstupanja u pravilima koja regulišu nametanje lokalnih poreza, naknada i korisničkih naknada, kao i u administrativnim uređenjima, često postoji konfuzija oko toga šta treba a šta ne treba da se smatra sopstvenim prihodom lokalne uprave. Što je još gore, ne postoji nepogrešivi lakmus-test za to šta jeste a šta nije sopstveni prihod. Ipak, jednu jedinu najvažniju karakteristiku sopstvenog prihoda je relativno lako definisati: porez, naknada ili korisnička naknada u korist lokalne uprave treba da se smatraju sopstvenim prihodom ako – ali samo ako – su lokalne uprave odgovorne za *utvrđivanje stope* poreza ili visine naknade ili takse. Ili, drugačije rečeno, odlika sopstvenog prihoda je da lokalni zvaničnici imaju pravo, te snose i političku odgovornost, za utvrđivanje koliko će njihovi građani-glasači platiti za konkretan porez, naknadu ili korisničku naknadu.⁹

Upravo ta diskreciona ovlašćenja i političke odgovornosti zvaničnika lokalne uprave u pogledu sopstvenih poreza čine ih tako važnim za sveukupno funkcionisanje sistema finansiranja između različitih nivoa vlasti. Tri su osnovna razloga za to: prvo, ako zvaničnici lokalne uprave imaju pravo da utvrđuju važne korisničke naknade, takse i poreske stope, onda oni imaju moć da uvećavaju ili smanjuju prihode (potrošnju) lokalne uprave u skladu sa željama njihovih biračkih tela. Štaviše, oni to mogu da rade nezavisno od politika nacionalne vlade. Rezultat ovoga je da stvarni sopstveni

⁸ U mnogim zemljama u tranziciji, sa nacionalnog nivoa nametnuti limiti za naknade za vodosnabdevanje, kanalizaciju i čvrsti otpad značajno su smanjili mogućnost lokalnih samouprava i njihovih komunalnih službi da se približe utvrđivanju cena koje potpuno pokrivaju troškove. Međutim, ovi prihodi najčešće nisu direktni budžetski prihodi lokalne uprave.

⁹ U mnogim zemljama u tranziciji postoji tendencija da se zajednički porezi, čije su stope utvrđene zakonom, posmatraju kao sopstveni prihodi lokalnih samouprava. Ovo je pogrešno i opasno zato što nacionalna vlada i dalje kontroliše stope i osnovice ovih poreza i može slobodno, po svojoj volji da ih menja, a te promene mogu da imaju dramatične posledice po prihode lokalne uprave.

prihodi povećavaju finansijsku i političku autonomiju lokalnih uprava u odnosu na nacionalnu vladu, a pritom kod građana produbljuju značenje lokalne demokratije.

Drugo, ako lokalne uprave dobijaju značajan deo svojih prihoda iz sopstvenih poreza, onda vezu između veće potrošnje na javne usluge i nametanja većih poreza jasno osećaju i lokalni stanovnici i izabrani zvaničnici koji utvrđuju njihove stope. Lokalni prihodi utvrđeni na nacionalnom nivou neće učiniti da lokalno izabrani većnici i gradonačelnici budu odgovorni prema građanima. Ovo je važno zato što, ako ogromna većina prihoda lokalnih samouprava potiče od doznaka centralne vlasti i/ili zajedničkih poreza, onda su i zvaničnici lokalnih samouprava i građani skloni da sve lokalne probleme posmatraju prvenstveno kao rezultat „neuspeha” nacionalnih vlada da obezbede dovoljno sredstava. Svakako, ovo je više nego ponekad tačno. Pa ipak, mnogi problemi se javljaju ne zbog zlonamernosti nacionalne vlade, nego zato što očekivanja ljudi u pogledu poboljšanja usluga prevazilaze ono što su spremni (ili mogu) da plate kroz poreze, realnosti koju treba da prihvate i lokalne samouprave, koja ne treba da bude rezervisana samo za nacionalnu vladu.

Treće, ako lokalne uprave imaju značajne sopstvene prihode, onda im je mnogo lakše da dođu do tuđeg kapitala za potrebe investiranja zato što mogu uspešno da prilagode svoje poreske politike (i prihode) kako bi ispunile svoje obaveze servisiranja dugova. I zaista, ovlašćenje za povećanje prihoda povećanjem poreza je naročito značajno za opštinsko pozajmljivanje sredstava zato što, za razliku od preduzeća, lokalnim upravama ne bi trebalo da se dozvoli da za kredite jamče imovinom koja se koristi za osnovne javne usluge¹⁰.

Uprkos presudnom značaju sopstvenih prihoda za lokalnu demokratiju, zdravog funkcionisanja sistema finansiranja između različitih nivoa vlasti i mogućnosti lokalnih uprava da dođu do tuđeg kapitala, postoje značajne razlike od zemlje do zemlje u pogledu visine procenata od prihoda koje lokalne uprave dobijaju od sopstvenih fiskalnih i nefiskalnih prihoda. Ovo odstupanje može da se vidi u tabeli 2. na slučaju 15 članica Evropske unije pre nedavnog proširenja. Četiri zemlje dobijaju više od 40% od svojih prihoda iz sopstvenih poreza, dok četiri dobijaju manje od 10%. Opštinski organi uprave iz prve grupe imaju veliku fiskalnu autonomiju, dok one u drugoj grupi u velikoj meri zavise od politika drugih nivoa državne vlasti – uglavnom nacionalne vlade – u pogledu svojih prihoda.

¹⁰ Ono što lokalne uprave po pravilu nude zajmodavcima kao zalog jeste njihovo „puno poverenje i uticaj”, što u krajnjoj instanci znači njihovu spremnost da podignu poreze kako bi ispunili svoje obaveze ako ostalo krene naopako.

Tabela 2.

*Procenat prihoda koji potiču od poreza
koji su pod kontrolom lokalne uprave*

Švedska	60
Francuska	54
Danska	49
Finska	43
Belgija	35
Luksemburg	32
Španija	30
Nemačka	20
Italija	20
Irska	16
Ujedinjeno Kraljevstvo	14
Holandija	8
Portugalija	7
Austrija opštinski	5
Grčka	0

Izvor: Marie-Alice Lalllemand Flucher, ed., *Prihodi lokalnih uprava u petnaest zemalja Evropske unije*, Dexia, Pariz, 1997, str. 48-57.

Od zemalja koje dobijaju više od 30% od svojih prihoda od sopstvenih poreza, skandinavske zemlje (uključujući i Norvešku koja nije prikazana u tabeli zato što nije članica Evropske unije) ogroman deo njih dobijaju od lokalnog stabilizacijskog poreza na porez na dohodak fizičkih lica. U Francuskoj, prihodi uglavnom potiču od kombinacije lokalnih poreza na imovinu i poreza na poslovanje. Situacija je slična i u Luksemburgu, dok se u Belgiji koristi lokalni stabilizacijski porez na porez na dohodak fizičkih lica sa porezom na imovinu i sa porezom na poslovanje.

Ukratko, lokalne uprave koje dobijaju velike procenat svojih prihoda od lokalnih poreza u Evropi to čine zato što im je dato pravo da utvrđuju stope za stabilizacijski porez na porez na dohodak fizičkih lica, poreze na imovinu i/ili porez na lokalna poslovanja. Međutim, uprkos tome što se on relativno često koristi, većina eksperata za javno finansiranje smatra da dozvoliti lokalnim samoupravama da oporezuju poslovanja-biznise nije dobra ideja zato što se time poziva na poresko takmičenje izme-

đu administrativnih jedinica. To takođe slabi direktnu vezu između oporezivanja, pružanja usluga i želja građana zato što firme ne glasaju.

2. Prihodi iz sopstvenih izvora u zemljama u tranziciji

Osim nekoliko značajnih izuzetaka, lokalne uprave većine zemalja u tranziciji dobijaju manje od 20 procenata od svojih prihoda iz svojih sopstvenih fiskalnih i nefiskalnih prihoda.¹¹ Shodno tome, finansijska autonomija lokalih uprava je u ovom regionu generalno mala, a njihova finansijska zavisnost od politika nacionalnih vlada je velika, često izuzetno velika. Za ovu tendenciju postoje i politički i tehnički razlozi.

Tabela 3.

Prihodi iz sopstvenih izvora kao procenat ukupnih prihoda

	2000-2001. godine
Mađarska	32%
Poljska	33%
Slovenija	34%
Srbija	20%*
Češka	17%
Letonija	c. 7%
Bugarska	c. 5%
Litvanija	<5%
Makedonija	<5%

*Podaci su iz analiza iz ove publikacije. Podaci za Srbiju su računati bez prihoda iz poreza na fond plata, čiju stopu lokalne samouprave mogu samo da snize.

Sa političkog stanovišta, najznačajniji razlog za mala poreska ovlašćenja lokalnih samouprava u zemljama u tranziciji leži u tome što ogromna većina ovih zemalja pokušava da napusti socijalizam upravo u istom trenutku u kome one pokušavaju da se utvrde kao suverene nacionalne države – često po prvi put. U ovom kontekstu, novoizabrani graditelji nacija su razumljivo, ali nažalost, pokazali da nerado slabe

¹¹ Marie-Alice Lalllemand Flucher, ed. *Les Finances Locales dans onze pays d'Europe Centrale, Orientale et Balte*, Dexia, Paris, 2000.

instrumente svojih još uvek krhkih država davanjem poreskih (i drugih) ovlašćenja lokalnim upravama. I zaista, čini se da su samo u zemljama u kojima je pitanje državnog statusa već manje-više u potpunosti rešeno i u kojima su protivnici komunizma videli da je brzo stvaranje jakih lokalnih samouprava veoma važno za likvidiranje *starog režima* (npr. Poljska i Mađarska), tvorci politike bili dovoljno hrabri da lokalnim samoupravama daju poreska ovlašćenja.

Što je još gore, u mnogim zemljama se stvaranje suverenih nacionalnih država događalo u pozadini okružujućeg etničkog sukoba. Nije za čuđenje da su tada projekti „decentralizacije” često posmatrani kao korak u pravcu dalje nacionalne fragmentacije¹². Ove snage su najočiglednije u državama naslednicama bivše jugoslovenske federacije, u kojima su državotvorci devedesetih godina odmah centralizovali fiskalne strukture svojih novih nacionalnih država, skoro u potpunosti brišući decentralizovane – iako loše regulisane – režime lokalne samouprave iz bivše federacije. Ali te snage orijentisane u pravcu centralizacije koje su stvorene nesigurnošću novih nacija takođe su bile jasno vidljive i u Ukrajini, Slovačkoj, Letoniji i Litvaniji.

Oklevanje državotvoraca da na lokalne samouprave prenesu značajna poreska ovlašćenja dalje je jačano fiskalnim siromaštvom koje je pratilo pad socijalizma praktično u svim zemljama u tranziciji. Ukratko, ministarstvima finansija koja su pokušavala da rešavaju veoma duboke budžetske krize, jedina stvar koja je bila veća briga za razmatranje nego ustupanje poreskih prihoda lokalnim samoupravama, bilo je ustupanje poreskih ovlašćenja. Osim toga, njihovo oklevanje da ozbiljno razmatraju ovo pitanje često je bilo pojačano programima strukturnog prilagođavanja koje je od njih zahtevao Međunarodni monetarni fond. Ovi programi su često tako usko fokusirani na smanjenje javne potrošnje i povećanje nacionalnih budžetskih prihoda da ne mogu da se postavljaju neka druga strategijska politička pitanja.

Ali, problem nije samo na nacionalnom nivou. U celom regionu, same lokalne samouprave nisu postavljale naročito energične ili neprekidne zahteve za većim poreskim ovlašćenjima. Umesto toga, one su radije ostavljale političko i administrativno breme nametanja i naplate poreza nacionalnim vladama, a pritom su jednostavno zahtevale veći deo fiskalne pogače u dotacijama ili zajedničkim porezima. Ovo je razumljivo, imajući u vidu činjenicu da je praktično za sve političare jedina stvar gora od samog plaćanja poreza – nametanje poreza. Uprkos tome, ovo je za žaljenje zato što se time ne samo nastavlja finansijska zavisnost lokalnih samouprava od nacionalne vlade, nego se i jačaju argumenti onih koji se protive decentralizaciji sa obrazloženjem da lokalne samouprave hoće novac bez odgovornosti.

Napori da se lokalnim samoupravama daju veća poreska ovlašćenja takođe se usporavaju kako političkom konfuzijom, tako i ozbiljnim tehničkim teškoćama. U

¹² Ironija je da stvaranje jakih lokalnih uprava (nasuprot, eventualno regionalnim jedinicama) verovatno najbolji način da se zadovolje etnički zahtevi za većom samoupravom i da se smanji pritisak etničkih zajednica u pravcu daljeg precrtavanja međunarodnih granica.

mnogim zemljama, tvorci politike su potrošili mnogo energije tražeći poreze koji bi mogli da se ustupe lokalnim samoupravama, a da se pritom nisu suočili sa činjenicom da postoji ograničen broj instrumenata koji će stvarno značajno podići njihovu sposobnost prikupljanja prihoda. U stvari, stvarno postoje samo tri: lokalni porezi na imovinu, lokalni stabilizacijski porez na porez na dohodak fizičkih lica i lokalni porez na poslovanje.

Kao što smo već napomenuli, poslednji od njih se teorijski ne smatra „dobrim” lokalnim porezom. Njegovo nametanje može ozbiljno da oslabi privredni rast povećanjem već velikog poreskog opterećenja koji većina zemalja u tranziciji nameće firmama, podstiče poresko takmičenje i porez na poslovanje je u suprotnosti sa lokalnom odgovornošću, zato što „firme ne glasaju”. Međutim, kada su lokalne uprave zahtevale povećanje svojih odgovornosti za prikupljanje prihoda, one su se najčešće usredsređivale na lokalni porez na poslovanje.

Sa tehničkog stanovišta, najjednostavniji način da se značajno poveća sposobnost lokalnih samouprava da prikupljaju sopstvene prihode jeste, bez sumnje, da im se dâ pravo da nameću lokalni stabilizacijski porez na *porez na dohodak fizičkih lica*, iako tu može da bude problema ako se porez plaća na osnovu mesta gde osoba radi, a ne prema mestu stanovanja. Ovo je tačno zato što je, kada nacionalna vlada utvrdi porez na dohodak fizičkih lica, relativno jednostavno dozvoliti lokalnim upravama da svake godine određuju stopu stabilizacijskog poreza koju građani plaćaju sa svojim nacionalnim porezima, a koji se potom prebacuje odgovarajućoj lokalnoj upravi. Međutim, uprkos jednostavnosti i transparentnosti ovog mehanizma, jedina zemlja u tranziciji koje je počela da ga koristi je Hrvatska. Nadajmo se da će ovaj primer slediti i drugi.

Tehničke poteškoće sa tržišno zasnovanim *porezima na imovinu* su veoma duboke zato što su za njih potrebna specijalizovana znanja i sofisticirani administrativni sistemi za ispostavljanje računa, naplatu, žalbe i, naročito, vrednovanje. Osim značajnog izuzetka u slučaju postjugoslovenskih država, ni jedna od zemalja u tranziciji nije imala bilo kakva iskustva sa takvim sistemima a njihova izgradnja iz temelja je očigledno i skupa i teška. Osim toga, uvođenje takvih sistema nekada pokreće teška ustavna pitanja o tome da li lokalne uprave mogu da utvrđuju poresku osnovicu i, ako ne mogu, da li je nacionalna vlada spremna da sama obavlja tu funkciju utvrđivanja vrednosti. Isto tako, tu su uvek i komplikovana institucionalna pitanja o tome ko treba da vodi lokalne katastrofe i kako oni treba ili ne treba da se integrišu u druge postojeće katastrofe koje vodi nacionalna vlada.

Međutim, uprkos ovim teškoćama, treba napomenuti da su neke zemlje u tranziciji uspele da prošire poreska ovlašćenja lokalnih uprava preko imovine. Na primer, u Poljskoj, lokalne uprave dobijaju više od 11% svojih ukupnih prihoda od poreza na imovinu zasnovanog na kvazitržištu, u vezi sa kojima lokalne samouprave utvrđuju stope po kvadratnom metru za stambenu i komercijalnu imovinu u granicama koje utvrđuje nacionalna vlada i u skladu sa zonama poreza na imovinu koje one definišu.

Sa druge strane, Makedonija je u procesu vraćanja lokalnim upravama kako kontrole stope, tako i administrativnih nadležnosti – uključujući i utvrđivanje vrednosti – za tržišno zasnovan porez na imovinu – deset godina nakon što je vlada nacionalizovala porez i što je on manje-više propadao u zemlju.

C. Zajednički prihodi, dotacije i doznake

1. Doznake između različitih nivoa vlasti – uopšte

Kao što smo već naveli, teoretičari koji se bave javnim finansijama praktično se slažu da znatan deo prihoda lokalnih uprava treba da potiče od sopstvenih poreza, taksa i dažbina. Međutim, u isto vreme, nijedan se sistem finansiranja između različitih nivoa vlasti ne oslanja u potpunosti na sopstvene prihode za finansiranje lokalnih uprava i u mnogim zemljama udeo vlastitih prihoda u ukupnim prihodima lokalnih uprava ne prelazi 25 procenata. Zaista, ne postoji nijedan dobar razlog zašto čak i visokodecentralizovni sistemi stalno koriste doznake između različitih nivoa vlasti, bilo da su one u obliku pomoći ili zajedničkih poreza.

Prvi razlog za ovo je jednostavno to što nacionalna vlada efikasnije upravlja porezima koji donose najviše potencijalne prinose – porezi na prihode građana i privrednih organizacija, porezi na dodatnu vrednost, dažbine na uvoz i izvoz. Kao rezultat toga, iznos prihoda koji lokalne uprave mogu da prikupe kroz lokalne poreze na neki način je *objektivno ograničen* uglavnom niskim prinosom koji karakteriše većinu prihoda iz „dobrih” vlastitih lokalnih izvora. Kao rezultat toga, često postoji jaz između prihoda za koje se od lokalnih uprava može razumno očekivati da ih prikupe kao prihode iz sopstvenih izvora i troškova u pogledu obaveza izdržavanja službi koje su prenete na njih. Zaista, ovaj jaz ima tendenciju da bude veoma izražen ako su lokalne uprave zadužene da budu odgovorne za značajne službe zdravstva, obrazovanja ili socijalne zaštite. U literaturi se ovaj jaz naziva vertikalna neravnoteža i uglavnom se „popunjava” finansijskim doznakama od centralne vlade, ili u obliku dotacija ili zajedničkih poreza.

Drugi razlog za korišćenje doznaka je to što će, čak i ako bi većina lokalnih uprava mogla u potpunosti da pokrije troškove obaveza u pogledu svojih službi korišćenjem sopstvenih prihoda, uvek postojati neke lokalne uprave čije su lokalne *poreske osnove suviše slabe* da bi im omogućile da to postignu. Drugim rečima, ove manje bogate administrativne jedinice morale bi da oporezuju svoje (siromašnije) građane po izuzetno visokim stopama da bi mogle da zadovolje obaveze u pogledu svojih službi, zaista po stopama koje bi samo pogoršale njihovu ekonomsku zaostalost. Da bi se popunio jaz između onoga što se može očekivati da siromašnije administrativne jedinice prikupe u okviru prihoda iz sopstvenih izvora (po razumnim poreskim stopama) i troškova usluga koje su prenete na lokalne uprave, nacionalne vlade im obično daju

dotacije ili doznake za pokriće ovih razlika. U literaturi se ovakvi jazevi nazivaju horizontalnim neuravnoteženostima.

Ovde je potrebno istaći da, ako se na lokalne uprave prenose značajne obaveze u oblasti socijalnog sektora, gotovo je neizbežno da će nacionalna vlada morati da daje lokalnim vladama dotacije i doznake da bi sanirala i vertikalne i horizontalne neuravnoteženosti. Na primer, ako su lokalne uprave potpuno finansijski odgovorne za osnovno i srednje obrazovanje, onda je verovatno da će nacionalna vlada morati da obezbedi svim lokalnim upravama dodatna sredstva da bi izdržavale škole, i da će znatno više sredstava morati da daje siromašnijim administrativnim jedinicama jer se ne može od njih razumno očekivati da obezbede iste doprinose iz sopstvenih prihoda za svoje obrazovne sisteme kao bogatije administrativne jedinice.

Što je još gore, čest je slučaj da su troškovi, ili količina rada koji se tiču obaveza socijalnog sektora, u stvari veći u siromašnijim administrativnim jedinicama nego u bogatijim. Na primer, siromašnije administrativne jedinice obično imaju veće probleme sa nezaposlenošću nego bogatije, dok troškovi obrazovanja po učeniku u (siromašnijim) ruralnim područjima imaju tendenciju da budu viši nego u (bogatijim) urbanim administrativnim jedinicama zbog malih odeljenja i škola. Kao rezultat ovog problema, često je teško u praksi napraviti jasnu razliku između vertikalnih neuravnoteženosti – jaza između troškova za zadovoljavanje obaveza u pogledu ovih službi po standardnim poreskim stopama u administrativnoj jedinici prosečnog fiskalnog kapaciteta – i horizontalnih neuravnoteženosti – jaza između onoga što je siromašnoj administrativnoj jedinici potrebno da zadovolji obaveze u pogledu svojih službi i onoga što one mogu da prikupe u okviru svojih prihoda primenom standardnih poreskih stopa.

Postoje tri vrste instrumenata za doznake koje nacionalne vlade mogu da koriste da bi ublažile vertikalne i horizontalne neuravnoteženosti: zajednički porezi i dotacije, od kojih se svaki pojavljuje u nekoliko različitih oblika. Porezi mogu da se dele ili po osnovu porekla – što znači da lokalne uprave dobijaju izvestan procenat prihoda koji je prikupljen u *njihovoj administrativnoj jedinici* u okviru određenog poreza nacionalne vlade – ili na nacionalnoj osnovi – što znači da lokalne vlade kolektivno imaju pravo na jedan procenat ukupnog prihoda od određenog nacionalnog poreza. Ovde deo ovog ukupnog iznosa koji svaka pojedina lokalna uprava prima zavisi ne samo od toga koliki je ukupni prinos prikupljen u njenoj administrativnoj jedinici, već i od nekog drugog mehanizma dodele sredstava. Kao rezultat toga, porezi koji se dele na nacionalnom nivou jesu zaista dotacije i mogu se nazvati tim imenom.

Mnoge zemlje koriste podelu poreza na osnovu porekla da bi povećale prihode lokalnih uprava i tako popunile vertikalne neuravnoteženosti. U stvari, podela poreza na lični prihod na osnovu porekla naročito je popularna u postkomunističkim zemljama. Nije teško uočiti razloge za to. S druge strane, nacionalna vlada je krajnje politizovala dodele dotacija, pa ne čudi što ih zvaničnici lokalnih uprava u principu ne vole. S druge strane, istovremeno, mnogi zvaničnici lokalnih vlada – kao i svi politi-

čari – nerado preuzimaju političku odgovornost za prikupljanje poreza. Kao rezultat toga, podela poreza po osnovu porekla deluje kao savršen instrument da se prihodi lokalne uprave odjednom uvećaju, dok je istovremeno nacionalna vlada odgovorna za određivanje i prikupljanje poreza.

Međutim, korišćenje zajedničkih poreza koji se dele po osnovu porekla može da bude, i bilo je, izuzetno problematično u većini regiona iz nekoliko razloga. Prvo, dok podela poreza na osnovu porekla može da bude korisna za rešavanje vertikalnih neuravnoteženosti u sistemima finansiranja između vlasti na različitim nivoima, oni – kao i vlastiti porezi – imaju tendenciju da pogoršaju horizontalne neuravnoteženosti upravo zato što visina sredstava koja svaka pojedina lokalna vlada prima putem ovog instrumenta zavisi od njenog relativnog bogatstva.

Tako se, na primer, primena poreza na lični dohodak po osnovu porekla, da bi se lokalnim vladama obezbedili dodatni prihodi koji su im potrebni za finansiranje skupih službi kao što su zdravstvo, obrazovanje ili socijalna zaštita, pokazalo kao veoma opasna igra. Ako se odrede dovoljno visoke stope da bi se siromašnijim lokalnim upravama omogućilo da obezbede prihode koji su im potrebni da izdržavaju ove službe, onda one bogatije ubiru previše na štetu centralne vlade. Ako se sa druge strane, odrede stope tako da bogatije ili prosečne administrativne jedinice mogu da finansiraju ove službe, onda se moraju uspostaviti drugi mehanizmi koji će obezbediti dodatna sredstva siromašnijim administrativnim jedinicama, nešto što se ne događa često.

Drugi problem sa porezom koji se deli po osnovu porekla je u tome što on lokalnim zvaničnicima može da izgleda i deluje kao vlastiti prihod, iako to u stvari nije, iz jednostavnog razloga što nacionalna vlada još uvek zadržava kontrolu nad stopom i osnovama. Zaista, u mnogim zemljama, lokalne uprave su se mnogo borile da u sistem finansiranja između različitih nivoa vlasti uvedu poreze koji se dele na osnovu porekla samo da bi se uverile da njihove pobede nestaju kad nacionalna vlada smanji poreske stope ili promeni osnovu pokušavajući da smanji ukupno poresko opterećenje građana.

Pošto porezi koji se dele na osnovu porekla imaju tendenciju da prikriju poresku politiku, a ne mogu se efikasno koristiti za rešavanje problema horizontalnih neuravnoteženosti, većina stručnjaka za javne finansije bi više volela da se oni uopšte ne koriste i da se sistemi prihoda lokalnih uprava izgrade isključivo oko dva stuba; dotacija i vlastitih prihoda. Međutim, rekavši to, veoma je važno da sistemi dotacija budu dobro definisani i da budu što je moguće manje otvoreni za političke intervencije.

2. Dotacije uopšte

Zemlje koriste dotacije za mnoge različite svrhe. Namenske ili specifične dotacije su dotacije koje mogu da se koriste samo za određenu svrhu, kao što je izgradnja infrastrukture određene vrste, ili realizacija određenog programa, ili plaćanje određene beneficije. Funkcioneri na nacionalnom nivou koji ne žele da daju lokalnim upra-

vama vlast u pogledu potrošnje često zloupotrebljavaju *specifične dotacije*. Kao rezultat toga, umesto da lokalnim upravama daju značajne vlastite prihode, ili nenamenske dotacije kojima će slobodno raspolagati, oni im daju sijaset različitih specifičnih dotacija kojima se efikasno diktira struktura budžeta lokalnih uprava.

Međutim, uprkos čestom prekomernom korišćenju specifičnih dotacija, one imaju legitimnu ulogu u sistemima finansiranja između različitih nivoa vlasti. One se mogu koristiti veoma efikasno – naročito kada se međusobno vezuju potrebni lokalni izvori – radi promovisanja određene politike nacionalne vlade na lokalnom nivou. Na primer, specifične dotacije za prevoz učenika mogu da se koriste za promovisanje racionalizacije školskih mreža dok se specifične dotacije za postobrazovne programe mogu koristiti za stimulisanje lokalnih uprava da izrade obuhvatnije strategije za mlade. Ove dotacije mogu da se planiraju tako da pokrivaju neke ili sve očekivane troškove željenog programa. I one se obično dodeljuju na osnovu broja krajnjih korisnika koje opslužuje dotični program na lokalnom nivou.

Specifične dotacije se uglavnom koriste da pomognu barem nekim lokalnim upravama da izgrade infrastrukturu za koju se ne može razumno očekivati da one same obezbede sredstva. Međutim, tu se dotacije uglavnom dodeljuju na osnovu određenih procedura podnošenja zahteva i u skladu sa strogim uslovima koji se moraju ispuniti. Razlog za to je što su to velike investicije, jednovremeni izdaci, a dodela male količine novca velikom broju lokalnih uprava koje čak ispunjavaju uslove nije efikasan način da se osigura da će ti objekti stvarno biti i izgrađeni.

Nespecifične dotacije se uglavnom nazivaju *blok ili nenamenske dotacije*. Njima se obično može slobodno raspolagati, mada se one ponekad daju lokalnim upravama za određene svrhe kao što su obrazovanje ili zdravstvo. To znači da lokalne uprave mogu slobodno da troše novac onako kako one smatraju da je svrsishodno u okviru određenog šireg sektora, ali ne i izvan njega. Kao takva, ova vrsta blok dotacije predstavlja određenu vrstu kompromisa između čiste nenamenske dotacije i usko definisane specifične dotacije.

Nenamenske dotacije se često koriste da se ublaže i vertikalne i horizontalne neravnoteženosti u sistemu finansiranja između različitih nivoa vlasti. To se obično radi tako što se utvrđuje koliko će dodatnih prihoda biti potrebno jednoj administrativnoj jedinici prosečnog fiskalnog kapaciteta, koja vrši oporezivanje po standardnoj stopi da bi pokrila obaveze u pogledu svojih usluga, i onda se siromašnim administrativnim jedinicama daje veći iznos pomoći po glavi stanovnika. Slično, blok dotacije za usluge kao što su osnovno i srednjoškolsko obrazovanje mogu se na sličan način isplanirati tako da se namire značajne razlike u relativnim troškovima obezbeđivanja sličnih usluga u različitim administrativnim jedinicama. Na primer, dotacije za obrazovanje mogu da se zasnivaju na broju učenika koji idu u školu u različitim administrativnim jedinicama, ali se broj dece u ruralnim područjima, ili dece iz socijalno zapostavljenih slojeva može povećati da bi se pokrili viši troškovi obrazovanja te dece.

Pošto se fiskalne reforme između različitih nivoa vlasti moraju da bave veoma različitim problemima, rezultat toga je da su metode dodele prihoda i sistemi doznaka jednako složeni. Ne postoji samo jedan pravi način ili tehnika za rešavanje ovih pitanja. U donjoj tabeli su navedeni ciljevi poreskih doznaka između različitih nivoa vlasti koji su prilagođeni opštim principima poreskih reformi između različitih nivoa vlasti (tabela 4).

Tabela 4.

Ciljevi poreskih doznaka između različitih nivoa vlasti

Opšti poreski ciljevi	Ciljevi poreskih doznaka između različitih nivoa vlasti prema	
	izdacima	prihodima
	lokalnog budžeta	
1. Obezbeđivanje lokalnih stimulacija	Stimulacije za smanjenje i efikasnost u obezbeđivanju usluga na lokalnom nivou	Stimulacije za prikupljanje prihoda iz vlastitih izvora
2. Garantovani minimalni nivo usluga (<i>u različitim vrstama lokalnih uprava</i>)	Doprinos a) za različite funkcije b) zbog različitih troškova po jedinici	Stimulacije za izravnavanje razlika u lokalnom potencijalu u pogledu prikupljanja prihoda
3. Horizontalo izjednačavanje (između lokalnih uprava <i>slične</i> vrste)	Dotacije za smanjenje razlika u jediničnim cenama koštanja usluga	Dotacije za izjednačavanje razlika u kapacitetu prikupljanja prihoda

Kao što je navedeno u prvoj koloni, doznake treba da obezbede stimulacije za lokalne uprave da prikupljaju prihode iz vlastitih lokalnih izvora. Ovaj princip je naročito značajan u zemljama centralne i istočne Evrope, gde se dotacije često koriste da bi se ukupni opštinski prihodi doveli na nivo koji se utvrđuje na centralnom nivou, ili uskladili sa dogovorenim standardima potrošnje. Ove pogodbe oko doznaka još uvek se često prave pojedinačno za svaku lokalnu upravu, čime se uništavaju stimulacije za nametanje i prikupljanje vlastitih sredstava ili efikasno vođenje lokalnih službi.

Garantovani minimalni standardi usluga u lokalnim upravama sa različitim mandatima mogu se postići obezbeđivanjem doznaka u korist obe strane lokalnog budžeta. Potrebne su dotacije za izdatke da bi se omogućilo da opštinski budžeti održavaju rad posebnih službi za širu administrativnu jedinicu. Lokalnim upravama, obično većim gradovima, moraju se nadoknaditi ovi spoljni troškovi (prelivi). Takođe mogu da postoje razlike u jediničnim cenama koštanja usluga u lokalnim upravama koje se razlikuju po veličini i tipu, koje se takođe nadoknađuju (npr. veliki gradovi sa eksternim ekološkim troškovima, opštine u retko naseljenim regionima).

Potrebni su poreski mehanizmi za horizontalnu egalizaciju da bi se osiguralo da administrativne jedinice sa slabom poreskom osnovom, ili izuzetno visokim troško-

vima usluga zbog objektivnih geografskih, demografskih ili ekoloških uslova, mogu da obezbeđuju usluge prihvatljivog standarda. Mehanizmi egalizacije koji su planirani da bi se obezbedila kompenzacija za siromašnije administrativne jedinice zbog njihove slabe poreske osnove, obično im obezbeđuju dotacije kojima se podiže njihov dohodak po glavi stanovnika do određenog procenta (npr. 90%) od prosečnog dohotka po glavi stanovnika svih lokalnih uprava pri standardnim poreskim stopama. (Standardna poreska stopa je prosečna poreska stopa koju primenjuju lokalne uprave.) To znači da siromašna lokalna uprava dobija dodatna sredstva koja su jednaka samo razlici između onoga što bi ona dobila da primenjuje standardnu poresku stopu i da ima prosečan prihod po glavi stanovnika, na osnovu čega je i uspostavljen ovaj sistem za egalizaciju.

3. Sistemi doznaka između različitih nivoa vlasti u postkomunističkoj Evropi

Postoje tri osnovna modela za dodelu doznaka iz nacionalnog budžeta u budžete lokalnih uprava (tabela 5). Ti metodi generišu različite vrste podsticaja za lokalne uprave.

Tabela 5.

Metodi dodele dotacija

Vrste doznaka	Izdatak	Prihod	Doznake
1. Namenski, centralizovani	Pojedinačna odluka o dodelama ($EI_{procena}$)	Pojedinačna ocena prihoda ($RI_{planirano}$)	Pojedinačni dogovori ($EI_{procena} - RI_{planirano}$)
2. Nenamenske dotacije	Lokalna odluka o nivoima potrošnje ($E=R+G$)	Lokalna vlast prikuplja prihode	Nenamenske dotacije (G)
3. Standardizovani izdaci i kapacitet za prihode	Prihvaćeni nivoi potrošnje ($E_{prihvaćeno}$)	Potrebni prihodi ($R_{traženo}$)	Izračunata dotacija ($G_{izračunato} = E_{prihvaćeno} - R_{traženo}$)

Prvi je *najviše centralizovan* oblik dodeljivanja dotacija, kada se za svaku lokalnu upravu procenjuju i budžetski izdaci opštine za određene službe i ukupni prihodi lokalne uprave – uključujući i prihode iz sopstvenih izvora. Onda se doznake izračunavaju kao razlika između ovih pojedinačnih nivoa opštinskih izdataka i ukupnih predviđenih prihoda. Ovaj metod se obično koristio za vreme prethodne komunistič-

ke vladavine i kontrolisane privrede. On omogućava nacionalnoj vladi da kontroliše ukupnu javnu potrošnju dok takođe diktira lokalnim upravama budžetske izdatke za pojedinačne javne službe. Osim toga, ne postoje nikakve stimulacije za prikupljanje poreza iz sopstvenih izvora zato što viškovi preko planiranih izdvajanja iz vlastitih izvora automatski smanjuju iznos doznaka.

Pošto je većina zemalja centralne i istočne Evrope pokušala da se distancira od ovog metoda dodele dotacija, on se danas retko koristi. Međutim, zemlje koje su predmet razmatraja ove knjige pokušale su da poboljšaju ove osnovne strukture. Bugarska i Slovenija *su standardizovale* stranu formule koja se odnosi na *potrošnju*. U *Bugarskoj* metod dodeljivanja sredstava predstavlja kombinaciju pojedinačne ocene troškova radne snage i isplata socijalne zaštite, i još se neke doznake dodeljuju na osnovu sledeće formule:

Dotacija=(bruto plata + isplate soc. pomoći) + doznake na osnovu formule + posebne dotacije za kapitalne investicije – (planirani prihodi od poreza + 50% od neporeskih prihoda u neregionalnim centrima).

O platama i isplatama socijalne zaštite dogovara se sa svakom lokalnom upravom, slično kao i o dotacijama za kapitalne investicije. Postoji 15 pokazatelja koji su ugrađeni u formulu: broj stanovnika ima najveći udeo (33%), ostalo su jednostavni pokazatelji kapaciteta organizacija koje pružaju usluge.

U *Sloveniji* metod dodele dotacija šalje sličnu poruku opštinama, kada su procene izdataka standardizovane. Nivo potrošnje lokalne uprave izračunava se pomoću složene formule, tako da je barem ova komponenta modela transparentna i objektivna. Za izračunavanje pojedinih nivoa potrošnje uzimaju se u obzir faktori: stanovništvo, dužina lokalnih puteva, površina opštine, stanovništvo školskog uzrasta i starije stanovništvo. Ovi faktori se ugrađuju u formulu poređenjem odnosa po glavi stanovnika sa nacionalnim prosecima i davanjem značaja svakom faktoru (npr. broj stanovnika ima najveći značaj 70%).

Određivanje izdataka u opštini = (0,70

+0,05 (odnos nacionalnog proseka i dužine lokalnih puteva po glavi stanovnika)

+0,16 (odnos nacionalnog proseka i lokalnog stanovništva ispod 15 godina po glavi stanovnika)

+0,04 (odnos nacionalnog proseka i lokalnog stanovništva iznad 65 godina po glavi stanovnika)

**određeni izdaci na nacionalnom nivou po glavi * broj stalnih stanovnika u opštini.*

U *Mađarskoj* se jedna od manjih egalizacionih komponenti složenog metoda dodele dotacija izračunava na osnovu razlike između akceptiranih izdataka i procenjenih prihoda. Egalizaciona dotacija iznosi samo 1,5% od ukupnih nacionalnih dotacija, dok se više od jedne trećine opština prijavljuje za nju.

Drugi model se koristi za izračunavanje *nenamenskih dotacija*, što obezbeđuje veću autonomiju u odlučivanju o opštinskim izdacima i proizvodi stimulacije za pri-

kupljanje sredstava iz vlastitih lokalnih izvora. Prema ovom modelu, dotacije iz nacionalnog budžeta izračunavaju se na osnovu formule i lokalne uprave ih koriste bez ograničenja. Metodi koji se koriste za izračunavanje opštih dotacija su raznovrsni: broj stanovnika, korisnika opštinskih usluga (broj učenika, bolničkih postelja itd.).

Ovaj metod se mnogo koristi u *Češkoj*, *Mađarskoj* i *Poljskoj*. Razlika između zemalja je uglavnom u složenosti formule za dodelu sredstava. U *Mađarskoj* ima oko 90 različitih osnovnih pokazatelja sa različitom težinom. Neke od ovih dotacija su namenske i u *Češkoj* i u *Mađarskoj*. U *Poljskoj*, nenamenska dotacija se sastoji od dve osnovne komponente. Jedna komponenta uzima fiksni procenat nacionalnog budžeta i deli ga lokalnim upravama na osnovu broja učenika osnovne i srednje škole u njihovoj nadležnosti. Međutim, iznosi po učeniku se odmeravaju zavisno od vrste škole (seoska, gradska, osnovna, srednja, stručna) i na osnovu određenih osobina učenika (posebne potrebe, strani materinji jezik) da bi pokrili različite troškove obezbeđivanja obrazovanja po jedinici u različitim administrativnim jedinicama. Druga komponenta je predviđena radi izjednačavanja kapaciteta lokalnih uprava u pogledu prikupljanja prihoda.

Konačno, najsloženiji model za dodeljivanje dotacija izgrađen je na *razlici između potreba* za potrošnjom i *kapaciteta* prikupljanja prihoda iz vlastitih izvora. Ovim metodom se izračunavaju lokalni izdaci pomoću formula i istovremeno se uzima u obzir standardizovani iznos opštinskih prihoda. Kao posledica toga, metodi doznaka služe za potrebe egalizacije (opštine sa niskim prihodima dobijaju veće dotacije), a ne uništavaju se lokalne stimulacije za povećanje prihoda iz vlastitih izvora (lokalne uprave ne dobijaju nikakvu kompenzaciju zbog toga što su prikupile manje prihoda od prosečnog nivoa, a višak u vlastitim prihodima ne utiče automatski na smanjenje doznaka).

U zemljama centralne i istočne Evrope samo su Mađarska i Poljska pokušale da standardizuju stranu formule za dodelu sredstava koja se odnosi na *prihode*. U obema zemljama dotacija je usmerena ka izravnavanju prihoda. U *Poljskoj* takozvani „osnovni deo” dotacije za opšte svrhe ima elemenat egalizacije, koji se izračunava po maksimalnoj stopi lokalnih poreza i taksa i poredi sa nacionalnim prosecima. Lokalne uprave koje imaju manje od 85% od proseka primaju delimičnu kompenzaciju. *Mađarska* je još više usavršila ovaj metod primenom proseka poreza na lični dohodak i poreza kompanija u opštinama različite veličine, umesto nacionalnih proseka. Međutim, ova formula je uvela i jednu destimulaciju, zato što nacionalni budžet „uzima” prihode iz opština sa prihodima od poreza koji su znatno viši od proseka (u vidu nedodeljivanja ukupnog iznosa nenamenskih dotacija).

IV. UPRAVLJANJE PORESKIM REFORMAMA IZMEĐU RAZLIČITIH NIVOA VLASTI

Promene u fiskalnim odnosima obično pokreću političke transformacije i pokušaje da se reformiše javni sektor. U zemljama centralne i istočne Evrope osnovnim prelaskom sa sistema zasnovanog na mestu rada, koji je primenjivan za vreme komunističke vladavine, na sistem zasnovan na mestu boravka i stvaranjem višepartijskog sistema stvoreno je novo političko okruženje za lokalne uprave. Decentralizacija, kao primarni politički cilj tranzicije, obično je započinjana uspostavljanjem autonomnih opština i restrukturiranjem bivših lokalnih uprava.

U nekim zemljama centralne Evrope to je uzrokovalo *fragmentaciju* nadležnosti, sa mnogo opština manjih od prosečne veličine (Češka, Mađarska, Slovačka, Hrvatska); dok su u drugim preživeli raniji *integrirani* modeli (Bugarska, Poljska). U jugoistočnoj Evropi samo su Hrvatska, Makedonija i Slovenija razbile stari sistem velikih „opština”. U zemljama koje su nastale od bivšeg Sovjetskog Saveza ključni politički igrači ostale su velike uprave srednjeg nivoa (oblasti), koje uglavnom blokiraju pokušaje decentralizacije u cilju stvaranja demokratski izabranih lokalnih uprava i napuštanja sistema finansiranja između različitih nivoa vlasti koji su centralizovani na nivou oblasti.

Građani različito vide decentralizaciju, ali njihovo viđenje pokazuje da je položaj izabranih lokalnih vlasti među raznim političkim institucijama prilično stabilan. Zbog ekonomske krize i političkih skandala, opalo je poverenje građana u većinu institucija (parlamente, političke stranke itd.), dok je položaj lokalnih vlasti ostao relativno stabilan. Na primer, u centralnoj Evropi tokom prethodne decenije izlaznost na izbore je opala za 10-20%. Međutim, smanjuje se i razlika između stopa izlaznosti na parlamentarnim i lokalnim izborima (između 1990. i 1998. godine u Češkoj i Mađarskoj razlika je bila samo 10-15%, dok je u Poljskoj 1994.¹³ godine izlaznost bila viša na lokalnim izborima).

Restrukturiranje javnih službi pokreće *ekonomska* transformacija i reforma javne uprave. Ključne komponente ovog procesa su privatizacija, kombinovana sa drugim oblicima uključivanja javnog sektora u pružanje usluga i razvoja novih regulatornih funkcija vlade. Ove reforme se sprovode putem raznih promena u sektorskom zakonodavstvu raznih službi, paralelno sa uspostavljanjem decentralizovanog okvira.

Početna tačka mnogih reformi leži u rušenju sistema „dvostruke subordinacije” lokalne uprave. To znači prekidanje direktnih veza između sektorskih ministarstava i lokalnih jedinica uprave i povećanje rukovodeće autonomije demokratski izabranih lokalnih organa. Teritorijalna reorganizacija i slobodni izbori ne smanjuju automatski zavisnost lokalnih vlasti. Potrebno je uspostaviti povoljno pravno, regulatorno i fi-

¹³ Swianiewicz, P. (Editor), *Public Perception of Local Governments* /Javno viđenje lokalnih uprava/, OSI/LGI, Budimpešta, 2001.

nansijsko okruženje, gde se mogu ostvariti konkurentski ciljevi efikasnih i ispravnih javnih službi.

Ovaj proces je nastavljen različitom brzinom u zemljama centralne i istočne Evrope. Neke su imale brz početak (npr. Mađarska, Poljska), nakon čega je usledio dugačak proces složenih reformi. U Poljskoj je nakon ustavnih i političkih promena u toku prve godine tranzicije usledila deceniju duga transformacija upravljanja i finansiranja javnih službi, i čak dalje teritorijalne reforme. One zemlje koje nisu bile u stanju da uspostave osnovne institucije demokratskih i modernih država izgubile su zamah. „Izgubljeno” je nekoliko godina zbog političkih borbi (npr. Bugarska) ili zbog rata i centralizovanih autokratskih sistema (Hrvatska). Neke zemlje su započele reforme od vrha, pokušavajući da promene javnu upravu, bez uspostavljanja stvarnih lokalnih uprava (npr. Litvanija pre 1997. godine, Slovačka dok nisu započete postmečierovske reforme 1998¹⁴).

Decentralizacija funkcija i nadležnosti ne znači automatski i reformu finansija između različitih nivoa vlasti. Dalje od deklarisanja lokalne poreske autonomije i usvajanja zakona o nekoliko prihoda iz vlastitih izvora, opštinske finansije su se sporo menjale. Restriktivne nacionalne poreske politike automatski su podržavale tendove centralizacije u javnim finansijama, pretpostavljajući da se opšti deficit u državnom budžetu može najbolje kontrolisati na centralnom nivou. Argumenti protiv sve većih regionalnih dispariteta i nekontrolisane socijalne oskudice i siromaštva uvek su činili da centralizacija bude prihvatljivija za građane.

Međutim, kada su obezbeđeni svi politički, administrativni, fiskalni i upravljački uslovi decentralizacije na prihvatljivom nivou, decentralizovani javni sektor je mogao efikasnije da se nosi sa ekonomskom krizom. Budžeti lokalnih uprava obično se uravnotežuju tako da ne doprinose nacionalnom deficitu; opštine mogu efikasnije da reaguju na lokalne socijalne probleme nego centralne strategije; inovacije lokalnih uprava u pružanju usluga omogućavaju efikasnije korišćenje javne imovine.

Da bi se ovi ciljevi postigli i da bi se ostvarile sve koristi od decentralizacije, neophodno je da se ispuni nekoliko uslova. O kritičnim komponentama uspešnih reformi u oblasti fiskalnih odnosa između različitih nivoa vlasti već je bilo govora. Ali ove značajne „tehničke” detalje moraju da prate druge reforme opštinskih finansija i upravljanja finansijama.

Prvo, *sektorsko zakonodavstvo* treba da obezbedi povoljno regulatorno okruženje. To znači uspostavljanje novih funkcija za nacionalne vlade u oblasti ljudskih i gradskih službi (komunalne službe i infrastruktura). U javnim obrazovnim i socijalnim službama najkritičniji elementi su nadzor rukovodstva lokalnih službi, autonomija organizacija koje pružaju usluge, propisi za posebno finansiranje (npr. plate, kapital-

¹⁴ Péteri, G. (Editor), *Mastering decentralization and public administration reforms in Central and Eastern Europe* /Ovladavanje decentralizacijom i reformama javne uprave u centralnoj i istočnoj Evropi/, OSI/LGI, Budimpešta, 2002.

ne investicije), izrada pravila za planiranje i odnos sa nevladinim organizacijama koje pružaju usluge. Za infrastrukturne servise kritični uslovi su način predaje državne imovine, zakonski oblici preduzimačkih aktivnosti, autonomija u pogledu određivanja cena, propisi o javnim nabavkama, zaštita potrošača i drugi uslovi finansiranja (rešavanje zaostalih dugova, planovi za kapitalne investicije itd.).

Drugo, dok lokalne uprave još uvek ostaju deo opšteg finansijskog sistema države, način vođenja *računovodstva* i *izrade budžeta* mora da se prilagodi decentralizaciji. Računovodstvo javnog sektora mora da osigura dovoljnu fleksibilnost za lokalne uprave da razviju svoje vlastite tabele računa, koje takođe podržava lokalni fiskalni informacioni sistem i kontrolu. Opšta pravila za izradu budžeta moraju da garantuju interaktivni proces za poresko planiranje, autonomiju u upravljanju lokalnim fondovima i takođe transparentan proces za dodelu doznaka između različitih nivoa vlasti.

Položaj lokalnih uprava u sistemu finansijskih isplata ili sistemu *blagajne* takođe predstavlja kritičan uslov za uspešnu decentralizaciju. Pošto su ranije lokalne jedinice uprave umnogome zavisile od dnevnih odluka finansijske uprave centralnih agencija, pomeranje ka većoj autonomiji finansiranja mora da modifikuje ove odnose. Međutim, pošto lokalne uprave još uvek mnogo zavise od doznaka iz nacionalnog budžeta, često su i funkcije *blagajne* mešovite. Postoje reformski eksperimenti da se naprave mešoviti sistemi nacionalnih i lokalnih *blagajni*, kao u Mađarskoj, gde opštine formiraju svoje vlastite mikroblagajne, dok se u isto vreme transferišu dotacije i zajednički prihodi preko službi državne *blagajne*.

U uslovima veće lokalne poreske autonomije, spoljne revizorske organizacije i praksa unutrašnje revizije treba da zamene direktnu kontrolu opštinskih izdataka i prihoda. U zemljama centralne i istočne Evrope nezavisne nacionalne *revizorske* kancelarije obično nemaju kapacitet za obavljanje opštinske revizije u tradicionalnom smislu. Zato se revizija lokalne uprave reguliše indirektno podržavanjem prakse interne revizije i utvrđivanja standarda. Na primer, u Mađarskoj su lokalne uprave čiji budžet prelazi određeni iznos ili vrednost kapitalnih dotacija prinuđene zakonom da angažuju nezavisnog revizora, koji mora svake godine da overi finansijske izveštaje opštine. Ovo je važan mehanizam kontrole za izabrane lokalne savete da bi se osigurala legalnost i tačnost upravljanja opštinskim finansijama.

Konačno, uspostavljanje novih propisa o *odnosu sa privatnim sektorom* takođe predstavlja značajan uslov za uspešnu fiskalnu decentralizaciju. Bolje opštinske usluge, smanjeni troškovi i druge prednosti koje donosi efikasnost usled povećane fiskalne autonomije mogu se ostvariti samo ako su lokalne uprave slobodne da odlučuju o oblicima pružanja usluga. U tržišnoj privredi to znači saradnju sa privatnim sektorom, prvenstveno u sektoru komunalnih usluga. Lokalna regulatorna praksa takođe zahteva dovoljne stručne kapacitete, koje nacionalna vlada i lokalne uprave treba zajednički da uspostave.

Dr Stefan Ivanov
Klub „Economika 2000”

FINANSIJE LOKALNE SAMOUPRAVE I SISTEM FINANSIRANJA RAZLIČITIH NIVOVA VLASTI U BUGARSKOJ

I. FISKALNI POLOŽAJ LOKALNE SAMOUPRAVE

A. Nivoi vlasti ispod državnog nivoa

U skladu sa važećim Zakonom o administrativnoj i teritorijalnoj podeli Republike Bugarske, zemlja ima dvostepenu administrativnu strukturu, uključujući dva tipa administrativnih jedinica – oblast¹ i opštinu.

Region (oblast) predstavlja administrativnu jedinicu centralne vlade. Čine je jedna² ili više susednih opština. Regioni se mogu uspostavljati i ukidati isključivo zakonom. Regionom upravlja guverner koga imenuje Savet ministara³. Regionalne uprave finansiraju se direktno iz državnog budžeta, nemaju sopstvene prihode i ne pružaju javne usluge. Trenutno ima 28 regiona koji su uspostavljeni podelom devet regiona koji su postojali 1999. godine. Osnovne karakteristike regiona prikazane su u prilogu br. 1.

U skladu sa Ustavom, **opština** je glavni (i za sada jedini) nivo lokalne samouprave u zemlji. Opština je pravno lice, ima svoj sopstveni budžet i imovinu koju može da koristi za ispunjavanje svojih interesa. Organe lokalne samouprave – opštinsko veće i gradonačelnika biraju stanovnici cele opštine na direktnim izborima. Opštinu čini jedno ili više naselja, a njenu teritoriju čine teritorije naselja koja joj pripadaju. Opština dobija ime po administrativnom centru. Opštine mogu da imaju svoje sopstvene

¹ U daljem tekstu region.

² Glavni grad Sofija.

³ Vlada.

strukturalne jedinice – okruge i načelništva. *Okruzi* mogu da se uspostavljaju u većim gradovima sa više od 100.000 stanovnika, na osnovu odluke opštinskog veća, i u većim gradovima sa preko 300.000 stanovnika na osnovu zakona. Trenutno samo glavni grad Sofija i drugi i treći po veličini gradovi imaju okruge⁴. *Načelništva* mogu da se uspostavljaju odlukom opštinskog veća i njih čine jedno ili više susednih naselja. Trenutno u Bugarskoj postoji 1.696 načelništava. Broj načelništava varira u zavisnosti od politike opštinskih veća.

Trenutno u Bugarskoj postoje 263 opštine. Iako postoje pravne mogućnosti za podelu i spajanje opština, njihov broj nije veoma dinamičan. U poslednjih pet godina uspostavljeno je sedam novih opština.

Karakteristike opština su sledeće:

- Teritorija: prosečna teritorija – 422 km²; najmanja teritorija – 44,4 km²; najveća teritorija – 1367 km².
- Stanovništvo: prosečan broj stanovnika – 30.000; najmanji broj stanovnika – 1.300; najveći broj stanovnika – 1.134.000.
- Broj naselja: prosečan broj naselja – 20; najmanji broj naselja – 1; najveći broj naselja – 134.

B. Ovlašćenja lokalne samouprave u upravljanju rashodima

1. Udeo opštinskih rashoda u bruto društvenom proizvodu i konsolidovanom državnom budžetu

Udeo budžetskih rashoda opštine u konsolidovanom državnom budžetu i bruto društvenom proizvodu devedesetih godina karakterišu velike promene. Može se prepoznati nekoliko faza:

Prva faza, do 1992. godine. U ovom periodu (1991) počele su reforme u zemlji koje su dovele do velikog smanjenja udela konsolidovanog državnog budžeta u bruto društvenom proizvodu. U svetlu smanjenja rashoda centralnih institucija, rashodi lokalnih budžeta su povećani u relativnom smislu.

Druga faza, od 1993. do krize u periodu 1996-1997. godine. Reforma sistema lokalnih finansija započeta je 1993. godine uvođenjem formule za raspodelu subvencija. Uočeno je naglo smanjenje udela lokalnih rashoda u bruto društvenom proizvodu i konsolidovanom državnom budžetu. Uočeno je i istovremeno smanjenje ukupnih javnih rashoda, ali u manjoj meri u odnosu na javne rashode budžeta lokalne samouprave.

⁴ Sofija ima 24 okruga, Plovdiv 6, a Varna 5.

Treća faza, od 1998. godine do danas (vidi prilog br. 2). Ovaj period karakteriše druga faza zakonodavnih promena (izmenjen je Zakon o lokalnim porezima i taksa-ma i usvojen Zakon o budžetu lokalne samouprave) i početak velikih strukturalnih promena. Veliki deo vanbudžetskih sredstava ukinut je 1999. godine. U periodu 2000-2001. opštine su prestale da finansiraju deo delatnosti iz oblasti zdravstva. Isto se desilo i sa finansiranjem socijalne zaštite 2003. godine.

Relativno smanjenje budžeta javnih institucija može se logično objasniti i opravdati periodom punog prisustva države u ekonomskim i društvenim odnosima. U isto vreme, uočeno je brže opadanje opštinskih finansijskih resursa u odnosu na centralne institucije. Smanjenje opštinskih sredstava je nesrazmerno veliko u odnosu na smanjenje opštinskih javnih dobara i usluga. To neslaganje je glavni razlog loše finansijske situacije opština u Bugarskoj.

2. Raspodela javnih rashoda prema nivou vlasti

Najveći broj javnih usluga opštine obezbeđuju u dve oblasti – obrazovanju i komunalnim delatnostima (prilog br. 3). U oblasti obrazovanja opštine finansiraju obdaništa, osnovne i srednje škole, mali deo specijalizovanih škola – školu sporta, stručne škole, bolničke škole, internate i ostale delatnosti koje se odnose na decu i predstavljaju dopunu nastavnog programa.

Na lokalnom nivou u oblasti komunalnih usluga finansiraju se: upravljanje, kontrola i uređenje stambene izgradnje; uređenje zemljišta i zaštita životne sredine; ozelenjivanje; sanacija, vodosnabdevanje i kanalizacija.

U periodu do 2002. godine uočeno je veliko smanjenje ovlašćenja opštine da upravlja rashodima u oblasti zdravstva. To se povezuje sa sprovođenjem reforme u zdravstvu. U periodu 2000-2001. godine celokupno pružanje primarne zdravstvene zaštite počeo je da finansira Državni fond za zdravstveno osiguranje. Početkom 2001. godine, Ministarstvo zdravlja počelo je direktno da finansira regionalne bolnice. Opštinske bolnice ostale su u nadležnosti opština (i delimično se finansiraju iz Državnog fonda za zdravstveno osiguranje), kao i nekoliko specijalizovanih bolnica u većim gradovima (dečje bolnice, akušerske i ginekološke bolnice), dispanzeri, starački domovi i aktivnosti iz oblasti zdravstvene profilakse. Javno zdravstvo u Bugarskoj se praktično finansira iz tri izvora, u sledećem, približnom odnosu: Ministarstvo zdravlja – oko 49%, Državni fond za zdravstveno osiguranje – 37% i opštine – 14% (na osnovu preliminaranih podataka za 2002. godinu).

Od početka 2003. godine pa nadalje, rashodi za sve vidove socijalne zaštite, osim onih koje utvrđuju opštinska veća, direktno će finansirati Ministarstvo rada i socijalne politike. Opštine će prestati da budu nadležne za finansiranje socijalnih ustanova i doprinosa za zdravstveno osiguranje socijalno ugroženih lica.

3. Opštinski rashodi – nivo, struktura i dinamika

Prilog br. 4. prikazuje podatke za opštinske rashode – po ekonomskim stavkama i funkcijama, kao i njihovoj strukturi i dinamici. Uočava se:

- brzo povećanje transfera za socijalnu zaštitu do 2002. i veliko smanjenje u 2003. godini;
- smanjenje u udelu zarada, doprinosa za socijalno i zdravstveno osiguranje i investicije. Iznos ovih rashoda je u 2003. godini ostao isti, a njihov udeo se povećao usled ukupnog smanjenja rashoda opštinskih budžeta;
- podaci za rashode prema funkcijama ukazuju na smanjenje u udelu zdravstvene i socijalne zaštite i povećanje u oblasti komunalnih delatnosti, opšte administracije i obrazovanja;
- takozvani neplaćeni rashodi (zaostali dugovi) postali su važna karakteristika opštinskih rashoda u analiziranom periodu. To su sredstva koja opštine duguju svom osoblju (plate), institucijama za osiguranje (doprinosi za socijalno i zdravstveno osiguranje), dobavljačima (roba i usluga) itd. Oni su se nagomilali kao razultat neravnoteže između raspoloživih prihoda i troškova za obezbeđivanje usluga na lokalnom nivou. Stalni deficit u lokalnim budžetima postao je glavni problem za opštine u posmatranom periodu. Ministarstvo za finansije i Nacionalna asocijacija opština Republike Bugarske (NAMRB) 2002. godine po prvi put su potpisale Program za postepeno smanjenje i likvidaciju opštinskih dugova. Ipak, time se problem nije mogao rešiti.

U međuvremenu, opštine se ne suočavaju sa problemima drugih većih obaveza – otplate dugova. Osnovni razlozi za to su: nizak udeo kredita u ukupnim prihodima; većinom su to kratkoročni krediti za tekuće potrebe, a većina opština se uopšte ne zadužuje.

4. Lokalna ovlašćenja i odgovornosti

Opštine imaju različita ovlašćenja i odgovornosti u planiranju, upravljanju i kontroli rashoda koji nastaju pružanjem opštinskih usluga.

Resorna ministarstva imenuju direktore zdravstvenih, obrazovnih i socijalnih institucija. Direktori sami imenuju osoblje. Iznos prosečne plate svih zaposlenih takođe utvrđuju centralne institucije.

Zakonom se definišu uslovi za dobijanje socijalne zaštite, a Ministarstvo finansija obezbeđuje 75% planiranih sredstava putem namenske subvencije (do 2002). Opštine su obavezne da obezbede ostalih 25% sredstava koja planira Ministarstvo finansija (1/3 namenske subvencije).

Postoje pravna ograničenja iznosa za investicije iz izvornih sredstava (25% izvornih sredstava). Namenske subvencije predstavljaju izvor sredstava za dve trećine opštinskih ulaganja. Poslednjih godina, izvorna sredstva za investicije iznose oko 50 miliona bugarskih leva godišnje, što je nešto više od 2% opštinskih sredstava.

Opštine utvrđuju broj zaposlenih u administraciji, kao i obim rashoda za obavljanje svih poslova. Opštinska ovlašćenja za upravljanje rashodima dominiraju jedino u oblasti komunalnih delatnosti, kulture i privrednih delatnosti.

Napravljene su dve studije o ovlašćenjima lokalne samouprave u upravljanju rashodima. Prema prvoj studiji⁵ „...opštine zapravo upravljaju sa nešto više od 19% svojih budžetskih rashoda....” Rezultati druge studije⁶ pokazuju da „...rashodi za obavezne poslove koje država prenosi na bugarske opštine predstavljaju otprilike 60-70% ukupnih opštinskih rashoda”.

U uslovima finansijskog deficita poslednjih godina opštine su prisiljene da smanje rashode, što izaziva relativno povećanje obaveznih rashoda⁷ na račun rashoda na koje može da utiče lokalna samouprava.

Evidentno je da su bugarske opštine relativno velike i da reforma počinje značajnim lokalnim odgovornostima za pružanje javnih usluga. Period od početka devedesetih godina prošlog veka karakteriše izostanak netipičnih javnih usluga ili javnih usluga čije pružanje nije prilagođeno lokalnom nivou.

Do 2002. godine nije postojala jasna razlika između izvornih i poverenih poslova. Ovlašćenja i odgovornosti centralnih i lokalnih vlasti bile su isprepletene. Opštine su praktično bile odgovorne za finansiranje glavnih delatnosti, ali nisu imale dovoljno ovlašćenja da kontrolišu rashode koje ostvaruju direktori škola, bolnica i socijalnih ustanova koje imenuje država. 2003. godine formirane su dve grupe usluga – usluge koje su poverene od centralne vlade i usluge koje predstavljaju „opciju na lokalnom nivou” – tj. usluge koje se pružaju prema diskrecionom izboru lokalne samouprave. Time su jasno podeljeni poslovi države i opštinski poslovi. Rashodi za poverene poslove računaju se na osnovu standarda troškova (broj učenika, broj ljudi na lečenju itd.).

Prilagođavanje prihoda smanjenju ovlašćenja za upravljanje rashodima urađeno je putem smanjenja državnih transfera. U periodu do 1998. godine ovo se radilo padom ili smanjenjem udela prihoda iz ustupljenih poreza, a nakon 1998. godine – smanjenjem subvencija. Tipična karakteristika formule za subvencije do 2002. godine bila je da se njome rešavalo pitanje načina raspodele određenog iznosa sredstava između opština, ali bez obrazloženja za veličinu iznosa. U tom svetlu, izmene formule bile su više pokušaj da se ona poboljša nego posledica smanjenja opštinskih rashoda.

Formula za subvencije je u potpunosti izmenjena 2003. godine tako što je prilagođena podeli ovlašćenja za upravljanje rashodima. Rashodi za poverene poslove se finansiraju sredstvima koja 100% dolaze iz prihoda od poreza na lični dohodak (PLD).

⁵ *Comparative analysis of municipal powers and responsibilities, /Izveštaj Inicijative za lokalnu samoupravu/, USAID, str. 57, 1999.*

⁶ *The Burden of the Mandates of Central Government Expenditure Responsibilities on Municipal Governments in Bulgaria, Izveštaj Inicijative za lokalnu samoupravu/, USAID, str. 6, 2000.*

⁷ Obavezni rashodi su rashodi za plate, socijalno osiguranje, školarine i socijalnu zaštitu. Njihov nivo reguliše se zakonom.

Ukoliko ta sredstva nisu dovoljna, obezbeđuju se dopunske subvencije. Opštine takođe dobijaju opštu subvenciju za ujednačavanje, kao sredstva koja dopunjuju lokalne prihode, te namensku subvenciju za kapitalne investicije.

II. LOKALNI IZVORNI PRIHODI

Lokalne izvorne prihode čine tri glavna izvora sredstava: lokalni porezi, takse i drugi, vanporeski prihodi. Njihovi iznos, struktura i dinamika prikazani su u prilogu br. 4. Podaci ukazuju na stalno i brže povećanje lokalnih izvornih sredstava u poređenju sa državnim transferima. To povećava njihov relativni udeo u ukupnim prihodima budžeta lokalne samouprave. Planirani podaci za 2003. godinu su preceñeni. Ipak, očekuje se da će lokalni izvorni prihodi dostići 585 miliona bugarskih leva – oko 27% svih prihoda.

Prilog br. 5 predstavlja opštinske prihode po glavi stanovnika po grupama opština. Grupe opština formirane su na osnovu broja stanovnika. Podaci ukazuju na to da veće opštine imaju relativno veći kapacitet za ostvarivanje lokalnih prihoda.

A. Lokalni porezi

Prihodi od sledećih *lokalnih poreza* pripadaju lokalnim budžetima u iznosu od 100%:

Porez na nekretnine. Svi vlasnici nekretnina plaćaju porez – vlasnici objekata i zemljišta unutar regulacionih granica naselja. Takođe se oporezuje imovina građana i preduzeća. Poreska osnovica reguliše se Zakonom o lokalnim porezima i taksama i zavisi od lokacije i kvaliteta imovine. Poreska stopa je 1,5% poreske osnovice. Javna imovina, imovina verskih zajednica, kulturnih i naučnih institucija itd. izuzeta je od plaćanja poreza. Stanovništvo plaća 50% iznosa poreza za stambene jedinice u kojima živi. Poljoprivredno zemljište i šume se ne oporezuju.

Porez na nasleđe. Ovaj porez plaćaju naslednici. Prihodi od ovog poreza su minimalni.

Porez na prenos apsolutnih prava. Ovaj porez plaća lice koje preuzima vlasništvo nad imovinom, bez obzira na to da li se vlasništvo stiče kupovinom ili besplatno. Oporezuju se i nekretnine i pokretna imovina (vozila). Predviđene su neke poreske olakšice za prenos imovine među srodnicima. Transakcije ili donacije javnim institucijama, Crvenom krstu, organizacijama za lica sa hendikepom, socijalnim ustanovama itd. oslobođene su poreza.

Porez na vozila. Plaćaju ga vlasnici vozila – automobila i teretnih vozila. Vrsta, snaga motora i godina proizvodnje vozila utiču na visinu poreza. Predviđene su poreske olakšice za vozila sa katalizatorom.

Porez na puteve. Ovaj porez je uveden 2002. godine i plaćaju ga vlasnici vozila. Visina ovog poreza zavisi od težine vozila.

U prilogu 1 iskazani su određeni lokalni porezi za 2002. godinu. Podaci ukazuju na to da lokalni porezi čine relativno mali deo lokalnih prihoda.

Tabela 1.

Udeo prihoda od lokalnih poreza u 2002. godini

<i>Vrsta lokalnog poreza</i>	<i>Udeo u lokalnim porezima (%)</i>	<i>Udeo u lokalnim prihodima (%)</i>
Porez na nekretnine	28.4	2.0
Porez na nasleđe	0.1	0.0
Porez na vozila	24.1	1.7
Porez na prenos apsolutnih prava	26.4	1.8
Porez na puteve	20.9	1.5

B. Lokalne takse i drugi vanporeski prihodi

Prihodi od raznih lokalnih taksa slivaju se u budžet lokalne samouprave. Iznos takse za odlaganje čvrstog otpada je najveći – 67,1% prihoda od taksi i 6,3% ukupnih budžetskih prihoda. Relativno visoki su prihodi od sledećih taksi: taksa za obdanište – 9,2% prihoda od taksa i 0,9% ukupnih prihoda; administrativna taksa – 7,3% prihoda od taksa, odnosno 0,7% ukupnih prihoda; placarina – 6,4% prihoda od taksa i 0,6% ukupnih prihoda. Prihodi od ostalih taksa su zanemarivi.

Izmenama Zakona o lokalnim porezima i taksama koji je usvojen početkom 2003. godine reguliše se nekoliko važnih principa koji se odnose na lokalne takse: plaćaju ih korisnici odgovarajućih usluga; njihov iznos treba da u potpunosti pokrije troškove njihovog obezbeđivanja; ukoliko se u okviru određene usluge može razaznati više aktivnosti, za svaku aktivnost utvrđuje se posebna taksa.

Ostale vanporeske prihode čine razni prihodi – zakup, promet, kazne, kamate, konfiskacija, ostatak itd.

Sledeća tabela prikazuje dve glavne vrste prihoda u ovoj grupi. Uočljivo je da prihodi iz oba izvora nisu veliki. Ne uočava se nikakav jasan trend, međutim, može se reći da se prihodi obe vrste povećavaju, da se povećava njihov udeo u opštinskim prihodima i da se prihodi od zakupa povećavaju brže od prihoda od prometa.

Tabela 2.

Udeo prihoda od zakupa i prometa u periodu 1998–2002.

Vrsta izvornih lokalnih prihoda	Prihodi (u milionima BGL)			Struktura (%)			Udeo u ukupnim prihodima (%)		
	1998	2000	2002	1998	2000	2002	1998	2000	2002
Prihodi od zakupa	17.0	41.7	48.8	37.8	64.6	54.6	1.7	2.1	2.1
Prihodi od prometa	28.0	22.9	40.6	62.2	35.4	45.4	1.0	1.1	1.8

C. Sredstva od zaduživanja

Sredstva od zaduživanja su sredstva od izdavanja opštinskih obveznica; krediti od finansijskih institucija; krediti iz državnog budžeta bez kamate; krediti između opština i vanbudžetska sredstva. Ovo nije značajan izvor sredstava za budžet lokalne samouprave. Prilog br. 4 pokazuje da njihov udeo opada u posmatranom periodu, a da u 2001. i 2002. godini iznos vraćenih zaduženih sredstava prelazi iznos prihoda od zaduživanja. Posebno je veliko smanjenje prihoda od opštinskih obveznica. Dve opštine su poslednji put pokušale da izdaju obveznice 2001. godine, bez uspeha. Karakteristično je za kredite finansijskih institucija da ih uzima mali broj velikih opština i da se polovina njihovog iznosa pripisuje glavnom gradu Sofiji. Prvo (za sada i jedino) izdavanje obveznice od 50 miliona eura izvršila je Sofija na Luksemburškoj berzi.

Prihodi od zaduživanja u 2003. godini koriste se za finansiranje usluga prema lokalnoj opciji. Plan opštinskih budžeta za 2003. godinu uključuje relativno veliki rast prihoda od kredita. Procenjuje se da značajan deo tih prihoda neće biti ostvaren, iako će oni biti veći u odnosu na prethodnu godinu. Očekuje se da će se povećati broj opština koje koriste ovaj instrument za ostvarivanje sredstava potrebnih za lokalne investicije.

D. Opštinska ovlašćenja za utvrđivanje lokalnih prihoda

Izvorni lokalni prihodi se tako nazivaju iz dva razloga: jer ih reguliše Zakon o lokalnim porezima i taksama i jer prihodi koji se iz njih ostvaruju u potpunosti pripadaju opštinskim budžetima. U isto vreme, nemaju svi ovi prihodi drugu veoma važnu karakteristiku izvornih prihoda – lokalna samouprava ne može da utiče na njihovu visinu.

Narodna skupština ima ovlašćenje da odredi vrstu lokalnih poreza i taksa čiji prihodi pripadaju opštinskim budžetima. Zakon o lokalnim porezima i taksama reguliše poresku osnovicu i stope lokalnih poreza.

Do 2002. godine postojala su pravna ograničenja u okviru kojih su opštine mogle da utvrđuju stopu lokalnih taksa. Izmenama Zakona o lokalnim porezima i taksama od početka 2003. godine opštinama se daje puno ovlašćenje da utvrđuju stope svih

taksi. Zakonom se regulišu samo vrste taksa. Opštinska veća određuju visinu olakšica i kategorije građana koji imaju pravo na olakšice. Opštinska veća mogu da odluče da se prihodi od nekih taksa ne pokrivaju rashodi za pružanje usluga u oblasti na koju se odnose. Razlika se pokriva iz opštih izvornih prihoda, i to na račun opština. Opštine će 2004. godine dobiti ovlašćenje da promene osnovicu za taksu za odlaganje čvrstog otpada. Trenutno se koristi osnovica za porez na nekretnine. Sledeće godine, prema odluci opštinskog veća, taksa za odlaganje čvrstog otpada moći će da se utvrđuje prema glavi stanovnika ili na osnovu količine utrošene vode ili na drugoj osnovi koja se odabere.

Opštinska veća bez pravnih ograničenja određuju iznos prihoda od lokalnih delatnosti – zakupa, cene usluga, prometa nekretnina i pokretne imovine itd.

Opštine imaju ovlašćenje da ostvaruju finansijska sredstva iz spoljnih izvora – kredita banaka, izdavanja obveznica itd. Prema Zakonu o lokalnom budžetu, za sada se krediti tretiraju kao sredstva za dopunu opštinskih sredstava do iznosa rashoda za pružanje opštinskih usluga koje su opcija lokalnih vlasti, odnosno za nadoknadu tekućeg deficita. U tom odnosu opštine su ograničene u korišćenju sredstava od zaduživanja u iznosu do 10% od ukupnih prihoda, ne računajući subvencije koje dobijaju od centralne vlasti. Izmenama Zakona o budžetu lokalne samouprave (koje se trenutno razmatraju u Narodnoj skupštini) predviđaju se dva osnovna pravila: prvo, plan opštinskih budžeta ne može da bude balansiran kreditima za tekuće potrebe; drugo, opštine mogu da koriste instrument duga isključivo za investicije. Gornja granica godišnje otplate kredita za investicije je do 25% izvornih prihoda i subvencije za izjednačavanje. Rezultat toga je su prihodi koji se kontrolišu na lokalnom nivou prihodi od lokalnih taksa i vanporeskih prihoda, kao i prihodi od zaduživanja. U prilogu br. 4 prikazano je da udeo prihoda koje kontroliše lokalna samouprava varira između 15 i 17% ukupnih opštinskih prihoda, što znači da lokalna samouprava u Bugarskoj ima veoma malu sposobnost da nezavisno ostvaruje prihode.

Godine 1991. kancelarije poreske uprave su iz opštinske prešle u nadležnost centralnih vlasti. Centralna Poreska uprava formirana je u okviru Ministarstva finansija. Jedan od zadataka Poreske uprave jeste prikupljanje opštinskih prihoda. Početkom 1998. godine, Zakonom o budžetu lokalne samouprave opštinama je dato pravo da prikupljaju prihode od lokalnih taksa i vanporeskih prihoda.

E. Destimulacija aktivnosti za ostvarivanje izvornih prihoda

Do 2002. godine svi opštinski prihodi, osim namenskih subvencija za socijalnu pomoć i kapitalne investicije, bili su opšte prirode. Pripadali su opštinskom budžetu bez preciznih ograničenja za njihovo trošenje u specifične namene. Dva osnovna elementa formule za dodeljivanje opšte subvencije bili su: fond za izjednačavanje i program izjednačavanja. Oni su uticali na iznos subvencije za pojedinačne opštine na sledeći način. Ukoliko su prihodi po glavi stanovnika u prethodnoj godini prelazili

prosek u zemlji, to je smanjinalo subvencije i obrnuto. U situaciji kada je lokalna samouprava uložila napor da poveća svoje prihode iz određenog lokalnog izvora prihoda koji kontroliše, ili ukoliko bi uvela novi izvor lokalnih prihoda, samo bi platila političku cenu time što bi povećala stepen oporezivanja svog stanovništva. U narednoj fiskalnoj godini, ista lokalna samouprava bila bi kažnjena smanjenjem subvencije. Usled sistematskog nedostatka sredstava za tekuće potrebe, često se dešavalo da su opštine povećavale iznos takse za odlaganje čvrstog otpada s ciljem da grad bude čišći, ali bi se tako dobijena sredstva zapravo trošila na plate i socijalnu zaštitu da bi se smanjile socijalne tenzije. Takvi „pogrešni koraci” preduzeti su u prvoj godini mandata novoizabranih lokalnih samouprava. Oni su kasnije uvideli šta je u interesu lokalne zajednice i nisu ponavljali greške takve prirode.

Evidentno je da je sistemom finansiranja lokalne samouprave do 2002. godine destimulisano ostvarivanje lokalnih prihoda. Naravno, država nije obezbedila subvencije za sufinansiranje određenih aktivnosti sa ciljem da se među lokalnim vlastima probudi interes za ostvarivanjem lokalnih prihoda.

Od početka 2003. godine nadalje, lokalni izvorni prihodi se koriste za finansiranje rashoda za pružanje usluga koje su lokalna opcija. U toj situaciji, što se više ostvari lokalnih izvornih prihoda, pruža se više usluga boljeg kvaliteta. Iznos subvencija više ne zavisi od iznosa lokalnih izvornih prihoda i s te tačke gledišta opštine već imaju interes da povećavaju stope lokalnih taksa i prikupljanje prihoda koji iz njih proističu, kao i da budu aktivne u iznalaženju novih izvora prihoda. Analiza podataka iz usvojenih planova opštinskih budžeta za 2003. godinu ukazuje na to da opštine računaju na značajno veće prihode iz lokalnih taksa i vanporeskih prihoda (vidi prilog br. 4). Procene ukazuju na to da su u nekim opštinama ovi prihodi precenjeni. Međutim, moguće je da lokalne samouprave nisu uvele lokalne takse ili da su njihovi iznosi na najnižoj mogućoj granici dozvoljenoj zakonom. Isto važi i za iznos prihoda od upravljanja opštinskom imovinom – zakupa i prometa.

Zaključujemo da sistemom finansiranja lokalne samouprave u Bugarskoj dominiraju dodeljena sredstva koja se određuju na centralnom nivou – sve vrste poreza (uključujući i lokalne poreze) i subvencije koje se dodeljuju lokalnoj samoupravi. Lokalna samouprava može da utiče samo na mali deo opštinskih prihoda. Reforma koja je počela 2003. godine omogućila je opštinama pravo da odrede iznos lokalnih taksa i ukinula destimulaciju za ostvarivanje lokalnih prihoda.

III. USTUPLJENI PRIHODI, GRANTOVI I TRANSFERI

A. Struktura transfera različitih nivoa vlasti

Transfere čine dva glavna izvora – subvencije i ustupljeni porezi. Prihodi koje opštine dobijaju putem transfernih računa mogu takođe da se definišu kao vrsta transfera. To su sredstva koja centralne institucije (Ministarstvo rada i socijalne politike, Ministarstvo kulture, Agencija za puteve itd.) planiraju u svojim budžetima za lokalne samouprave za finansiranje pružanja usluga na lokalnom nivou. Opštine ne planiraju ova sredstva, ali ih unose u svoje budžete. U 2003. godini, osnovni deo ovih prihoda – namenska socijalna pomoć za grejanje, finansiraće direktno Ministarstvo rada i socijalne politike, što predstavlja značajno smanjenje njihovog udela u opštinskim budžetima.

Učešće transfera u prihodima budžeta lokalne samouprave prikazano je u prilogu br. 4. Osnovni zaključci koji se izводе na osnovu tih podataka su sledeći:

- Izrazito dominantan relativni udeo u opštinskim prihodima.
- Niža stopa rasta u odnosu na ukupne opštinske prihode.
- Dinamika subvencija za lokalnu samoupravu je suprotna dinamici prihoda od ustupljenih poreza.

Dva osnovna tipa transfera – ustupljene poreze i subvencije – predstavice detaljno.

B. Ustupljeni porezi

Prihode od poreza u opštinskim budžetima od početka devedesetih godina prošlog veka do sada karakterišu razne promene. One se odnose na vrste poreza, kao i na deo prihoda koji pripada opštinskim budžetima. Najveći uticaj su imale sledeće promene:

- Stalni pad udela u porezu na lični dohodak sa 100% na 70% i 50% u 1992. i 1993. godini.
- Ukidanje poreza na promet uvođenjem poreza na dodatu vrednost 1994. godine.

Dva glavna državna poreza postojala su do 2002. godine i njihovi prihodi pripadali su opštinskim budžetima – 50% poreza na lični dohodak i takozvani porez za opštine – porez na prihod preduzeća (10% od oporezovanog profita).

Opštine su takođe dobijale pun iznos poreza na profit kompanija sa 50% i više opštinskog udela i mnogih drugih poreza sa zanemarivim prihodima.

Pravna regulativa. Udeo prihoda od poreza na lični dohodak u opštinskim budžetima utvrđuje se na godišnjem nivou Zakonom o državnom budžetu. Opštinski prihodi od svih drugih poreza utvrđuju se posebnim zakonima.

Država je 2001. godine počela da reguliše ukupne poreske prihode u opštinskim budžetima. Prema članu 22. Zakona o državnom budžetu sredstva od poreza koja su veća od onih koja planira Ministarstvo finansija centralizuju se, dok se manjak sredstava od poreza nadoknađuje. Ova praksa nastavljena je 2002. godine, kada su lokalni porezi izuzeti iz državne regulative.

Prihode od dva glavna poreza karakterišu različiti nivoi i dinamika.

Tabela 3.

Udeo prihoda od ustupljenih poreza za period 1998-2002. godine

Vrsta ustupljenih poreza	Prihodi (u milionima BGL)			Struktura (%)			Udeo u ukupnim prihodima (%)		
	1998.	2000.	2002.	1998.	2000.	2002.	1998.	2000.	2002.
Porez na lični dohodak	508.5	524.2	520.4	65.1	67.6	56.4	30.2	25.9	22.4
Porez na prihod preduzeća	257.0	233.1	384.1	34.9	32.4	43.6	15.3	11.5	16.5
Ukupno ustupljeni prihodi	781.4	775.7	922.7	100.0	100.0	100.0	46.4	38.4	39.7

Prihodi od poreza na lični dohodak su najveći, najstabilniji su prihodi koji se ustupaju na godišnjem nivou i uzrokuju najmanji disparitet između različitih opština⁸.

Tipične karakteristike poreza na prihod preduzeća su sledeće: prvo, značajni ali nestabilni prihodi tokom godina; drugo, brža dinamika u poređenju sa drugim poreskim prihodima; treće, tokom godina sve veća razlika u odnosu na porez na lični dohodak.

Sistem ustupljenih poreza takođe je promenjen 2003. godine u okviru opšte reforme sistema finansiranja lokalne samouprave. Suština promena ogleda se u:

- Ukidanju udela svih državnih poreza u prihodima opštinskih budžeta, sa izuzetkom poreza na lični dohodak.
- Rashodi za poslove poverene od države finansiraju se prihodima od poreza na lični dohodak u vidu dela transfera za lokalnu samoupravu.
- Opštine sa nižim prihodima od poreza na lični dohodak nego što su rashodi za poverene poslove dobijaju 100% prihoda od ovog poreza.
- Jedan broj opština u kojima prihodi od poreza na lični dohodak prelaze iznos rashoda za poverene poslove (37 opština u 2003) dobijaju individualizovani

⁸ Rezultati analize dispariteta između različitih nivoa vlasti pokazuje najniži koeficijent razlike za porez na lični dohodak (92,68), a najviši koeficijent razlike za porez na prihod preduzeća – 138,70, a 102,19 za prihode od ustupljenih poreza. To znači da prihodi koji se zasnivaju na profitu preduzeća doprinose povećanju finansijskog dispariteta između različitih opština.

procenat prihoda od poreza na lični dohodak kojima se obezbeđuju sredstva za te rashode⁹. Ovaj procenat je različit za svaku opštinu i utvrđuje se Zakonom o državnom budžetu za svaku godinu.

C. Subvencije

1. Razvoj mehanizma subvencioniranja lokalne samouprave do 2002. godine

Do 1998. godine, subvencije su se sastojale iz dva dela – opštih subvencija i namenskih subvencija za kapitalne investicije. Namenska subvencija kojom se obezbeđuje 50% planiranih rashoda za socijalnu zaštitu uvedena je 1999. godine. Obim tih sredstava povećan je 2002. godine na 75%.

Subvencije za lokalnu samoupravu regulisane su godišnjim Zakonom o državnom budžetu. Pretpostavka je da se opšte subvencije obezbeđuju bez bilo kakvih ograničenja za trošenje dok se namenske subvencije obezbeđuju samo za unapred određene namene.

Kako je pomenuto na početku ovog izveštaja, reforma sistema finansiranja lokalne samouprave počela je 1993. godine uvođenjem formule za raspodelu subvencija. Ona se sastojala iz tri elementa: C1 predstavlja iznos opšte subvencije iz prethodne godine, C2 predstavlja iznos subvencije koji se utvrđuje na osnovu objektivnih kriterijuma, C3 predstavlja iznos namenske subvencije za kapitalne investicije. Prvobitna ideja bila je da se ovaj mehanizam postepeno primenjuje u periodu od 5 godina. On se zasnivao na tzv. „objektivnim kriterijumima”, odnosno potrebama opština – broju bolesnih stanovnika, broju učenika, broju socijalno ugroženih itd. Stoga se iznos C1 u narednoj godini morao smanjiti, a iznos C2 povećati.

Struktura formule pretrpela je veliki broj promena tokom perioda njegove primene u praksi do 2002. godine. Broj elemenata povećan je sa 3 na 8, a broj objektivnih kriterijuma kojima se određuje C2 povećan je sa 5 na 27. Formulom su dopunjavana ukupna sredstva više od 95% opština, dok su sredstva uzimana samo malom broju opština (oko 10), putem tzv. doprinosa centralnom budžetu.

Sledeće karakteristike mehanizma za raspodelu subvencija su važne za period njegove primene:

- Tendencija povećanja namenskih subvencija na račun opštih subvencija.

⁹ Na primer, u 2003. godini rashodi za poverene poslove izračunati za opštinu Kozlodui iznose 3,9 miliona BGL. Prihodi od poreza na lični dohodak iznose 15 miliona BGL. Ova opština dobija samo 26,1% prihoda od poreza na lični dohodak, iznos jednak rashodima (3,9 miliona BGL).

Tabela 4.

Udeo opštih i namenskih subvencija za opštine (%)

	1998	1999	2000	2001	2002
Opšte subvencije	80.19	81.01	79.79	75.53	58.37
Namenske subvencije	19.81	18.99	20.21	24.47	41.63

- Tendencija povećanja iznosa vanrednih subvencija¹⁰ koje se opštinama obezbeđuju u toku fiskalne godine zaobilaženjem zvanične formule, Zakona o državnom budžetu i uz korišćenje nejasnih pravila.

Tabela 5.

Vanredne subvencije i njihov udeo u ukupnom iznosu subvencija

	1998	1999	2000	2001	2002
Subvencije u skladu sa Zakonom o državnom budžetu (u mil. BGL)	434.9	518.2	395.0	404.3*	385.4*
Vanredne subvencije (u mil. BGL)	179.2	186.7	351.0	199.0	333.0
Udeo vanrednih subvencija (%)	29.2	26.5	47.0	33.0	46.3

* 2001. i 2002. godine iznos subvencija smanjen je za 77,2 miliona BGL, odnosno 47,2 miliona BGL kao rezultat regulisanja prihoda od ustupljenih poreza.

Analiza raspodele vanrednih subvencija ukazuje na to da one povećavaju disparitet u prihodima različitih nivoa vlasti i da predstavljaju instrument za povećanje udela namenskih sredstava. Iako se značajan deo vanrednih subvencija vodi pod opštim subvencijama, one su praćene detaljnim instrukcijama u vezi sa njihovim trošenjem (plate itd.), što ih čini namenskim subvencijama.

- Subjektivno dodeljivanje namenskih subvencija za kapitalne investicije.

Postoje formalni kriterijumi za dodeljivanje namenskih subvencija za kapitalne investicije, međutim, oni se u praksi ne koriste. Time se opštine prisiljavaju da sve raspoložive investicione projekte podnesu Ministarstvu za finansije na razmatranje za finansiranje, čime se ne uzimaju u obzir lokalni prioriteti. Mogućnost za prenos ovih subvencija u kategoriju opštih subvencija i za preusmeravanje sredstava na dru-

¹⁰ Ministarstvo finansija predlaže a Skupština usvaja znatno manje državne subvencije od potrebnih za izjednačenje prihoda i rashoda u lokalnim budžetima. To uzrokuje deficit u opštinskim budžetima još u toku njihovog planiranja. U toku fiskalne godine Ministarstvo finansija opštinama daje dodatna sredstva kojima povećava planirani iznos opštih, kao i namenskih subvencija. Ovim „dopunskim” subvencijama Ministarstvo finansija delimično nadoknađuje deficit u lokalnim budžetima.

ge projekte u toku godine samo dokazuje da država ne koristi namenska sredstva kako bi putem opštinskih investicija postigla nacionalne prioritete.

- Namenske subvencije za socijalnu pomoć takođe se dodeljuju na osnovu nejasnih kriterijuma.

Država prisiljava opštine da za socijalni program izdvajaju znatno veća sredstva od procentualnog dela izvornih prihoda utvrđenih Zakonom o državnom budžetu. Dodeljivanje namenskih subvencija po opštinama ne odgovara njihovim potrebama za finansijskim sredstvima i stvara veliki disparitet između opština.

Osnovni problemi u vezi sa primenom ovog mehanizma su sledeći:

- Godišnje izmene vode ka nestabilnosti, složenosti i nedostatku transparentnosti. Nema jasnih pravila za dodeljivanje sredstava opštinama.
- Nije rešeno osnovno pitanje strukturnog deficita u lokalnim budžetima. Ukupni iznos subvencija opet predstavlja „preostalu vrednost”.
- Mehanizam podrazumeva funkcionisanje paralelnog mehanizma za dodeljivanje vanrednih subvencija u toku fiskalne godine sa nejasnim pravilima raspodele koja su različita od onih utvrđenih Zakonom o državnom budžetu.
- Ne sadrži jasna pravila za utvrđivanje iznosa sredstava za kapitalne investicije i socijalnu pomoć i način za njihovu raspodelu po opštinama.
- Raspodela subvencija (posebno vanrednih) stimuliše lokalnu samoupravu u ostvarivanju lokalnih prihoda i dobrom upravljanju rashodima.

2. Opšti zaključci iz primene mehanizma za raspodelu subvencija lokalnoj samoupravi do 2002. godine

Formula je bila neodgovarajući instrument za raspodelu subvencija opštinama u uslovima iz tog perioda. Glavni razlog za raskorak bila je činjenica da je ogromna sloboda koja je formulom obezbeđena za donošenje odluka na lokalnom nivou bila kontradiktorna centralizovanom sistemu finansiranja lokalne samouprave. Sledeće kontradikcije su bile najizrazitije:

S jedne strane, ogroman deo nenamenskih sredstava (poreskih, vanporeskih sredstava i opštih subvencija), a sa druge strane ogroman deo poslova nad kojima lokalna samouprava nije imala kontrolu. To je zahtevalo uvođenje obaveznih prioriteta za trošenje sredstava.

Objektivna nemogućnost da jedan instrument decentralizacije služi u centralističke svrhe dovela je do radnji koje su uzrokovale njegovo umanjeno funkcionisanje i zanemarivanje – smanjenje ukupnog iznosa planiranih subvencija na račun vanrednih subvencija, koje se dodeljuju odlukom Ministarstva finansija; smanjenje dela opštih subvencija na račun namenskih subvencija.

Drugi značajan raskorak između formule i postojećih uslova jeste taj da njena upotreba nije odgovarajuća za uslove značajnih strukturnih promena koje utiču na

ovlašćenja lokalne samouprave da slobodno raspolaže sredstvima. Formula je u potpunosti prestala da se upotrebljava kada je morala da odrazi opštinske rashode za zdravstvo 2000. godine.

Poslednjih godina ovaj mehanizam već nije mogao da zadovolji glavne uslove poput objektivnosti, stabilnosti, transparentnosti, predvidljivosti i pravičnosti. Nije doprineo rešavanju problema u odnosima između centralne i lokalne vlasti i bio je glavni razlog za njihovo produbljavanje. Sve su to glavni razlozi zbog kojih je Vlada 2003. godine započela reformu sistema finansiranja lokalne samouprave.

Formulu za dodelu subvencija i sve njene promene tokom godina određivalo je i u praksu uvodilo isključivo Ministarstvo finansija. Formula se definiše Zakonom o državnom budžetu za datu godinu i daje se samo u šematskom obliku $C = (C1 + C2) - C3 + C4 + C5 + C6$ ¹¹. U Zakonu o državnom budžetu objavljuju se samo rezultati formule u vidu iznosa koji dobija svaka opština. Praktično je samo nekoliko ljudi bilo upoznato sa algoritmom za dodelu subvencija opštinama. To je bila neka vrsta „državne tajne”. Formula i metod njenog funkcionisanja bili su nejasni opštinama kao i članovima parlamenta koji su je usvajali u zakonskoj proceduri. Stoga je Ministarstvo finansija manipulisalo zainteresovanim stranama tvrdeći da je formula objektivna „na osnovu jednog od njenih elemenata”. U isto vreme, nerazumljiv i netransparentan način utvrđivanja subvencija stvorio je nezadovoljstvo čak i među opštinama koje su u relativnom smislu imale korist od njega.

3. Reforma mehanizma za subvencioniranje lokalne samouprave

Novi sistem finansiranja lokalne samouprave čiji jedan deo predstavljaju subvencije, zasniva se na kontinuiranom radu svih zainteresovanih strana. To je započelo potpisivanjem sporazuma o fiskalnoj decentralizaciji između Vlade i Nacionalne asocijacije opština Republike Bugarske (NAMRB) krajem 2001. godine. Aprila 2002. godine uspostavljena je specijalna radna grupa sastavljena od predstavnika Ministarstva finansija, Ministarstva za regionalni razvoj, Ministarstva zdravlja, Ministarstva obrazovanja, Ministarstva rada i socijalne politike i NAMRB-a, regionalnih asocijacija opština i članova parlamenta. Rad ove grupe podržan je ekspertizom pruženom u okviru USAID-ovog Programa za inicijativu lokalne samouprave. Radna grupa je izradila nacrt, a Vlada je usvojila koncept i program fiskalne decentralizacije, koji se sastojao od konkretnih mera za promene zakona i drugih aktivnosti u petogodišnjem periodu. Na osnovu odluka radne grupe, uspostavljene su specijalizovane radne grupe koje su izradile i predstavile predloge za standard troškova u oblasti obrazovanja,

¹¹ Ovo je struktura subvencija za 2001. godinu. U ovom slučaju: C – ukupni iznos subvencija za opštinu; C1 – iznos planiranih plata, socijalnih davanja i školarina; C2 – iznos planiran za socijalnu zaštitu; C3 – iznos planiranih poreskih prihoda (plus ½ vanporeskih prihoda za opštine čiji centri nisu regionalni centri); C4 – iznos dodeljen na osnovu objektivnih kriterijuma; C5 – iznos kojim se nadopunjuju opštinski troškovi za tekuće poslove. Dobijaju ga opštine čiji je odnos $C4/(C1+C2)$ niži od prosečnog u zemlji=17,5%; C6 – namenska subvencija za kapitalne investicije.

zdravstva, društvenih poslova i kulture. O promenama Zakona o lokalnim porezima i taksama i sistema subvencija se u okviru radnih grupa dosta raspravljalo sa predstavnicima Ministarstva finansija, NAMRB-a i nezavisnih stručnjaka. Kao rezultat tog rada, pripremljene su izmene Zakona o lokalnim porezima i taksama, Zakona o budžetu lokalne samouprave i Zakona o imovini opština, opštinski poslovi podeljeni su u dve grupe i usvojeni standardi troškova¹² za finansiranje poverenih državnih poslova. Nažalost, Narodna skupština nije mogla da usvoji izmene Zakona o budžetu lokalne samouprave do kraja 2002. godine, tako da je glavni tekst koji se tiče izmena mehanizma za utvrđivanje i dodelu subvencija postao deo Zakona o državnom budžetu za 2003. godinu.

Novi sistem subvencija iz 2003. godine sadrži sledeće vrste subvencija¹³:

- opšta dopunska subvencija;
- opšta subvencija za izjednačavanje;
- namenska subvencija za kapitalne investicije.

Opšta dopunska subvencija se koristi za finansiranje rashoda koji nastaju obavljanjem poslova poverenih od države. Osnovnu stavku u ovoj grupi predstavljaju rashodi koji se zasnivaju na standardima troškova. Ukoliko prihodi od poreza na lični dohodak u određenoj opštini nisu dovoljno visoki da pokriju ove rashode, opština dobija opštu dopunsku subvenciju čiji iznos pokriva razliku.

Opšta subvencija za izjednačavanje. Prihodi od ove subvencije nadopunjavaju izvorne prihode opština i služe za finansiranje lokalnih poslova. Opštine sa niskim poreskim kapacitetom imaju pravo na ovu subvenciju. Svrha uvođenja ove subvencije je da ne bude pod uticajem centralne ili lokalne vlasti. Mehanizam za dodelu ove subvencije je sledeći:

- Sve opštine se rangiraju prema iznosu lokalnih poreza po glavi stanovnika u prethodnoj godini, od opštine sa najvišim do opštine sa najnižim iznosom.
- Opštine sa indikatorom manjim od prosečnog u zemlji kvalifikuju se za dobijanje ove subvencije.
- Iznos subvencije za izjednačavanje za svaku opštinu računa se kao razlika između prosečnog indikatora u zemlji i indikatora opštine pomnoženo sa brojem stanovnika.

¹² Usvojeni su Dekretom Vlade br. 612 septembra 2002. godine. Standardima troškova određuju se minimalni nivoi finansiranja za poverene poslove u pomenutim oblastima. Ukupan iznos rashoda za poverene poslove u 2003. godini je 1 234 miliona BGL. Ovaj iznos predstavlja procenu zasnovanu na obrascu prošlih rashoda, a ne analizu troškova potrebnih za zadovoljavanje određenog nivoa u pružanju usluga. Prednost standarda troškova predstavlja objektivna način za dodelu državnih transfera među opštinama.

¹³ U slučajevima više sile (poplave, zemljotresa itd.) opštine dobijaju sredstva iz Državnog odbora za nepogode i nesreće, nakon procene štete. Ova sredstva ne prolaze kroz lokalne budžete i nisu sadržane u njima. Zbog usvajanja ovakve procedure, nije neophodno da postoji specijalna subvencija za finansiranje takvih slučajeva.

Namenska subvencija za kapitalne investicije. Sačinjavaju je dva elementa:

- Sredstva za nacionalne investicione projekte koje određuju Ministarstvo finansija i nadležna ministarstva i koji su navedeni na spisku koji je deo Zakona o državnom budžetu. Opštine ne predlažu ove projekte i nemaju pravo da ih zamene drugim projektima.
- Sredstva za lokalne projekte. Ona se određuju na osnovu: broja stanovništva, veličine teritorije i broja naselja u odnosu – 40%, 30%, 30%. Mehanizam za dodelu se sprovodi putem raspodele ukupnog iznosa za ovaj element po relativnim udelima tri kriterijuma na nacionalnom nivou i nakon toga se iznos za svaki od kriterijuma raspodeljuje po opštinama u zavisnosti od udela opštine u ukupnom iznosu za sve opštine. Opštine predlažu namenske subvencije za lokalne investicione projekte i ne mogu da prenesu sredstva sa jednog na drugi projekat u toku godine.

Za namenske subvencije za kapitalne investicije karakteristično je to da opštine ne mogu da predlože, a Ministarstvo finansija ne može da odluči da se ove subvencije prebace u opšte subvencije, tj. subvencije za tekuće rashode. Druga karakteristika je ta da ove subvencije služe za finansiranje poslova poverenih od države, kao i za poslove lokalne samouprave. One se dodeljuju na osnovu odluke opštinskog veća prilikom usvajanja budžetskog plana za fiskalnu godinu.

4. Prednosti novog sistema transfera sredstava lokalnoj samoupravi

Za razliku od sistema transfera koji je bio na snazi do 2002. godine, novim sistemom rešava se pitanje utvrđivanja ukupnog iznosa opšte dopunske subvencije, tj. pitanje vertikalne raspodele finansijskih sredstava između centralne i lokalne vlasti za poslove poverene od države. Međutim, to nije slučaj sa iznosom subvencije za izjednačavanje i namenske subvencije za kapitalne investicije. One su takođe bile predmet razgovora između Ministarstva finansija i NAMRB-a, ali je Ministarstvo finansija na kraju samo odredilo njihov ukupni iznos. Napori da se poveća njihov iznos za opštine nastavljeni su u toku razmatranja Zakona o državnom budžetu u okviru skupštinskih odbora. Kao rezultat ovih aktivnosti, Narodna skupština je u 2003. godini povećala iznos namenskih subvencija za kapitalne investicije sa 70 miliona na 100 miliona BGL. Problem jasne i objektivne raspodele svih vrsta subvencija između opština takođe je rešen, tj. one već ostvaruju jasna i transparentna prava na horizontalno izjednačavanje kapaciteta da ostvaruju prihode.

Novi sistem finansiranja lokalne samouprave takođe rešava problem finansiranja određenih poslova za više opština. Do sada transferi između različitih nivoa uprave nisu bili razrađeni i nisu sadržali elemente koji bi predviđali više sredstava za opštine koje finansiraju institucije koje pružaju usluge građanima susednih opština. Ove opštine su implicitno i do određenog stepena (obično opštine – regionalni centri) ostvarivale više sredstava iz ustupljenih poreza, ali je to automatski vodilo smanjenju op-

štih subvencija. Opšte subvencije su sadržale jedan element koji je činio objektivne disparitete u rashodima (objektivni kriterijumi), ali su imale relativno nizak udeo u ukupnom iznosu subvencija, dok su, s druge strane, redistributivni elementi subvencije donekle neutralizovali disparitete. U novom sistemu ovaj problem je rešen putem standarda troškova za finansiranje poverenih poslova (gde postoji finansiranje usluga za više od jedne opštine). Tako, na primer, ako i deca iz susednih opština idu u srednju školu opšteg usmerenja, iznos rashoda zasnovan na broju učenika i nastavnika po učeniku stvara jednakost i pravičnost u finansiranju.

Isti je mehanizam za rešavanje drugog problema koji je postojao do 2003. godine – problem sa različitim cenama svih usluga u različitim opštinama. Ako se opet za primer uzmu standardi troškova za oblast obrazovanja, razlika između opština sa najnižim i najvišim rashodima po učeniku iznosi 1,67 puta. Pogotovo opštine sa malim školama (do 10 odeljenja) dobijaju paušalnu sumu po školi. Opštine u kojima su rashodi relativno visoki imaju standard prema kome obezbeđuju više nastavnika po učeniku. Stoga se, iako indirektno, uzima u obzir problem sa različitom cenom usluga.

Novi sistem transfera stvara uslove za rešavanje drugih problema koji su postojali do sada. Glavni problem je podela nadležnosti između države i opština za finansiranje usluga koje se pružaju na lokalnom nivou. Takođe je bitno da se reši problem prevazilaženja kolapsa lokalnih budžeta koji je rezultat zatvaranja strukturalnih preduzeća za lokalnu privredu.

D. Ciljevi predstojeće reforme

Naravno, sve ove promene predstavljaju samo početak reforme. Mnogi drugi problemi ostaju nerešeni. Glavne aktivnosti koje predstoje su:

- Treba poboljšati standarde. Usvajanje standarda troškova predstavlja dobar početak ali su oni zasnovani samo na kvantitativnim karakteristikama. Treba ih unaprediti uključivanjem elemenata koji pokazuju rezultate i kvalitet usluga.
- Usvojiti mehanizam za utvrđivanje ukupnog iznosa subvencija za kapitalne investicije i ukupnog iznosa subvencije za izjednačavanje.
- Omogućiti lokalnoj samoupravi da utvrđuje stope lokalnih poreza.
- Usvojiti izmene Zakona o budžetu lokalne samouprave, Zakona o imovini opštine, Zakona o lokalnoj samoupravi i lokalnoj upravi i Zakona o kreditiranju opština.

Zaključak. Uprkos čestim promenama sistema finansiranja lokalne samouprave, do 2002. godine nije bilo promena u centralističkom modelu finansijskih odnosa između Ministarstva finansija i lokalnih budžeta.

Stvarne promene u pravcu fiskalne decentralizacije počele su 2003. godine. Njihovu osnovu predstavljaju: usvajanje standarda troškova za finansiranje poslova poverenih od države; promene u sistemu ustupljenih poreza, koje stvaraju uslove za

relativno pojednostavljenje mehanizma za subvencije; stvaranje jasnih i razumljivih mehanizama za raspodelu subvencija; raspodela ovlašćenja za finansiranje usluga koje pružaju opštine; davanje punih ovlašćenja opštinama da utvrđuju stope lokalnih taksi; stimulacija za ostvarivanje lokalnih prihoda.

Dijalog koji je započet između centralnih i lokalnih vlasti i volja da se problemi rešavaju zajednički u najvećoj meri povećavaju optimizam da će se reforme sistema finansiranja lokalne samouprave uspešno odvijati.

IV. SPROVOĐENJE REFORME FISKALNOG SISTEMA LOKALNE SAMOUPRAVE

Sadašnja administrativna podela na opštine postoji od 1979. godine. Zatim je formirano 291 naselje. To su bile teritorijalne jedinice na lokalnom nivou koje su imale podređen položaj u odnosu na 28 okruga. U godinama pred kraj komunističkog sistema, broj ovih lokalnih struktura smanjen je na 255 usled povezivanja malih ruralnih opština sa susednim, većim opštinama. Međutim, njihov delokrug ostao je isti. Nakon 1987. godine opštine su dobile određena ovlašćenja za donošenje odluka na lokalnom nivou, što je bio rezultat ukidanja okruga (kao i okružnih veća) i stvaranje regionalnog nivoa uvođenjem devet regiona. Tako je na početku reforme Bugarska imala relativno velike opštine (u smislu teritorije i stanovništva) sa značajnim odgovornostima za obezbeđivanje javnih usluga i slabom dekoncentrisanom vladom na regionalnom nivou.

Rasprava o administrativnoj podeli zemlje (1990-1991) prilikom izrade novog Ustava Bugarske i Zakona o lokalnoj samoupravi i lokalnoj upravi potvrdila je potrebu za očuvanjem veličine opština. Više pažnje posvećivalo se izmenama izbornog sistema na lokalnom nivou, razjašnjavanju nadležnosti, funkcija i zadataka lokalne samouprave i definiciji konkretne pozicije za razvoj opština i lokalne samouprave.

Rasprava je vođena u Velikoj narodnoj skupštini, uz učešće nekih njenih statutar-nih odbora, kao i članova parlamenta, vlade i stručnjaka u praktičnoj primeni te akademskih stručnjaka. Dominacija političkih predstavnika u ovim raspravama i naknadno zakonsko regulisanje očuvanja veličine opština, kao i regulisanje delokruga i nadležnosti lokalne samouprave u vođenju i finansiranju određenih javnih usluga, vodi pretpostavci da je ta veza ostvarena. Vreme je pokazalo da je to bila ispravna odluka.

Kao rezultat toga, i za razliku od drugih centralnih i istočnih evropskih zemalja, Bugarska je izbegla usitnjavanje na lokalnom nivou. Time se opštinama omogućilo da nastave da budu odgovorne za obezbeđivanje relativno velikog broja javnih usluga u zemlji. Navodimo samo dva podatka – 1992. na lokalnom nivou obezbeđeno je 24% javnih usluga, dok su lokalni rashodi činili 13% bruto društvenog proizvoda. Od te godine, vrednosti ovih indikatora su polako i sigurno opadali. Za to postoje dva razloga. Prvi razlog – same opštine su počele da ukidaju poslove i usluge koje nisu tipične za javne institucije i da oslobađaju prostor za privatni sektor. Neke od tih

aktivnosti su proizvodnja hleba, popravka kućnih aparata, prodaja na malo itd. Objekti i oprema su privatizovani. Drugi razlog – mnogi poslovi (javne usluge od nacionalne važnosti) koje obavlja opština kao jedinica potpuno nezavisna od centra, postaju neodgovarajući nakon što ona postane autonomni lokalni organ. Stoga je njihovo obavljanje tih poslova i njihovo finansiranje preneto u delokrug nadležnih ministarstava.

Smanjenje aktivnosti prati smanjenje prihoda. Država ograničava iznos prihoda iz transfera na više načina:

Dugoročnije – putem smanjenja vrsta poreza ili smanjenjem udela prihoda od poreza u lokalnim budžetima.

Sadašnje godišnje smanjenje ovlašćenja lokalne samouprave da upravlja rashodima – putem smanjenja subvencija obavlja regulativnu funkciju za ustupljene poreze i u velikom stepenu za ukupne prihode.

Kao što se može videti, očuvanje veličine opština i specifičnog delokruga njihovih ovlašćenja da upravljaju rashodima na početku demokratskih promena zahteva mere koje su suprotne onima koje su preduzete u drugim zemljama centralne i istočne Evrope. Umesto prenosa funkcija sa centralnog na lokalni nivo, funkcije koje obavlja lokalna samouprava su smanjene a time su smanjeni i izvori sredstava za lokalni budžet.

Finansijski resursi za zadovoljavanje potreba opštinskih rashoda su adekvatni u uslovima smanjenja poslova i prihoda. Podaci pokazuju da je u periodu 1992-1998. udeo ukupnih javnih rashoda u bruto društvenom proizvodu smanjen za 25%, da je udeo centralnih institucija opao za 20% a udeo opština za 40%. Neadekvatno veće smanjenje finansijskih resursa lokalne samouprave jače je izraženo u periodu 1998-2003. Zaključuje se da su, iako je Bugarska imala drugačiju polaznu osnovu i koristila drugačija sredstva, sprovedeni procesi imali rezultate slične onima u drugim zemljama – prenos odgovornosti za tranziciju sa centralnog na lokalni nivo.

Logično je da se traži objašnjenje zašto su se odnosi između centralnih i lokalnih vlasti razvijali na ovaj način ili „koji su ideološki i teoretski trendovi uticali na izgradnju sistema finansiranja lokalne samouprave”. Mišljenje autora je sledeće:

Tokom celokupnog perioda tranzicije, na sistem finansiranja lokalne samouprave nisu uticale ideološke šeme. Nema simptoma koji bi ukazivali na praćenje izvesnog teoretskog koncepta.

Određeni ciklus može se primetiti posmatranjem promena političkog upravljanja zemlje od 1991. godine do sada: „demokratska vlada” – „vlada neprepoznatljive pripadnosti političkoj stranci” – „vlada bivših komunista” – „demokratska vlada” – „vlada neprepoznatljive pripadnosti političkoj stranci” – očekivanja su (socioloških ustanova) da će na sledećim izborima pobediti bivši komunisti. Rezultat je bio da nema promena u centralističkom modelu finansijskih odnosa između centralne i lokalne vlade. Za to postoje dva razloga:

- Prvo, velike promene u vezi sa izgradnjom demokratskog sistema i tržišne ekonomije nisu praćene reformama javnog sektora.

- Drugo, očuvanje relativno velike veličine bugarskih opština imalo je negativan rezultat – očuvanje posredničkog odnosa između stanovništva i lokalne samouprave. Lokalna demokratija nije mogla da utiče na početak reformi u oblasti poslova lokalne samouprave.

U takvoj situaciji vakuuma – nedostatka pritiska odozdo na gore, parametre sistema lokalne samouprave određivali su (krišom) državni funkcioneri srednjeg reda u ministarstvima. Njihovi glavni zadaci bili su – da balansiraju državni budžet i da očuvaju punu i direktnu kontrolu nad opštinama i njihovim finansijama. Promene su morale da liče na reforme, ali su, konačno, sve one bile sprovedene u okviru očuvanja centralističkog modela finansijskih odnosa. Na primer: formula za raspodelu subvencija zasniva se na objektivnim kriterijumima (to se promovise u javnosti). U praksi, element formule kojim se subvencije daju opštinama i određuju na osnovu objektivnih kriterijuma predstavlja samo 1 od 6 (ili 8 u nekim godinama). Drugo, 1999. godine udeo u ukupnom iznosu subvencija bio je 15,12%.

Iako preovladavaju mere čiji je cilj sprovođenje pseudoreformi, nasuprot volji da se naprave konkretne promene stoji nizak kapacitet lokalne samouprave. To i jeste i nije istina. Istina je da lokalna samouprava ima kapacitet da radi svoj posao u meri u kojoj joj to dozvoljava sistem. Nije logično da se ulažu napor i za povećanje kapaciteta lokalne samouprave bez ideje o daljem korišćenju tog kapaciteta. S druge strane, to nije istina iz dva razloga: prvo, u poslednjih 7-8 godina, lokalna samouprava a posebno predstavnici velikih opština značajno su poboljšali svoj kapacitet (obuke u inostranstvu, oprema itd.); drugo, u uslovima smanjenog kapaciteta lokalne samouprave već postoji izgrađen konsultantski sektor i jedan broj opštinskih asocijacija, uključujući specijalizovane asocijacije stručnjaka za opštinske finansije, zaštitu životne sredine itd. Lokalna samouprava može da koristi kapacitet i iskustvo konsultantskog sektora i ovih asocijacija. Centralna vlada može takođe da doprinese poboljšanju lokalnog kapaciteta čak i obezbeđivanjem jasnog programa predstojećih promena sa vremenskim rasporedom.

Odgadanje reformi javnog sektora pogoršalo je finansijsko stanje u opštinama posle 1998. godine i izazvalo tenzije u odnosima između centralne i lokalne uprave. Činjenica da su poslednjih godina politički predstavnici lokalne samouprave – gradonačelnici – okrenuli leđa političkoj pristrasnosti i ujedinili se (bez izuzetka) zarad finansijskih interesa lokalne samouprave, ukazuje na to da negativan uticaj odgadanja reformi dominira nad političkim razlikama. U praksi je „protest gradonačelnika”, ujedinjen i usmeren kroz NAMRB, uz podršku analitičke i konsultantske pomoći bugarskih i stranih organizacija, doveo do toga da Vlada i NAMRB potpišu Sporazum za pripremanje i početak fiskalne decentralizacije. Sporazum je potpisan krajem 2001. godine. Postojanje jasno iskazane političke volje menja ponašanje državnih funkcionera srednjeg reda – od nastojanja da očuvaju trenutni status do pokušaja da se prilagode promenama. Tako su svoju ulogu kočničara reforme zamenili ulogom pokretača reforme. U ovoj situaciji veoma je važno da se proces odvija postepeno i da

se nastavi. Trenutak „povlačenja ili oklevanja” centralne vlade u vezi sa usvojenim reformama odmah će usloviti promenu pravca, tj. dovešće do pokušaja da se postignuti rezultati proglase nevažećim.

Zaključak

Bugarska lokalna samouprava izdržala je i pokrenula reformu sistema lokalne samouprave. Decentralizacija predstavlja cilj i pravac reformi. One su počele 2003. godine. Napravljen je mali korak ali u pravom smeru.

- Lokalna samouprava dobila je puno ovlašćenje da utvrđuje stope lokalnih taksa (uključujući i osnovicu za taksu na odlaganje čvrstog otpada od 2004. godine).
- Iznos transfera se utvrđuje objektivno, uz upotrebu standarda troškova za poslove poverene od države.
- Raspodela namenske subvencije za kapitalne investicije i opšte subvencije za izjednačavanje utvrđuje se na objektivan, jasan i relativno pravičan način.
- Stvoreni su uslovi da se lokalna samouprava zainteresuje za mere koje vode ka povećanju opštinskih izvornih prihoda.

Rezultat promena jeste ravnoteža ovlašćenja i odgovornosti centralne i lokalne uprave za finansiranje, upravljanje i pružanje lokalnih usluga.

Predstoje tri vrste zadataka:

- Nastavak promena u odnosima između centralne i lokalne vlasti – poboljšanje standarda troškova, davanje ovlašćenja lokalnoj samoupravi za utvrđivanje taksa i prikupljanje lokalnih poreza itd.
- Početak decentralizacije unutar granica opštine – prenos većih ovlašćenja i odgovornosti sa lokalne samouprave (opštinskog veća, gradonačelnika) na načelništva (naselja) i opštinske institucije za pružanje usluga.
- Uključivanje stanovništva u proces donošenja odluka na lokalnom nivou. To znači da učešće građana u određivanju lokalnih prioriteta, odabiru obima, kvantiteta i kvaliteta lokalnih usluga i u finansiranju ovih usluga (putem dobrovoljnog rada ili drugih oblika), odnosno formiranje i primena lokalne politike, predstavlja uslov i krajnji cilj reforme sistema lokalne samouprave u Bugarskoj.

PRILOZI:

Prilog 1.

Karakteristike regiona u Bugarskoj

Regioni	Teritorija (2000.)		Stanovništvo		Opštine		Naselja	
	km ²	%	Broj	%	Broj	%	Broj	%
Blagoevgrad	6449,5	5,8	343370	4,3	14	5,3	280	5,2
Bourgas	7748,1	7,0	426028	5,3	13	4,9	257	4,8
Varna	3819,5	3,4	465012	5,8	12	4,6	158	3,0
Veliko Turnovo	4661,6	4,2	294790	3,7	10	3,8	336	6,3
Vidin	3032,9	2,7	131215	1,6	11	4,2	142	2,7
Vratza	3619,8	3,2	227766	2,9	10	3,8	123	2,3
Gabrovo	2023,0	1,8	144849	1,8	4	1,5	356	6,7
Dobrich	4719,7	4,3	217012	2,7	8	3,0	215	4,0
Kardjali	3209,1	2,9	164958	2,1	7	2,7	471	8,8
Kjustendil	3051,5	2,7	163388	2,0	9	3,4	182	3,4
Lovech	4128,8	3,7	171236	2,1	8	3,0	150	2,8
Montana	3635,6	3,3	183353	2,3	11	4,2	130	2,4
Pazardjik	4456,9	4,0	313059	3,9	11	4,2	117	2,2
Pernik	2394,2	2,2	150318	1,9	6	2,3	171	3,2
Pleven	4653,3	4,2	330745	4,1	11	4,2	123	2,3
Plovdiv	5972,9	5,4	721905	9,1	17	6,5	215	4,0
Razgrad	2413,9	2,2	146444	1,8	7	2,7	101	1,9
Russe	2877,4	2,6	270161	3,4	8	3,0	84	1,6
Silistra	2846,3	2,6	142815	1,8	7	2,7	118	2,2
Sliven	3544,1	3,2	220273	2,8	4	1,5	120	2,2
Smolian	3192,9	2,9	140664	1,8	10	3,8	242	4,5
Grad Sofia	1348,9	1,2	1173811	14,7	1	0,4	38	0,7
Region Sofia	7062,3	6,4	273882	3,4	22	8,4	284	5,3
Stara Zagora	5151,1	4,6	372849	4,7	11	4,2	206	3,9
Targoviste	2710,4	2,4	142872	1,8	5	1,9	199	3,7
Haskovo	5533,3	5,0	279067	3,5	11	4,2	261	4,9
Shumen	3389,7	3,1	205198	2,6	10	3,8	151	2,8
Yambol	3355,5	3,0	156631	2,0	5	1,9	109	2,0
Ukupno	111002,2	100	7973671	100,0	263	100,0	5339	100,0
Prosek	3964,4	3,6	284774	3,6	9		191	

Prilog 2.

*Udeo lokalnih rashoda u bruto društvenom proizvodu
i konsolidovanom državnom budžetu
(1998-2003)*

	1998.	1999.	2000.	2001.	2002.	2003.**
Bruto dr. proizvod (mil. leva)	21577.0	22776.0	26752.8	29617.7	32606.8*	35285.5
Kons. drž. budžet (mil. leva)	8689.2	9912.2	11334.3	12096.5	12663.4*	13636.6
Rashodi lok. budž. (mil. leva)	1735.6	2022.3	2178.1	2113.9	2388.5	1783.9
Rashodi lok. budž./BDP (%)	8.04	8.88	8.14	7.14	7.33	5.06
Rashodi lok. budž./KDB (%)	19.97	20.40	19.22	17.47	18.86	13.08

* Program.

** Projekcija (BDP) i program – konsolidovani državni budžet (KDP) i lokalni budžet.

Prilog 3.

Udeo lokalnih rashoda u ukupnim javnim rashodima prema funkcijama

Javni sektor	1998.	1999.	2000.	2001.	2003.*
Opšta administracija	17.55	14.55	15.93	18.01	16.85
Obrana i bezbednost	0.78	2.01	0.97	1.26	0.60
Obrazovanje	57.03	57.79	55.42	54.75	56.39
Zdravstvo	52.75	51.44	42.33	15.40	10.37
Socijalna zaštita	6.12	8.3	8.28	8.44	2.10
Komunalne usluge	65.58	70.83	64.11	58.43	48.71
Kultura	31.92	30.24	25.1	27.59	25.19
Ekonomske aktivnosti	12.16	6.23	9.68	10.46	3.66
Drugi rashodi	0.38	1.15	0.90	0.93	0.01

* Program.

Prilog 4.

Prihodi i rashodi lokalne samouprave (1998-2003)

	U milionima BGL						Struktura (%)						Trend (1998.=100)					
	1998	1999	2000	2001	2002	2003*	1998	1999	2000	2001	2002	2003*	1998	1999	2000	2001	2002	2003*
Prihodi																		
Transferi	1395.5	1465.2	1521.7	1525.2	1641.1	1083.7	82.91	78.76	75.27	75.55	70.53	60.75	100.00	105.00	109.04	109.29	117.60	77.66
Ustupljeni porezi	781.4	760.3	775.7	921.8	922.7	697.8	46.42	40.87	38.37	45.67	39.65	39.12	100.00	97.31	99.27	117.98	118.08	89.305
Subvencije	614.1	704.9	746.0	603.3	718.4	385.9	36.49	37.89	36.90	29.89	30.88	21.63	100.00	114.77	121.47	98.24	116.97	62.835
Lokalni izvorni prihodi	260.0	338.3	353.1	413.1	552.1	612.7	15.44	18.19	17.47	20.46	23.73	34.35	100.00	130.14	135.84	158.90	212.40	235.7
Lokalni porezi	76.9	82.5	88.9	98.6	160.2	170.0	4.57	4.43	4.40	4.89	6.89	9.53	100.00	107.17	115.52	128.19	208.25	220.96
Lokalne takse	104.2	114.0	135.3	165.9	215.0	241.4	6.19	6.13	6.69	8.22	9.24	13.53	100.00	109.42	129.90	159.27	206.46	231.75
Prihodi od lokalnih aktivnosti	78.9	141.9	129.0	148.6	176.9	201.3	4.69	7.63	6.38	7.36	7.60	11.28	100.00	179.90	163.52	188.38	224.30	255.27
Drugi prihodi	27.6	56.7	146.7	80.4	133.6	87.5	1.64	3.05	7.26	3.98	5.74	4.90	100.00	205.18	530.73	290.91	483.05	316.5
Zajmovi	27.7	93.5	70.8	-51.7	-15.3	78.1	1.64	5.02	3.50	-2.56	-0.66	4.38	100.00	337.89	256.02	-186.79	-55.27	282.37
Transferi na opštinske bankovne račune	0.0	-36.7	75.9	132.1	148.8	9.4	0.00	-1.97	3.76	6.54	6.40	0.53	100.00	*****	*****	*****	*****	-1E+05
Ukupni prihodi	1683.1	1860.2	2021.6	2018.7	2326.8	1783.9	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	110.52	120.11	119.94	138.24	105.99
Rashodi																		
Plate i socijalna davanja	712.6	851.9	833.9	701.2	824.4	825.8	41.06	42.12	38.28	33.17	34.52	46.29	100.00	119.55	117.02	98.41	115.69	115.89
Održavanje	640.4	694.2	763.7	761.9	915.5	729.5	36.90	34.33	35.06	36.04	38.33	40.89	100.00	108.41	119.25	118.98	142.97	113.92
Transferi za soc. zaštitu	95.5	136.0	250.3	287.8	355.4	29.6	5.51	6.73	11.49	13.62	14.88	1.66	100.00	142.37	262.00	301.22	371.96	30.98
Investicije	212.6	172.7	158.0	121.2	196.0	199.0	12.25	8.54	7.25	5.74	8.21	11.16	100.00	81.24	74.29	57.02	92.19	93.59
Ukupni budžetski rashodi	1661.1	1854.7	2005.8	1872.2	2291.3	1783.9	95.71	91.71	92.09	88.57	95.93	100.00	100.00	111.65	120.75	112.71	137.94	107.39
Dodana sredstva koja nisu uključena u izveštaje o lokalnim budžetima	0.0	0.0	0.0	117.4	0.0	0.0	0.00	0.00	0.00	5.55	0.00	0.00	*****	*****	*****	*****	*****	*****
Neplaćeni rashodi	74.4	167.6	172.3	124.3	97.1	0.0	4.29	8.29	7.91	5.88	4.07	0.00	100.00	225.15	231.47	166.91	130.49	0.00
Ukupni rashodi	1735.6	2022.3	2178.1	2113.9	2388.5	1783.9	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	116.52	125.50	121.80	137.62	102.8

Prilog 5.

*Prihodi po glavi stanovnika po grupama opština
na osnovu broja stanovnika 2002. godine*

Opštine po grupama	Broj opština	Ukupno	Državni transferi	Izvorni prihodi	Drugo
Glavni grad	1	349.6	232.5	130.2	-13.0
Preko 160.000 stanovnika	5	275.1	167.3	90.7	17.1
100.000-159.999 stanovnika	5	255.1	174.5	62.2	18.3
75.000-99.999 stanovnika	8	256.5	181.7	63.6	11.2
50.000-74.999 stanovnika	14	254.2	178.6	57.7	17.9
25.000-49.999 stanovnika	37	273.9	208.1	44.8	21.0
10.000-24.999 stanovnika	94	311.1	234.4	48.0	28.7
1.000-9.999 stanovnika	99	372.8	283.3	48.4	41.2
Nacionalni prosek	263	294.9	208.0	70.0	16.9

Akoš Salaj

SISTEM FINANSIRANJA LOKALNE SAMOUPRAVE U MAĐARSKOJ

Fiskalni položaj lokalne samouprave

Zakonski osnov (ustav, zakon o lokalnoj samoupravi). Ustavom se predviđa pravo građana na lokalnu samoupravu koje predstavlja samostalno i demokratsko upravljanje lokalnim javnim poslovima. Svoje pravo na lokalnu samoupravu građani mogu ostvariti preko Parlamenta, sastavljenog od izabranih predstavnika, ili putem referenduma. Lokalna samouprava može da preduzima poslovne aktivnosti na svoj vlastiti rizik, ali takvi poslovi ne smeju da ugroze obavljanje izvornih prava i ovlašćenja lokalnih samouprava. Odluka lokalne samouprave može biti predmet razmatranja samo ukoliko se njome krši zakon i samo Ustavni sud može da je stavi van snage.

Na osnovu ustavnih odredaba, ključna pitanja za funkcionisanje lokalne samouprave su detaljno regulisana Zakonom o lokalnoj samoupravi, za čije je usvajanje i dopune potrebna dvotrećinska većina u Parlamentu.

Broj nivoa, veličina opština. U Mađarskoj, sistem lokalne samouprave sastoji se od dva nivoa: postoji 3.100 opština i 19 okruga. Međutim, okruzi nisu nadređeni opštinama, jer su ovlašćenja koja se tiču distribucije i kontrole prethodnih veća okruga ukinuta. Osim toga, kao što ćemo kasnije videti, opštine imaju izvesne mogućnosti da ograniče aktivnosti okruga.

Sa prosečnim brojem stanovnika od približno 3.200, mađarske opštine su manje od opština u većini zemalja OECD (Organizacije za ekonomsku saradnju i razvoj) i mogu se porediti sa usitnjenijim sistemima u nekim zemljama zapadne Evrope, kao što su Francuska i Švajcarska. Veličina lokalnih nivoa vlasti se može procenjivati samo u sprezi sa obimom njihovih nadležnosti. S ove tačke gledišta, osnovni problem u mađarskom sistemu opština je u činjenici da organi lokalne samouprave obavljaju širi spektar funkcija u poređenju sa zemljama sa približno istom veličinom opština.

Posebni propisi za velike gradove i Budimpeštu. Postoje dva izuzetka u dvoslojnom sistemu:

- Gradovi sa pravima okuga, koji obavljaju nadležnosti i gradova i okruga. Premda je ovaj pristup uobičajen za zapadne sisteme, u Mađarskoj je broj gradova sa statusom okuga izuzetno veliki (22).
- Glavni grad, Budimpešta, podeljen je u 23 oblasti koje imaju nezavisna opštinska tela. Opštinska vlast Budimpešte je proglašena za teritorijalnu upravu (na nivou okruga). Poslovi koje obavlja opštinska uprava Budimpešte obuhvataju

i one nadležnosti koje se tiču čitavih gradova ili više od jedne oblasti. Za razliku od okruga, opštinska uprava Budimpešte ima ograničeno pravo na preraspodelu sredstava (globalni normativni doprinosi obezbeđeni za glavni grad kao celinu, odgovarajući ustupljeni porez na dohodak građana, porez na motorna vozila, dažbine i lokalne takse) vertikalno unutar sebe i oblasti i horizontalno između samih oblasti.

Podela nadležnosti

„Izvorne nadležnosti” i „lokalni javni poslovi”. Zadaci koji se odnose na pružanje određenih javnih usluga mogu se nametnuti lokalnim samoupravama jedino putem zakona. U Mađarskoj, Zakon o lokalnoj samoupravi definiše veoma širok spektar funkcija koje obavlja lokalna samouprava. U skladu sa Zakonom o lokalnoj samoupravi, glavne nadležnosti lokalnih samouprava su: razvoj opštine, zaštita životne sredine (zaštita značajnih lokalnih prirodnih bogatstava itd.); lokalni stambeni fond, vodovod, kanalizacija, preduzimanje mera za sprečavanje poplava, prerada otpadnih voda; održavanje javnih puteva i drugih javnih površina, lokalni javni prevoz, gradska čistoća, opštinska vatrogasna brigada, kao i poslovi odbrane i civilne zaštite na lokalnom nivou, učešće u snabdevanju električnom energijom; učešće u rešavanju nezaposlenosti na lokalnom nivou, obdaništa i osnovne škole; primarna zdravstvena i socijalna zaštita; pomoć lokalnim programima dečje zaštite; obezbeđivanje lokalnih javnih objekata, opšte obrazovanje, kultura i nauka; pomoć za razvoj sporta na lokalnom nivou, obezbeđenje prava nacionalnih i etničkih manjina i obezbeđenje uslova za zdrav život. U drugom paragrafu, zakon, osim navedenih, definiše sledeće nadležnosti: obezbeđenje pijaće vode; održavanje grobalja; ulična rasveta; pomoć lokalnim nevladinim organizacijama.

Osim ovih nadležnosti, opštine imaju na raspolaganju dve glavne mogućnosti za proširenje obima svojih poslova:

- Mađarske opštine imaju pravo da preuzmu bilo koje poslove koji nisu zabranjeni zakonom, proglašavajući ih za lokalne javne poslove.
- U skladu sa zakonom, opštine imaju pravo da preuzmu bilo koju funkciju od okruga koji je obavezan da prenese ove institucije (funkcije) ako to lokalna vlast zatraži (i ukoliko je mesto boravišta više od polovine korisnika u periodu od protekle četiri godine bilo na toj opštini). Međutim, lokalni nivo može takođe da vrati ove funkcije (ili institucije). Okrug mora da prihvati i sprovede odluku lokalnog nivoa.

Opštine imaju pravo da odrede načine obavljanja svojih funkcija. Mogu da pružaju usluge posredstvom sopstvenih institucija ili ugovornim aranžmanima sa drugom opštinom, neprofitnim ili profitabilnim organizacijama.

Neusklađenost između veličine opština i obima njihovih nadležnosti. Kao što sam napomenuo, veličina opština može se proceniti jedino u svetlu obima njihovih

nadležnosti. Manje jedinice lokalne samouprave nisu u mogućnosti da obavljaju određene „velike poslove”. Štaviše, veliki broj pozitivnih i negativnih posledica ovih poslova preliva se na stanovnike i glasače drugih jedinica lokalne samouprave, i lokalne samouprave u svojim odlukama ne uzimaju u obzir ni koristi ni nastale troškove.

U skladu sa osnovnim zakonodavstvom, sve lokalne samouprave, bez obzira na veličinu, imaju ista prava a, kao što se može videti u tabeli 1, mađarske opštine imaju isti broj nadležnosti kao i veće opštine u drugim zemljama.

Tabela 1.

*Funkcije različitih nivoa vlasti
(Mađarska, Austrija, Francuska, Španija)*

<i>Funkcija</i>	<i>Mađarska</i>	<i>Austrija</i>	<i>Francuska</i>	<i>Španija</i>
Protivpožarna zaštita	opštine	opština	opština	opština i provincija
Civilna zaštita	opštine	opština i lander	opština	opština, region i država
Predškolsko obrazovanje	opštine	opština	opština (infrastruktura) i država (zaposleni)	opština, region i država
Osnovno obrazovanje	opštine	opština	opština (infrastruktura) i država (zaposleni)	opština, region i država
Srednje obrazovanje	opštine (okrug)	opština	region (infrastruktura) i država (zaposleni)	opština, region i država
Bolnice	opštine (okrug) i centri	lander	država	opština, provincija, region i država
Obdaništa i jaslice	opštine	lander	opština	opština, provincija i region
Služba za brigu o porodici	opštine	država	departman	opština, provincija i region
Urbanizam	opštine	opština	opština	opština, provincija i region
Vodovod i kanalizacija	opštine i država (regionalna kompanija)		opština i država	opština
Sakupljanje otpada	opštine	opština	opština	opština
Odlaganje otpada	opštine	opština	opština	opština
Pozorišta i koncerti	opštine	opština, lander i država	opština, departman i država	opština, provincija, region i država
Muzeji i biblioteke	opštine i država	opština, lander i država	opština, departman i država	opština, provincija, region i država
Parkovi i otvorene površine	opštine	opština	opština	opština i region
Sport i rekreacija	opštine	opština i lander	opština i država	opština, provincija i region
Putevi	opštine i država	opština, lander i država	opština i država	opština, provincija, region i država
Gradski drumski saobraćaj	opštine	lander	opština	opština
Gradski železnički saobraćaj	opštine	država	region	opština
Gas	država	lander	opština	opština
	(regionalna kompanija)			
Vodosnabdevanje	opštine i država	opština	opština	opština, region i država
	(regionalna kompanija)			
Elektroprivreda	država	lander	departman, region i država	opština, region i država

Barati i Szalai (1999)

Izvor: Council of Europe, *Structure and operation of local and regional democracy* (studije zemalja).

Naravno, ovo je jedan od problema sa kojim mađarski sistem mora da se pozabavi. Neka rešenja su već predlagana poslednjih godina:

- Lokalna udruženja. Opštinskom politikom u Mađarskoj nastoji se da se opštine ohrabre da formiraju dobrovoljna udruženja manjih lokalnih samouprava. Od uvođenja novog sistema lokalnih samouprava, broj lokalnih udruženja raste, uprkos ozbiljnoj lekciji naučenoj u takozvanom „periodu zajedničkih veća” sedamedesetih i osamdesetih godina, kada su se susedne lokalne samouprave udruživale u jedinstvena lokalna veća dok su lokalne funkcije necentralnih naselja nazadovale. Parlament je 1997. doneo Zakon o (lokalnim) udruženjima lokalne samouprave kojim se regulišu organizaciona i finansijska pitanja udruženja. Na nekim poljima, opštinski sistem dotacija, posebno dotacija za kapitalne investicije, sadržao je uslove koji se tiču broja klijenata (stanovnika) podnosilaca zahteva.
- Asimetrična dodela funkcija. Postoje izuzeci iz opšteg pravila o „istim pravima i nadležnostima za svaku opštinu”. Postojeći sistem u određenom području zasniva se na logici da veće jedinice lokalne samouprave treba da imaju više zadataka od manjih. Npr. Zakonom o socijalnoj pomoći određuju se limiti, i ustanove dnevnog boravka mogu da postoje samo u opštinama koje su veće od propisanog limita.
- Mikroregioni. Postoji poseban oblik asimetrične dodele funkcija u slučajevima kada zakonodavci odaberu određene gradove koji moraju da obavljaju nadležnosti i za susedne opštine, npr. na polju građevinskih dozvola ili ustanova za brigu o porodici. Danas se resornim zakonima definišu različiti mikroregioni, tako da je moguće da određeno naselje bude deo različitih mikroregiona u različitim sistemima. Neophodno je izvršiti unifikaciju različitih sistema, a centralna vlast mora da izabere jednu od regionalnih struktura koja će služiti kao osnov za ovu unifikaciju. Na sreću, pristupanjem Evropskoj uniji će po svemu sudeći biti definisane osnovne funkcije nivoa mikroregiona; struktura mikroregiona će biti sistem u politici teritorijalnog razvoja kome će se ostali sektori prilagoditi.

Glavni rashodi opština. Kao što je navedeno u Prilogu, najveći deo javnih fondova jedinica lokalne samouprave troši se na obazovanje, zdravstvenu i socijalnu zaštitu. Stoga ćemo se u daljem tekstu baviti propisima koji regulišu ove oblasti.

Tabela 2.

Prihodi lokalnih uprava

U milionima HUF	1994.	1995.	1996.	1997.	1998.	1999.	2000.	2001.	2002.
TEKUĆI PRIHODI	607 928	699 182	842 489	1 009 619	1 211 860	1 363 691	1 467 114	1 691 151	1 958 677
Od kojih									
Lokalne takse	33 992	46 383	80 813	111 162	145 826	198 363	221 766	266 685	296 772
Porez na dohodak na derivativnom osnovu	61 298	77 580	70 329	78 535	89 545	66 580	30 289	35 799	41 626
Porez na vozila	2 465	2 472	7 056	7 910	8 842	11 444	12 622	14 062	14 584
Ostali izvorni prihodi	83 918	99 890	146 220	194 602	230 132	246 828	267 930	295 728	333 078
Tekuće dotacije iz centralnog budžeta *	401 663	448 678	514 087	579 323	686 902	784 924	867 937	993 435	1 184 655
Kapitalne dotacije iz centralnog budžeta**	24 592	24 179	23 984	38 087	50 613	55 552	66 569	85 443	87 962
KAPITALNI PRIHODI	67 373	65 232	71 370	94 847	101 386	106 231	143 446	190 615	196 946
Kapitalni prihodi iz sopstvenih izvora	37 933	43 699	42 968	51 242	51 404	60 165	76 059	81 417	82 979
Dotacije za potrebe kapitala***	29 440	21 533	28 402	43 605	49 982	46 066	67 387	109 197	113 968
ZAJMOVI	0	0	0	5 365	7 101	6 700	8 393	10 760	13 683
PRIVATIZACIJA	11 038	25 695	47 396	90 509	19 361	21 920	37 110	11 211	11 649
GFS PRIHODI	686 339	790 109	961 255	1 200 340	1 339 708	1 498 542	1 656 064	1 903 736	2 180 955
GFS PRIHODI BEZ PRIVATIZACIJE	675 301	764 414	913 859	1 109 831	1 320 347	1 476 623	1 618 953	1 892 526	2 169 306
U procentima	1994.	1995.	1996.	1997.	1998.	1999.	2000.	2001.	2002.
TEKUĆI PRIHODI	88,58%	88,49%	87,64%	84,11%	90,46%	91,00%	88,59%	88,83%	89,81%
Od kojih									
Lokalni porezi	4,95%	5,87%	8,41%	9,26%	10,88%	13,24%	13,39%	14,01%	13,61%
Porez na dohodak na derivativnom osnovu	8,93%	9,82%	7,32%	6,54%	6,68%	4,44%	1,83%	1,88%	1,91%
Porez na vozila	0,36%	0,31%	0,73%	0,66%	0,66%	0,76%	0,76%	0,74%	0,67%
Ostali prihodi iz sopstvenih izvora	12,23%	12,64%	15,21%	16,21%	17,18%	16,47%	16,18%	15,53%	15,27%

U procentima	1994.	1995.	1996.	1997.	1998.	1999.	2000.	2001.	2002.
Tekuće donacije iz centralnog budžeta *	58,52%	56,79%	53,48%	48,26%	51,27%	52,38%	52,41%	52,18%	54,32%
Donacije kapitala iz centralnog budžeta**	3,58%	3,06%	2,50%	3,17%	3,78%	3,71%	4,02%	4,49%	4,03%
KAPITALNI PRIHODI	9,82%	8,26%	7,42%	7,90%	7,57%	7,09%	8,66%	10,01%	9,03%
Kapitalni prihodi iz sopstvenih izvora	5,53%	5,53%	4,47%	4,27%	3,84%	4,01%	4,59%	4,28%	3,80%
Dotacije za potrebe kapitala***	4,29%	2,73%	2,95%	3,63%	3,73%	3,07%	4,07%	5,74%	5,23%
ZAJMOVI	0,00%	0,00%	0,00%	0,45%	0,53%	0,45%	0,51%	0,57%	0,63%
PRIVATIZACIJA	1,61%	3,25%	4,93%	7,54%	1,45%	1,46%	2,24%	0,59%	0,53%
GFS PRIHODI	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%
GFS PRIHODI ISKLJUČUJUĆI	98,39%	96,75%	95,07%	92,46%	98,55%	98,54%	97,76%	99,41%	99,47%
PRIVATIZACIJU									

* Uključujući i PDFL na nederivativnom osnovu.

** Naslovljene i ciljane dotacije.

*** Isključujući naslovljene i ciljane dotacije.

Proces poveravanja novih poslova jedinicama lokalne samouprave od centralne vlasti. Uvođenje nove obavezne dužnosti u lokalnu samoupravu dopušteno je samo u slučaju da Parlament obezbedi neophodna finansijska sredstva za obavljanje i izvršavanje takvih zadataka. Međutim, ta sredstva se mogu obezbeđivati na različite načine, putem dotacija, prenosa sredstava ili posrednog ili neposrednog obezbeđivanja većeg prostora za lokalno oporezivanje. Prirodno, pri svakom definisanju novih opštinskih nadležnosti ili postavljanju novih standarda za pružanje opštinskih usluga, započinje rasprava o obimu „neophodnih sredstava”. Iako Parlament povećava iznos izračunat na osnovu formule, ili namenskih dotacija, opštine iznose argument da ova dodatna sredstva nisu dovoljna za finansiranje novih troškova. S druge strane, po mišljenju centralne vlade, trebalo bi izvršiti i analizu poreskog sistema, jer na tom polju ima dosta prostora za povećanje lokalnih taksa.

Podela funkcija između okruga i jedinica lokalne samouprave. Pre 1990. godine, lokalne vlasti su uglavnom funkcionisale kao agencije centralne vlade i lokalna veća su bila podređena većima okruga. U novom sistemu, gotovo sve opštinske funkcije prenete su na jedinice lokalne samouprave, dok okrug ostaje odgovoran samo za one poslove koji se tiču više opština. Osim toga, okruzi nemaju svoj poseban izvor prihoda, npr. nemaju pravo na ubiranje poreza. Imaju pravo na deo prihoda od dažbina ali ne i pravo pravo da određuju njihovu stopu. S druge strane, kao što se može videti, jedinice lokalne samouprave imaju mogućnost da dodatno ograniče aktivnosti okruga. To je dovelo do toga da su jedinice lokalne samouprave preuzele sve ustanove i nadležnosti koje su, s političke tačke gledišta, najpopularnije i najisplativije, dok su upravama okruga ostale najskuplje i manje privlačne nadležnosti.

Centralna kontrola opštinskih usluga

Uslovi u resornim zakonima i odredbama, standardi. Pобољшanje (definisanje preciznog značenja lokalnih usluga, postavljanje standarda za lokalne usluge itd.) zadatak je resornih zakona. Na primer:

- Zakon o obrazovanju određuje obavezan broj nastavnih sati za prosvetne radnike, zahteve i parametre za organizaciju razreda, mogućnosti podele razreda u grupe, vremenske okvire za učeničke programe (obavezne i slobodne aktivnosti na času, van nastave, posebne individualne aktivnosti, itd.).
- Zakon o socijalnoj pomoći određuje tehničke/stručne parametre ustanova, najmanje iznose raznih dopunskih beneficija na lični dohodak, parametre subvencija za nabavku i održavanje nekretnina za stanovanje itd.

Svakako da ovi resorni zakoni i druge zakonske odredbe ograničavaju slobodu pri donošenju odluka koje se tiču pružanja obaveznih javnih usluga. Međutim, veliki broj ovih propisa donosi se uredbom ministara ili vlade tako da se mogu usvojiti samo prostom većinom glasova; za njih nije potrebna dvotrećinska većina kao što je to slučaj kod ustavnih amandmana ili amandmana na Zakon o lokalnoj samoupravi.

Regulativa u oblasti rada u državnim institucijama. Na centralnom nivou ne postoje propisi o zapošljavanju u organima lokalne samouprave, ali postoje dva zakona kojima su određeni platni razredi i radno iskustvo državnih službenika koji rade u kabinetu gradonačelnika i ustanovama. Osnovna plata navedena u Zakonu o državnim službenicima samo je preporuka za lokalne samouprave – moguće je odstupiti u oba pravca od ovih normi (mada samo do određene mere ukoliko se radi o smanjenju). Zakon o državnoj službi utvrđuje minimalne plate, pružajući mogućnost za njihovu korekciju naviše.

Institucije kontrole. Centralna vlada sprovodi izvesnu kontrolu nad opštinama. Kontrola može da se analizira u dve dimenzije: 1) svrha kontrole i 2) institucionalni oblik kontrole.

Mađarski sistem je tipičan sistem agencija. Gotovo svako ministarstvo ima regionalne kancelarije od kojih je najvažnija Okružna kancelarija javne uprave, koja predstavlja agenciju pri kabinetu predsednika vlade. Ova kancelarija ima zadatak da preispituje zakonitost i regularnost odluka donetih na lokalnom nivou. Ukoliko su odluke koje se tiču manje važnih pitanja u suprotnosti sa zakonom, mogu ih oboriti. Međutim, ukoliko je reč o opštinskoj uredbi, kancelarija mora da podnese opštini zahtev za promenu uredbe. Ukoliko se lokalna samouprava ogлуši o takav zahtev, Kancelarija javne uprave se može obratiti Ustavnom sudu.

Teritorijalna kancelarija javnih finansija (TÁH), koja je prošle godine spojena sa Trezorom, prikuplja podatke o budžetu od lokalnih samouprava i njima dostavlja odgovarajuće informacije. U Mađarskoj, državni sistem trezora ne obuhvata opštine, ali formiranje Državnog trezora ima posledice i za opštine, jer se od tada transferi sa centralnog nivoa finansiraju u formi tzv. neto finansiranja: opštine primaju doprinose i dotacije, čiji je iznos umanjen za ukupan iznos poreza i doprinosa koji se odnose na lične prihode. Tako se smanjuju zahtevi za gotovinom u opštinama.

Državna agencija za reviziju (SAO) obavlja spoljnu reviziju. Međutim, organizacioni sistem SAO i broj zaposlenih nije dovoljan da bi se obavljala inspekcija sveukupnog poslovanja lokalnih samouprava onoliko često koliko je potrebno (svake tri godine) u pogledu brzine, uspešnosti i poštovanja zakona. Odgovarajuće pravne regulative ne navode učestalost sveukupne revizije svake lokalne samouprave. Prema podacima OECD (1999), pri sadašnjim kapacitetima SAO, iscrpna revizija može da se vrši u svakoj lokalnoj samoupravi u proseku na svakih 50-60 godina. Svaka lokalna samouprava sa godišnjim budžetom iznad 100 miliona forinti mora da angažuje spoljne revizore za kontrolu zakonitosti finansijskih operacija i opštinskih računa.

Mađarski sistem kontrole opština se gotovo isključivo koncentriše na pitanja zakonitosti rada. Često jedino lokalna finansijska komisija pokušava da sačini određenu analizu efikasnosti dok joj drugi partneri ne pomažu u ovom naporu. Ukoliko opština želi da napravi ocenu rada neke od svojih institucija, mora da angažuje neku konsultantsku firmu čije su usluge često skupe.

Regulativa o zaduživanju opština

Zakonska ograničenja na lokalno zaduživanje. Mađarske opštine su relativno autonomne. Lokalne samouprave mogu da pozajmljuju sredstva od bilo koje finansijske institucije, pod tržišnim uslovima. Uopšteno rečeno, država ne preuzima odgovornost za lokalne samouprave.¹ Mađarski sistem se oslanja na tržišnu disciplinu; finansijsko tržište treba da proceni potrebu opština za kreditom, kao i u slučaju privatnih firmi.

Jedino ograničenje predstavlja restikcija na lokalno zaduživanje: Zakon o lokalnoj samoupravi ograničava iznose zajma na 70% izvornih prihoda lokalne samouprave (koji se ostvaruju iz lokalnih taksa, dažbina, kamata, kazni i drugih specifičnih prihoda), kada se od toga oduzmu neto kratkoročne obaveze i dugovi koji dospevaju te godine (vraćanje glavnice, plaćanje kamate i zakupnina). Međutim, nema zlatnog pravila: ne postoji regulativa koja propisuje da li će zajam biti iskorišćen za tekuće potrebe ili investicije. U praksi, zlatno pravilo je jedno do ključnih tačaka u procesu pripreme lokalnog budžeta, lokalni političari nisu spremni da usvoje lokalni budžet ukoliko tekući rashodi premašuju tekuće prihode.

Postupak stečaja opština. Sistem je ojačao tokom 1996. godine, kada je Mađarska usvojila veoma strog Zakon o stečaju opština, prvi te vrste u Evropi. Zakon o stečaju opština reguliše postupak u slučaju nelikvidnosti. Kriterijumi za određivanje nelikvidnosti, kao i sam stečajni postupak, veoma su slični kao i za privatne kompanije.² Postoje samo dve razlike. Prva proizlazi iz činjenice da pravo lokalne zajednice na samoupravu ne zavisi od kvaliteta finansijskih odluka u opštinskom telu. Na kraju postupka lokalna samouprava ne može da bude raspuštena.³ Mađarski propis o bankrotstvu opština redefiniše, ograničava prava opštinskog tela u toku trajanja stečajnog postupka (npr. jedino stečajni upravnik može da sastavi predlog za opštinski

¹ U izuzetnim slučajevima, međutim, kada lokalna samouprava uzme zajam za projekat od velikog značaja za društvo, npr. neki veliki projekat za zaštitu životne sredine, država se ponekad pojavljuje kao garant, pri čemu ona zahteva kontragarancije.

² Postupak može da započne kada lokalna uprava ili njen budžetski korisnik imaju dug koji ne mogu da isplate duže od 60 dana. Sud donosi presudu da se otpočne sa postupkom poravnanja duga i određuje stečajnog upravnika. Najpre se traži kompromisno rešenje tako što lokalna uprava i poverioci treba da pokušaju da postignu sporazum o poravnanju duga na osnovu čega mogu da se vrše uplate. U tom periodu ne mogu se praviti nikakva nova zaduženja ili vršiti plaćanja bez potpisa stečajnog upravnika. Ako se ne postigne sporazum između jedinice lokalne samouprave i njenih poverilaca, sud nalaže prodaju sredstava lokalne uprave. Dug može da se vrati u visini vrednosti tih sredstava, a nalog o isplati poverilaca je zakonom propisan. Redovna lična primanja, potraživanja na osnovu plenidbe i javni dugovi dolaze na prvo mesto. Postupak poravnanja duga ne može se završiti likvidacijom dotične lokalne samouprave, jer se tokom čitavog postupka moraju zadržati sredstva koja su neophodna za obavljanje osnovnih funkcija.

³ Npr. u nekim državama i provincijama Severne Amerike u slučaju bankrotstva, opština se likvidira kao što se to čini sa privatnim kompanijama, nakon čega teritorija i stanovništvo pripadaju nekoj od susednih opština koja nadalje pruža lokalne usluge u toj oblasti.

organ jer on/ona ima pravo da deluje nezavisno od tog organa, ukoliko on ne donese odluku u propisanom roku). S druge strane, za vreme trajanja postupka poravnanja duga, lokalna samouprava mora da obavlja samo obavezne nadležnosti propisane zakonom. Te nadležnosti obuhvataju relativno veliki broj institucija, ali zakon zabranjuje finansiranje onih institucija u kojima:

- 1) polovina kapaciteta nije iskorišćena,
- 2) rashodi po glavi stanovnika iznose više od 130 % nacionalnog proseka.

Međutim, ova ograničenja ne važe za institucije koje su jedine u tom mestu.

Izvorni prihodi

Struktura prihoda opština (osnovni izvori i njihov udeo). Mnogi udžbenici kažu da je glavni pokazatelj nezavisnosti jedne opštine udeo izvornih prihoda u njenom budžetu, odnosno mali udeo transfera sa centralnog nivoa. U Mađarskoj se u periodu tranzicije struktura opštinskih prihoda znatno izmenila, što pokazuje tabela 2. Najvažnija promena se ogleda u rastu lokalnih prihoda u odnosu na ukupni prihod. Ujedno, udeo sredstava koji dolazi od centralne vlade (ustupljeni prihodi, dotacije i drugi transferi) smanjen je sa 67% (1994) na 54% (2000. i 2001). U 2002. godini došlo je do blagog porasta na 57%.⁴

⁴ Prihod se izračunava bez transfera iz Fonda za zdravstveno osiguranje.

Tabela 3.

Lokalne takse

<i>Opštine</i>	1991.	1992.	1993.	1994.	1995.	1996.	1997.	1998.	1999.	2000.	2001.
Porez na zgrade											
– na stambenu imovinu	55	163	169	153	156	188	213	215	239	296	337
– na nestambenu imovinu	65	456	470	495	510	597	628	633	658	687	697
Porez na zemljište	35	319	312	316	328	392	394	388	382	380	390
Komunalna taksa za fizička lica	89	794	839	834	839	1 296	1 470	1 525	1 661	1 858	1 981
Komunalna taksa na poslovanje	95	537	561	587	607	786	846	825	806	764	746
Boravišna taksa											
– za goste	70	198	196	232	215	259	288	306	339	369	410
– za objekte	46	128	132	132	134	158	170	168	170	164	171
Porez na poslovanje	132	454	504	592	656	1 122	1 437	1 607	1 892	2 226	2 354
<i>Broj opština</i>	308	1 494	1 518	1 578	1 640	2 297	2 537	2 672	2 813	2 970	3 027

<i>Prihodi (u milionima HUF)</i>	1991.	1992.	1993.	1994.	1995.	1996.	1997.	1998.	1999.	2000.	2001.
Porez na poslovanje	200	2 119	2 294	3 255	4 145	8 313	10 752	13 056	16 629	22 262	26 138
Porez na zemlju	15	394	474	710	813	1 296	1 717	1 811	2 262	3 099	3 221
Komunalna taksa za fizička lica	304	420	530	516	747	1 492	1 980	2 698	3 422	4 557	4 933
Komunalna taksa na poslovanje	646	933	1 222	1 200	1 075	1 174	1 178	1 161	1 354	1 192	1 174

U literaturi o fiskalnom federalizmu javljaju se tri razloga kao opravdanje za lokalno oporezivanje.

Uračunljivost. Efikasna vlast iziskuje da birači kontrolišu kako rade njihovi predstavnici i kako troše poreske i druge prihode. Međutim, birači nisu u stanju da obavljaju kontrolu ako ne mogu da vide koliki su porezi i nameti za finansiranje lokalnih usluga. Uračunljivost se smanjuje kada su opštine u stanju da lokalne usluge finansiraju iz drugih izvora ili kada korisnici direktno plaćaju samo deo cene.⁵ Što je veći udeo direktnog plaćanja za opštinske usluge, veća će biti „javna osetljivost” za lokalne odluke i povećanje lokalne uračunljivosti.

Smanjena zavisnost od centralne vlade. Gledište opština na dotacije centralne vlade ima dve strane. Opštine očigledno više vole da dobijaju transfere od centralne vlade, nego da opterećuju porezima i dažbinama svoje korisnike. Sa druge strane, lokalne vlasti su ostale bez odbrane, jer nisu u stanju da iz godine u godinu utiču na politiku centralne vlade. Pošto je lokalno oporezivanje takođe zasnovano na centralnoj politici, onako kako to zakon predviđa, a pošto je centralna vlada podvrgnuta budžetskom ograničenju, onda centralna vlada radije ograničava dotacije nego što centralizuje lokalne poreze.

Fiskalni kapacitet opština. Opštine u većini slučajeva izgledaju ravnodušne prema izvoru prihoda, ali možda više vole dotacije od centralne vlade. Međutim, pojednostavljeno je i pogrešno vrednovati fiskalni kapacitet isključivo u terminima potencijalne veličine prihoda i izdataka. Naravno, izuzetno je važna stabilnost prihoda i ona u opštinama počiva na lokalnim odlukama i lokalnim prihodima i povećava se u odnosu na opštine koje zavise od dotacija centralne vlade. Štaviše, ako je data stabilnija osnovica za prihode, opadaju troškovi uzimanja zajma a povećava se kredibilitet opština.

Sistem lokalnih taksa i poreza

Mađarska regulativa. Zakon o lokalnim porezima i taksama definiše jedino moguće uvođenje lokalnih taksi i poreza, a opštine imaju slobodu da odrede da li će uvesti poreze i koji porezi će to biti.

Opštine nemaju pravo uvode lokalne poreze u drugim oblicima. Ova definicija sadrži osnovicu i maksimalan iznos (stopu) različitih poreza.

Trenutno, one su ovlašćene da ubiraju sledeće poreze:

Porez na građevine naplaćuje se za objekte i delove objekata koji služe u stambene i druge svrhe, a porez plaća vlasnik. Poreska osnovica se određuje prema korisnoj površini (u kvadratnim metrima) ili kupoprodajnoj vrednosti.

⁵ Krši se tzv. „Vigzelova (Wicksell) veza” između opštinske odgovornosti za poreze i izdatke. Vidi: Breton, 1996; Bird & Tassonyi, 1999.

Porez na zemljište naplaćuje se za građevinsko zemljište koje se još građevinski ne koristi. Poreski obveznik i poreska osnovica podležu pravilima utvrđenim za porez na građevine.

Komunalna taksa za privatna lica je drugi tip poreza koji se odnosi na nekretnosti. Ovaj porez plaćaju privatna lica koja poseduju nepokretnu imovinu ili pravo izdavanja nekretnina za stanovanje koje nisu u vlasništvu privatnih lica, na području nadležnosti dotične lokalne samouprave.

Komunalna taksa koju plaćaju poslovni subjekti odnosi se na zaposlenu radnu snagu. U ovom slučaju, do poreske osnovice se dolazi na osnovu prosečnog statističkog broja zaposlenih na teritoriji opštine.

Boravišna taksa se naplaćuje licima koja borave kao gosti, ili vlasniku smeštajnih kapaciteta. Taksa se u prvom slučaju zasniva na broju svih ili dela gostiju/noći, i vlasnik je u obavezi da prikupi taksu. U drugom slučaju, zasniva se na veličini korisne površine objekta.

Porez za obavljanje privredne delatnosti plaća se na poslovne aktivnosti /usluge i/ili sedište kompanije ili drugih poslovnih jedinica na teritoriji lokalne samouprave. Porez plaćaju preduzetnik ili vlasnik preduzeća. U slučaju stalnog poslovanja, porez se zasniva na neto prihodu od prodaje proizvoda/usluga, neto cene prodate robe, vrednosti rada podugovarača i cene materijala. (Maksimalna poreska stopa je 2 procenta.) U slučaju privremenog obavljanja poslova, porez se može ustanoviti na osnovu broja kalendarskih dana kada su obavljanje poslovne aktivnosti.

Porez na motorna vozila regulisan je posebnim zakonom; mađarski zakon ga ne smatra lokalnim porezom, ali on donosi prihode lokalnim samoupravama i one imaju veliku ulogu u određivanje stope. Poreski obveznici, poreska osnovica i slučajevi koji su oslobođeni plaćanja ovog poreza su u pojedinostima određene zakonom dok se stvarne poreske stope određuju – između zakonski minimalnih i maksimalanih stopa – lokalnom uredbom.⁶

Kako je prethodno navedeno, okruzi ne poseduju ovlašćenje za uvođenje poreza. Njihovi prihodi tipa poreza dolaze isključivo iz dažbina čiju stopu (iznos) određuje država.

Lokalne takse se mogu uvesti samo lokalnom uredbom, u kojoj moraju biti definisani oblici lokalnih taksa, njihove stope (iznosi) i oslobađanje od plaćanja taksa, olakšice ili krediti. Postoji više od stotinu opština koje ne ubiraju nikakve lokalne takse. Opštine imaju neograničenu slobodu kad su u pitanju oslobađanje od plaćanja poreza, poreske olakšice i poreski krediti.

⁶ U svakom slučaju, sledeće godine opštine gube pravo na određivanje poreske stope, u celoj zemlji će se primenjivati jednaka stopa koju odredi vlada.

Tabela 4.

*Ocena mađarskih opštinskih tehnika
na osnovu kriterijuma za uspešno budžetiranje*

Kategorija	Kriterijumi	Mađarski sistem
Odgovornost	Kontrole – da bi se obezbedilo da rukovodioci, izvršioci i sve relevantne strane izvršavaju političke direktive.	Mađarski opštinski budžet ne sadrži eksplicitne političke direktive, ciljeve zbog odsustva metoda realnog planiranja. Otuda rukovodioci i ostali akteri ne mogu da sprovedu nepoznate političke direktive.
Sveobuhvatnost	Obuhvatiti sva korišćenja vladinih finansijskih sredstava.	Mađarski sistem sadrži sve institucije koje su tipično deo sistema javnog finansiranja. Opštinske firme i javne fondacije su izvan njega, gotovo u svakoj zemlji.
Ograničenost	Ograničenja na iznos novca koji treba da pribavi vlada.	Jedan od najvažnijih ciljeva mađarskog sistema javnog finansiranja je da ograniči javnu potrošnju.
Kooperativnost	Budžetiranje treba da postoji u skladu sa ostalim procesima odlučivanja i ne treba da bude dominantan.	U vreme nedostatka sredstava, budžet je uvek adut za druge odluke. U većini opština, eksplicitna funkcija budžeta je da definiše koje prethodne odluke mogu da se realizuju, a koje moraju da se izmene ili odgode.
Iskrenost	Sadrži nepristrasne projekcije.	Ova projekcija nedostaje u gotovo svim lokalnim budžetima. Lokalni budžet se često menja (tri ili više puta u godini). Ovo ukazuje da lokalni političari znaju da će se odobreni i „stvarni” budžet razlikovati.
Sposobnost procene	Ohrabriti učesnike da teže za najvećim efektom uz najmanje troškove.	Većina opštinskih sistema budžetiranja ne poredi troškove i efekte. Procena se koncentriše samo na potrošnju, da li je potrošnja minimalna (a ne trošak), nezavisno od njenog efekta.
Legitimnost	Proces budžetiranja treba da ostavi važne odluke za odgovarajuće organe u pravnom smislu.	Valjano odobravanje je kamen temeljac mađarskog sistema opštinskog budžetiranja. Možda je ovaj kriterijum prenaplašen, naročito kada se budžet institucija podeli za mnogo (npr. 30-40) namena.
Sposobnost zapažanja	Razmatrati kratkoročno i dugoročno.	Zbog naglo promenljive ekonomske situacije i nepredvidljivog sistema dotiranja iz centralnog budžeta, planiranje je postalo jedna od najslabijih tačaka sistema.
Sposobnost reagovanja	Budžet mora da usvaja politike koje su u skladu sa željama javnosti.	Nedostaje prikupljanje informacija o željama javnosti. Tekući sistem „testira” zadovoljstvo javnosti samo putem redovnih izbora – tako da bi želje javnosti mogle da se saznaju samo putem predstavnika.
Pravovremenost	Proces budžetiranja treba da obavlja i redovne poslove kada se to očekuje.	Proces opštinskog budžetiranja ima veoma krut rok sa „teškom kaznom” za slučaj prekoračenja. Proces realizacije budžeta takode je strogo vremenski ograničen: namenska sredstva koja se ne potroše na dan 31. decembra mogla bi da se zadrže samo na osnovu izričitog odobrenja predstavničkog tela.
Transparentnost	Učesnici i spoljni akteri treba da razumeju budžet i budžetske procedure.	Centralno zakonodavstvo zahteva da mađarski budžet sadrži mnogo informacija, tako da su lokalni budžeti ogromni i složeni. Sa druge strane, specijalno znanje učesnika i drugih aktera takode je relativno nisko na planu budžetiranja.

Izvor: Meyers, Roy T. (1996) i Szalai et al. (2002).

Razlike između stvarnih i potencijalnih prihoda od lokalnih poreza i taksa. Kako se vidi u tabeli 3, mađarske lokalne samouprave ne koriste u potpunosti svoje mogućnosti oporezivanja. Čak i najomiljeniji porezi (porez na promet i komunalna taksa) nisu realizovani u velikom broju opština, a u mnogim opštinama se ne ubiru po maksimalnim stopama. Centralna vlada pokušava neposredno i posredno da stimuliše povećanje prihoda od lokalnih poreza i taksa. Neposrednu stimulaciju predstavlja stavka u sistemu transfera koja se izračunava na osnovu formule, a koja se odnosi na prihode koje su prikupile lokalne samouprave: dodatni transferi sa centralnog nivoa u visini iznosa koji opština prikupi od boravišne takse za smeštaj u turističkim kapacitetima. Za veće takse koristi se posredan način stimulisanja: transfer na osnovu formule je smanjen za one opštine u kojima je poreska osnovica za lokalni porez na promet visoka. Kako je ovo „negativno ujednačavanje” nezavisno od stvarnog poreskog prihoda, opštine sa visokom poreskom osnovicom se ohrabruju da odrede više poreske stope kako bi pokrile nedostajući prihod iz transfera sa centralnog nivoa. (Iznos prenosa se ne umanjuje ukoliko se povećaju poreske stope i, shodno tome, prihodi od poreza.)

Utvrđivanje vrednosti lokalnog poreza na promet kao glavnog lokalnog poreza

Jedna od posebnih karakteristika mađarskog sistema lokalnog oporezivanja je vodeći udeo lokalnog poreza na promet. Ovo je poseban porez čija je osnovica je veoma slična osnovici poreza na dodatu vrednost (PDV).

Prednosti i nedostaci ovog oblika lokalnog oporezivanja. Porez na promet zasnovan je na bruto prihodu od prodaje (sa nekim odbijanjima) i predstavlja kuriozitet mađarskog sistema lokalnog oporezivanja. Postoji samo jedan sličan porez u Evropi: Italija je primenila sličan porez na regionalnom nivou 1999. godine.⁷

To je najvažniji mađarski lokalni porez i on je prilično problematičan i negativno utiče na privredne aktivnosti. Taj porez se može eksportovati. Ukoliko lokalna firma ima monopolski položaj, ona može da povećava cene, tako da su kupci primorani da plaćaju ekstracenu kako bi se finansirali lokalni porezi. Oni su ti koji plaćaju lokalne poreze. Poreska osnovica je veoma osetljiva na kratkoročne ekonomske cikluse. Cena administracije je visoka, jer (a) njena osnova se izračunava u skladu sa metodologijom koja se veoma razlikuje od metoda korišćenog za utvrđivanje obaveza po osnovu

⁷ Analizirajući međunarodne podatke, možemo da izvršimo podelu zemalja u dve grupe po pitanju glavnih oblika lokalnih poreza. U prvoj grupi, glavni lokalni porezi su porezi na imovinu. U ovu grupu spadaju zemlje engleskog govornog područja, Holandija i Francuska. Drugi glavni poreski režim se zasniva na dohotku stanovnika. Ovo je glavni lokalni porez u nordijskim zemljama, Švajcarskoj, Belgiji i Luksemburgu. SAD takođe koristi ovakav oblik, ali na nivou države i paralelno sa porezom na robu i usluge.

poreza na dobit pravnog lica (koji često dovodi do grešaka u poreskim prijavama), a (b) provera poreskih prijava zahteva veoma složen sistem revizije.⁸

Uprkos tome, mađarske opštine „vole” ovaj porez. Pre svega, to je stabilan element mađarskog opštinskog sistema i lokalni poreski obveznici ga znaju, „on je prihvaćen i funkcioniše”. Prema mišljenju političara iz centralne vlade, ovim oblikom oporezivanja promet lokalnih firmi se povezuje sa kvalitetom lokalnih javnih usluga koje se finansiraju iz lokalnog budžeta. Tako ove kompanije plaćaju lokalne poreze koje koriste opštinske službe. Prirodno (i cinično) je da je na listi političara ovaj porez prvi i omiljen, jer to je skriveni porez: (lokalni) glasači ne suočavaju se neposredno sa ovim opterećenjem. Njegova osnovica je nejednako raspoređena po opštinama. Shodno oceni Ministarstva finansija, jaz između poreske osnovice po glavi stanovnika lokalnog poreza za preduzeća između bogatih i siromašnih opština mnogo je veći nego što bi to bilo npr. u slučaju poreza na imovinu – lakše je uporediti cenu imovine u različitim opštinama nego prihode lokalnih preduzeća.

Poreska konkurencija. Ova poreska osnova je veoma pokretljiva, i može da stvori poresku konkurenciju između opština. Npr. velike kompanije koje posluju u različitim opštinama imaju mogućnost da svoje prihode prijave u mestima sa niskom poreskom stopom, ili tamo gde će dobiti specijalni tretman.

Pristup Evropskoj uniji. U toku procesa pristupa EU problemi u postojećem mađarskom sistemu oporezivanja postaju sve očigledniji. Politika konkurencije je jedno od glavnih područja aktivnosti Evropske unije i ona zabranjuje nepravilne subvencije. Zbog toga su programi koncesija i izuzetaka od normalne poreske strukture podvrgnuti strogom ispitivanju. Stranim investitorima koji su se u Mađarskoj pojavili u poslednjoj deceniji davana su obećanja (od lokalnih samouprava) da se ovo lokalno oporezivanje neće primeniti na njih. Distorzije na tržištu koje su nastupile kao posledica lokalnih poreskih kredita bile su ključna tema pregovora sa EU. U skladu sa svojom opštom poreskom politikom, Unija je zahtevala hitno ukidanje svih ovih programa.

U Mađarskoj vlada opravdan strah da će se kompanije iseliti u zemlje u kojima mogu da posluju uz niže troškove (uključujući i poreze). Pregovori su završeni kompromisom. Sva oslobađanja od plaćanja poreza i poreski krediti na neodređeni rok moraju se ukinuti do 31. marta. Opštine mogu da zadrže programe poreskih koncesija na fiksni rok do 2007. godine. (Ovom tačkom u Ugovoru o pristupanju EU reguliše se ne samo poreski sistem za poslovne aktivnosti već i svi porezi koje plaćaju lokalna preduzeća, kao i komunalne takse, porez na nepokretnosti i porez na zemljište.)

⁸ Većina opština nema dovoljno obučeno osoblje za reviziju poreskih prijava.

Problemi sa primenom (lokalnog) poreza na nepokretnosti

Stvarna i potencijalna uloga oporezivanja imovine u mađarskom sistemu finansiranja opština. U poslednja dva izborna perioda, obe vlade su predložile jačanje sistema poreza na imovinu zasnovanog na tekućoj vrednosti. Međutim, obe grupe su odustale od ovih planova usled jakog protivljenja uvođenju „novih poreza” tako da su prihodi od lokalnih poreza na imovinu ostali relativno mali. Opšti stav je da je porez na imovinu po svemu sudeći najpogodniji lokalni porez u Mađarskoj, kao i u velikom broju drugih zemalja.

Glavna teškoća za uvođenje poreza na imovinu na lokalnom nivou: politički problemi. Porez na imovinu nije popularan u bilo kojoj zemlji, jer to nije prikriveni porez: poreski obveznici imaju obavezu i moraju periodično da ga plaćaju u punom iznosu. (Dok se ostali porezi odbijaju od dohotka ili su prikriveni u ceni robe.) Prirodno, mađarske opštine pokušavaju da izbegnu politički rizičan korak uvođenja ovog poreza lokalnim glasačima. Lokalno privredni subjekti plaćaju „poznati” porez (na promet tako da opštine nisu za to da im se nametne novo poresko opterećenje.

Glavne teškoće za uvođenje poreza na imovinu na lokalnom nivou: takozvana vertikalna fiskalna konkurencija. Poreska konkurencija postoji ne samo među opštinama, nego i između lokalnih i centralnih vlasti. Povećanje poreza na centralnom nivou smanjuje (politički izvodljiv) nivo lokalnog poreza. Kako se smatra da u Mađarskoj postoji prekomerno oporezivanje, lokalne samouprave izjavljuju da bi rado uvele i nove lokalne poreze, ali ih u tome sprečavaju suviše visoki centralni porezi na „domaćinstva”.

Glavne teškoće za uvođenje poreza na imovinu na lokalnom nivou: administrativni problemi. Jedna od glavnih prepreka je nepripremljenost lokalne poreske administracije. Procena može da predstavlja glavni problem. Porez na imovinu prema njenoj vrednosti zahteva sprovođenje složenog postupka procene koji poreski obveznici često osporavaju: veliki broj poreskih obveznika bi napravio jednostavno poređenje svoje procene sa procenom svog suseda, bez obzira na bilo koje važne razlike u obeležjima imovine. Kako veća vrednost imovine (viša poreska osnovica) znači veći porez za vlasnika, svi građani će biti ohrabreni da „potcene” vrednost svoje imovine. Rešenje bi se moglo naći u uvođenju programa masovne inspekcije, kao što je to slučaj u mnogim zemljama, međutim to neće biti ostvarljivo sve dok se ne reše problemi koji proističu iz nedostatka novca u opštinskim fondovima i manjka osoblja. Dalje, mađarski poreski sistem ne dozvoljava da poreske vlasti procenjuju poresku osnovicu – jedino poreski obveznici imaju pravo da izračunaju iznos poreza, a poreske vlasti mogu da izvrše kontrolu ovog obračuna.

Opštinska ili centralna procena. Nedostatak opštinskih sredstava za obavljanje procene lokalne imovine nameće pitanje opravdanosti prenošenja procene u opštinsku nadležnost. U drugim zemljama postoje dva glavna institucionalna oblika: cen-

tralni ili regionalni sistem. Zasnovano na iskustvu severnoameričkih jedinica lokalne samouprave i tradiciji ostalih evropskih zemalja, razumno je zadržati nadležnost procene pod kontrolom centralne vlade. Po svemu sudeći, ovo je isplativije rešenje – postoji američki dokaz o isplativosti procene imovine.⁹

Izgleda da je ovo rešenje manje osetljivo na politički pritisak; u mnogim slučajevima lokalni procenjivači mogu biti suočeni sa političkim pritiskom za procenu imovine politički važnih vlasnika ispod njene stvarne vrednosti. Centralizacijom ove nadležnosti mogu se takođe obezbediti neposredne informacije za ujednačavanje poreske osnove.

Vanporeski prihodi

Oko 20% VFS (vladina finansijska statistika – prim. prev.) prihoda lokalnih uprava potiče od takozvanih vanporeskih prihoda. Glavni oblici ovih prihoda su:

- **Prihod od poslovanja i imovine** obuhvata plaćanja na profit od poslovnih aktivnosti, isplata dividendi na akcije i drugih udela, naknade za koncesije, iznose koji se plaćaju na investiciona sredstva i prihode od kamata.
- „**Administrativne takse i dažbine, nekomercijalna i ad-hoc prodaja**” sadrže tipične dažbine za usluge institucija i prihode od procedura koje obavljaju organi u svojstvu državnih organa, proceduralne troškove, takse i dažbine.¹⁰ Lokalne samouprave mogu da naplaćuju dažbine samo u slučajevima i po stopama koje su navedene u statutima centralne vlasti (npr. dažbine za pružanje podataka koje mogu da se naplaćuju u posebnim slučajevima, za podatke koji se daju iz registara mesta boravka građana). U slučaju naplate usluga, uzimaju se u obzir i troškovi usluga i drugi aspekti, npr. socijalno stanje.
- Kategorija **mandatnih kazni i dažbina za kašnjenja** odnosi se na zaštitu životne sredine, očuvanje prirode, zaštitu istorijskih spomenika i građevinske mandatne kazne, zajedno sa penalima i kaznama za kašnjenje i štetu. U godišnjem budžetu navodi se iznos (deo) mandatnih kazni u vezi sa životnom sredinom koji treba da ostane lokalnoj samoupravi. Raspodela mandatnih kazni koje nameću i naplaćuju inspektorati za zaštitu istorijskih spomenika i iznos (stopa) građevinskih administrativnih mandatnih kazni koje nameću lokalne uprave definiše se u odgovarajućim statutima.

Tendencije angažovanja izvođača sa strane. Prema Zakonu o lokalnoj samoupravi, opštine imaju pravo da biraju načine obavljanja raznih poslova. Kad je reč o pružanju

⁹ Sjoquist i Walker su došli do zaključka da deset procenata povećanja u masi procene smanjuje prosečne troškove procene za približno šest procenata u Džordžiji, gde je procena obavljena na nivou okruga.

¹⁰ Značajna karakteristika dažbina je što nema nikakve direktne ekonomske veze između iznosa koji se naplaćuje i cene koštanja usluge.

socijalnih usluga, u većini slučajeva lokalne uprave vrše svoje obaveze preko svojih budžetskih organizacija. S druge strane, u oblasti javnih komunalnih usluga – vodo-snabdevanja, odvoda i prerade otpadnih voda, održavanja javnih površina, odnošenja i prerade otpada, centralnog grejanja, pogrebnih usluga, čišćenja dimnjaka, upravljanja stambenim objektima i drugim nekretninama u kolektivnom vlasništvu itd. – te poslove obavljaju prvenstveno poslovne organizacije koje osnivaju lokalne samouprave i, u nekim slučajevima, privatne firme. U ovakvim slučajevima, lokalni savet je organ koji utvrđuje cene tih usluga.

Zbog tendencije angažovanja spoljnih izvođača finansijska statistika ne može da bude potpuna: vanporeski prihodi uključuju samo one prihode koje direktno prikupljaju lokalne uprave ili njihove ustanove (odnosno one koji se direktno uplaćuju na njihove račune). Naknade koje za obavljanje usluga naplaćuju poslovne organizacije koje su vlasništvo lokalnih uprava nisu uključene u ovu kategoriju. Informacioni sistem centralne vlade ne sadrži informacije o ovoj drugoj vrsti prihoda.

Naknade za komunalne usluge. Porezi se uglavnom razlikuju od naknada za komunalne usluge sa tačke gledišta korisnika. Naknade za komunalne usluge mogu da se definišu kao plaćanja koja se nameću da bi se nadoknadili troškovi pružanja pojedinih usluga koje su u nadležnosti države i ona se naplaćuju od potrošača tih usluga u zavisnosti od obima potrošnje. Teoretski, time se omogućava da svaki potrošač plati troškove koje on/ona napravi pružaocu usluga. Međutim, u stvarnosti ima mnogo političkih i tehničkih ograničenja za određivanje „efikasnih naknada” koje bi bile jednake troškovima pojedinačne potrošnje.

U Mađarskoj se pravila o utvrđivanju dažbina propisuju uredbama koje izdaju vlada i resorna ministarstva. U nekim slučajevima oni takođe propisuju obavezna davanja lokalnih samouprava (npr. porodicama sa najmanje troje dece).

U lokalnim samoupravama najčešće primenjivane vrste takvih naknada su naknade za obroke u obrazovnim institucijama, naknade za usluge koje se plaćaju vrtićima, jaslicama, studentskim domovima i ustanovama za socijalnu pomoć. Te naknade treba da pokriju jediničnu cenu koštanja pružaocima usluga, ali deo naknada koje se naplaćuju od primaoca za usluge u socijalnim ustanovama i ustanovama za socijalnu pomoć ne sme preći 80%, dok preostali deo od 20% ne sme biti manji od 20% od minimalnog iznosa starosne penzije. Kao granice, zakon definiše da cene obroka u obrazovnim ustanovama ne mogu da budu veće od normiranog iznosa po osobi propisanog u određenoj uredbi koju je izdala lokalna uprava. Normirana namirnica mora da sadrži kaloričnu vrednost koja je utvrđena zakonom. Ovaj zakon koji izdaju centralni organi predviđa da se daju popusti porodicama sa troje ili više dece prilikom utvrđivanja cene takvih obroka.

Ako budžetske organizacije još uvek vrše komunalne usluge, naknade za te usluge utvrđuju lokalne uprave „na komercijalnoj osnovi”. Slično tome, lokalna samouprava nema nikakvih ograničenja kod utvrđivanja naknade za zakup koju naplaćuje za svoje nekretnine (javna mesta, stambene i druge objekte) i sredstva, niti za tarife koje

se naplaćuju za komunalne usluge (vodosnabdevanje, kanalizacija, centralno grejanje, odnošenje smeća, pogrebne usluge itd.). Jedino ograničenje je Zakon o utvrđivanju cena koji predviđa da, prilikom utvrđivanja naknada i tarifa, treba da se uzmu u obzir opravdani troškovi i korektan profit.

Prihodi od opštinske imovine i privatizacije. Mađarske lokalne samouprave kao vlasnici sredstava imaju ista prava i odgovornosti kao i privredni subjekti.¹¹ Međutim, Zakon o lokalnoj samoupravi postavlja neka ograničenja u pogledu slobode upravljanja i raspolaganja imovinom lokalnih samouprava.

- Sredstva koja se mogu koristiti isključivo za javne potrebe i ne mogu se koristiti u svrhu stvaranja profita, i sa njima se ne može trgovati na tržištu.
- Imovina koja ispunjava određene uslove može biti u prometu, uz određena ograničenja.
- Nepokretna i pokretna imovina koja ne spada ni u jednu od dve pomenute kategorije predstavlja deo sredstava lokalne samouprave koja su u prometu, kojim mogu da raspolažu po sopstvenom nahođenju.

Ustupljeni prihodi, dotacije i transferi

Jedan od glavnih zaključaka ekonomske literature jeste da decentralizacija rashoda i poreza mora da se posmatra odvojeno. Oporezivanje treba da bude više centralizovano zbog pretnje da dođe do poreskog takmičenja i efekta „ekonomije obima” u poreskim upravama. Kapacitet naplate prihoda u opštinama obično je manji od njihovih izdataka. To dovodi do takozvanog fiskalnog jaza, vertikalne nejednakosti između različitih nivoa vlasti. U nekoliko zemalja, kao što su Belgija, Irska, Italija, Holandija i Velika Britanija, transferi su veći nego izvorni lokalni prihodi. Mađarska spada u ovu grupu, jer su transferi iz centra iznosili 57% od opštinskih prihoda u 2001. godini.

¹¹ Lokalne uprave su dobile imovinu u nekoliko etapa:

- godine 1990. državne nekretnine, pokretna imovina, fondovi i hartije od vrednosti kojima su nekad upravljala veća sovjetskog tipa i njihovi organi (raspuštena po Zakonu o lokalnoj samoupravi) i koja su korišćena prvenstveno za potrebe administrativnih, zdravstvenih, socijalnih, obrazovnih i kulturnih usluga, prenete su u vlasništvo lokalnih uprava;
- godine 1991. u skladu sa Zakonom o prenosu tražene imovine, nepokretnosti kojima su upravljale organizacije za upravljanje nekretninama koje su formirala ranija veća, a koje su korišćene za stambene i druge potrebe, kao i sredstva javnih komunalnih preduzeća koje su formirala ranija veća, objekti koje su označeni kao kulturni i istorijski spomenici i zaštićeni prostori za potrebe očuvanja prirode, prenete su na lokalne samouprave;
- nakon transformacije i privatizacije državnih kompanija, značajan portfelj akcija i drugih hartija od vrednosti prenet je, i još uvek se prenosi na lokalne uprave. Neki od najznačajnijih izvora takvih hartija od vrednosti dolaze od prenosa akcija na opštinske uprave u vrednosti od 25% državnih javnih elektrokompanija, i do 40% državnih javnih preduzeća za snabdevanje plinom, proporcionalno lokalnoj populaciji. (Ovaj drugi portfelj biće uvećan na 100% po odluci Ustavnog suda, u periodu od 6 godina počevši od 2000.)

Najobimniji elemenat mađarskog dotacionog sistema su dotacije koje se izračunavaju na osnovu formule (takozvani „normativni doprinosi”), a koje čine oko 80% dotacija. Njihova dodela se zasniva na pokazateljima koji se odnose na oko stotinu konkretnih zadataka opština. Ali, ove dotacije nisu namenske i lokalna samouprava može da dodeljuje ova sredstva bez ograničenja i da ih troši na funkcije u naslovu. Drugi glavni deo sistema je namenska dotacija (naročito za kapitalne investicije i u oblasti socijalne politike) koja predstavlja vezanu dotaciju. Treći glavni oblik se dodeljuje na individualnoj osnovi. Mali ali veoma značajan deo sistema transfera predstavljaju dotacije za „lokalne samouprave u nepovoljnom položaju iz razloga koji su van njihove kontrole”. On čini samo 1% ukupnog sistema dotacija, ali ima veoma jake stimulativne efekte, jer oko 2/3 opština pokušava dobiti ovu vrstu dotacije.

Glavni politički ciljevi mađarskog sistema transfera

Glavni ciljevi mađarskog opštinskog sistema transfera mogu lako da se uoče ako razmotrimo četiri glavna cilja sistema dotacija koji su definisani u literaturi o fiskalnoj decentralizaciji.

Zatvaranje vertikalne neravnoteže. Jedan od glavnih zaključaka ekonomske literature je da decentralizacija rashoda i poreza mora da se posmatra odvojeno. Oporezivanje treba da bude više centralizovano zbog pretnje da dođe do poreskog takmičenja i „ekonomije obima” u poreskim upravama. Kapacitet naplate prihoda u opštinama obično je manji od njihovih izdataka. To stvara takozvani fiskalni jaz, vertikalnu nejednakost između različitih nivoa vlasti.

Smanjivanje fiskalne nejednakosti, horizontalna neravnoteža. Razlike u takozvanoj neto fiskalnoj koristi (NFK) mogle bi da dovedu do neefikasne alokacije faktora i štetne konkurencije kad su u pitanju porezi i rashodi. NFK predstavlja razliku između vrednosti javnih usluga koje postoje na jednom lokalitetu i poreza koji se plaća za njihovo finansiranje. Prirodno, firme traže ona naselja gde je korist velika, i to remeti lokacionu odluku, tako da nejednakost među opštinama nije samo distribucion problem, već dovodi i do neefikasnosti.

Internalizacija efekata eksternalija¹². Opštine nisu stimulisane da uzimaju u obzir pozitivne uticaje svojih aktivnosti na nerezidente. Centralna vlada može da koriguje ovo ponašanje dotacijama koje će povećati količinu usluga koje pruža.

Podsticaji za povećanje lokalnih poreza. Kao što smo videli, fiskalna konkurencija bi mogla da predstavlja stvarnu opasnost. Da bi se destimulisala nelojalna poreska konkurencija, sistem transfera bi mogao da nagrađuje za visoke lokalne poreske stope (i prihode), npr. putem transfera koji bi se povećavali shodno povećanju prihoda od posebnog povećanja lokalnih poreza „osetljivih na konkurenciju”.

¹² Eksternalije su pozitivni ili negativni efekti neke aktivnosti koji nisu obuhvaćeni ekonomskom kalkulacijom te aktivnosti. „Pokrivanje” takvih aktivnosti, tj. izdvajanje sredstava da se negativne eksternalije reše, naziva se internalizacijom eksternalija (prim radaktora).

Vertikalna raspodela resursa

Vertikalna nejednakost potiče od već pomenute asimetrije između centralne i lokalne vlasti: centralni nivo je u stanju da prikupi više poreskih prihoda nego što joj je potrebno, a opštine mogu da imaju više funkcija potrošnje nego lokalnih poreskih prihoda. Prirodno, ovaj problem se pojačava kada centralna vlast prenosi nadležnosti bez prenošenja potrebnih ovlašćenja za oporezivanje da bi se pokrili rashodi. Ovaj fiskalni jaz između različitih nivoa vlasti zahteva uspostavljanje dotacija između nivoa vlasti, putem kojih centralna vlast prenosi svoj prihod opštinama gde ta sredstva nedostaju.

Godišnja odluka. U Mađarskoj vertikalna raspodela ima dva oblika: ustupljene prihode i dotacije između nivoa vlasti. Iako se ove dve grupe sredstava različito izražavaju, odluke o njima se donose na godišnjem nivou. U Mađarskoj se svake godine menja deo koji opštine dobijaju kao ustupljene prihode, kao i njegova distribucija među lokalnim samoupravama. Naravno, visina ustupljenih poreza određuje i dotacije, naime, što je veći prihod ovih sredstava to su manje dotacije.

Politički proces. Pošto sistem vertikalne raspodele nije unapred definisan, transferi sa centralnog nivoa lokalnim upravama izračunavaju se svake godine. Ovaj metod svakog leta izaziva političku debatu o sistemu finansiranja opština. Po donošenju prvog predloga državnog budžeta za narednu godinu, nacionalne asocijacije opština odmah počinju da se suprotstavljaju tom predlogu. U Mađarskoj¹³ ima nekoliko nacionalnih asocijacija opština, ali sve one citiraju osnovno pravilo: ne mogu se dodeljivati zadaci opštinama bez odgovarajućih sredstava za njihovo obavljanje. One traže od centralne vlade da finansira troškove njihovih obaveznih poslova. (U nekim slučajevima, one eksplicitno kažu da iz lokalnih poreza moraju da se finansiraju samo dobrovoljne funkcije i kapitalni, razvojni programi.) Prema njihovim argumentima, potrebna sredstva bi trebalo izračunavati tako što bi se izdaci od prethodne godine usklađivali sa predloženim promenama u cenama faktora, naročito ako se povećaju plate koje se regulišu na centralnom nivou. Prirodno, opozicione političke stranke podržavaju njihove zahteve.

Druga fiksna tačka u ovoj debati je argument centralne vlade: dotacija je dovoljna za efikasne opštine. Godinama Ministarstvo finansija i Ministarstvo unutrašnjih poslova priznaju da neke opštine neće moći da finansiraju izdatke na nivou prethodne godine i da isplaćuju lične dohotke zaposlenih, ali političari na vlasti i centralna administracija uvek tvrde da je to zbog njihove neefikasnosti.¹⁴

¹³ Većina njih je povezana sa različitim političkim platformama, odnosno strankama. Ima i politički nezavisnih asocijacija, ali one predstavljaju samo posebne interese nekih specijalnih oblika lokalne vlasti, npr. gradova sa pravom okruga i okruga.

¹⁴ Bilo je godina kada su centralne vlade pokušavale da eksplicitno ospore tvrdnju da se obavezni poslovi moraju finansirati iz centralnih transfera. One su tvrdile da je opcija lokalnog oporezivanja takođe oblik obezbeđivanja sredstava za opštine, ali se pokazalo da je ovaj argument bio politički neprihvatljiv, tako da je ova tačka izostavljena iz argumenata.

Porez na dohodak – raspodela poreza

Ideologija i važeća regulativa o raspodeli poreza na dohodak. Prilikom uvođenja poreza na dohodak, 1988. godine, izjavljeno je da će celokupan prihod iz ovog izvora biti podeljen među opštinama. U vreme osnivanja novog opštinskog sistema, 1990. godine, lokalne uprave su dobile ceo iznos poreza na dohodak koji su platili stanovnici njihovih opština. Od tada se udeo prihoda od poreza na lični prihod koji je išao lokalnim samoupravama smanjivao pa je i logika raspodele promenjena. Od 1995. godine raspodela se ne zasniva samo na principu mesta ostvarivanja jer bi to moglo da poveća fiskalne razlike među opštinama. (Trenutno, porez na dohodak po glavi stanovnika je 3,3 puta viši u Budimpešti, 2,2 puta viši u gradovima sa pravom okruga i 1,5 put viši u gradovima po glavi nego u selima.) Sada opštine dobijaju nazad 10% od poreza na dohodak koji uplate njeni stanovnici, i još 30% se dodeljuje opštinskom sistemu, ali na osnovu formula za preraspodelu. Raspodela ovih 30% je ista kao i u sistemu dotacija na osnovu formule.

Promenljiva uloga podele poreza na dohodak. U prvim godinama, porez na lična primanja predstavljao je vezu između opštinskog budžeta i lokalne privrede. Tako je porez na dohodak mogao da se posmatra kao poseban oblik lokalnog oporezivanja, u uslovima kada se poreska uprava organizuje i poreska politika donosi na centralnom nivou zbog „ekonomije obima”.¹⁵ Međutim, u toku poslednje decenije, lokalni porezi su povećani, i sada oni igraju ulogu „predajnika” između lokalnog budžeta i lokalne privrede. Podela poreza u Mađarskoj će predstavljati jednostavan mehanizam vertikalne raspodele između centralnog i lokalnog nivoa, dok se princip porekla poreza postepeno istiskuje kao osnova raspodele.

Oblici transfera u Mađarskoj – horizontalna raspodela

„Normativi” kao opšte subvencije. Lokalne samouprave automatski imaju pravo na dotacije po određenoj formuli (normativni doprinosi). Udeli za pojedine opštine izračunavaju se na osnovu pokazatelja konkretnih obaveza (broja dece u jaslicama, vrtiću, osnovnim i srednjim školama, onih koji koriste usluge u studentskom smeštaju, socijalnim ustanovama itd.).

Sredstva u ministarstvima kao namenske dotacije. Većina namenskih dotacija planira se nezavisno od „normativnih” opštinskih dotacija koje se zasnivaju na for-

¹⁵ Ekonomija obima uprave je jedan od glavnih razloga korišćenja dodatnog oporezivanja u nordijskim zemljama, gde su lokalni poreski sistemi izgrađeni na centralnom sistemu poreza na lični prihod; centralna vlada definiše osnovu i centralna administracija prikuplja porez, ali svaka opština utvrđuje svoju vlastitu stopu (dodatni porez) pored centralnog poreza. Opštine dobijaju nazad ekstraporez koji plaćaju njihovi birači, a koji je rezultat nametanja dodatnog lokalnog poreza. Dodatno oporezivanje u okviru centralnog poreza na lični prihod često je savetovano za Mađarsku (Bird, Wallich, Péteri, 1995).

muli – one predstavljaju prihode u budžetu resornih ministarstava. U okviru ove kategorije nalaze se subvencije i dotacije za tekuće troškove: doprinosi za rad kancelarija okružnih beležnika, vatrogasnih službi lokalnih uprava, lokalnih manjinskih vlada, subvencije za obezbeđenje pitke vode i kanalizacione mreže za domaćinstva, subvencije koje se odnose na obrazovanje koje obuhvataju razne stavke.

Izjednačujuće dotacije. Najvažnije su takozvane ciljane dotacije. Zakonom je definisano da će se centralnim budžetom obezbediti automatski fiksni deo planiranih troškova ulaganja ako se zadovolje odgovarajući uslovi. Drugi glavni cilj vezanih sredstava je borba protiv fiskalnog takmičenja u oblasti socijalne pomoći.

Pored toga što se centralnim propisima definišu uslovi sticanja prava na neke socijalne beneficije, opštine dobijaju nazad 75% od ukupnih iznosa koji su plaćeni za te socijalne beneficije.

Dotacije od slučaja do slučaja. Dve najznačajnije vrste dotacija su dotacije koje su namenski predviđene za kapitalne programe i dotacije u slučaju više sile („subvencije za lokalne uprave koje su se našle u nepovoljnom položaju zbog razloga izvan njihove kontrole”).

Transfer koji se zasniva na formuli
(takozvani „normativni doprinos”)

Ključni element mađarskog sistema dotacija je zasnovan na formuli. Ima više od 20 normativnih elemenata. Svaki od njih se sastoji od jednog ili više pokazatelja i cene koštanja po jedinici:

$\text{potreba} = \text{merni pokazatelj} * \text{plaćanje po jedinici.}$

Ukratko, potrebno je više od sto takvih proračuna da bi se utvrdila sredstva za svaku opštinu.

Procena potreba u nekim glavnim oblastima opštinskih aktivnosti. Većina pokazatelja odražava „opterećenje” opštinskih institucija (npr. koliko dece uči u školama, koliko starijih živi u prihvatilištima itd.). Nekoliko njih se zasniva na karakteristikama lokalne zajednice (npr. u slučaju takozvanog „socijalnog normativa”). Pošto je veliki deo sistema u dotacijama koje su zasnovane na institucijama, lokalne uprave nemaju nikakav podsticaj za uspostavljanje novih i možda efikasnijih sistema koji bi uzeli u obzir alternativne pristupe u zadovoljavanju lokalnih potreba.

Dve najvažnije lokalne funkcije koje mogu da se dotiraju na osnovu formule jesu obrazovanje u državnim obrazovnim institucijama i socijalno staranje. Da bi se analizirao sistem dotiranja na osnovu formule u Mađarskoj, zanimljivo je videti strukturu izračunavanja dotacija u ovim oblastima.

- Formule u oblasti obrazovanja u državnim obrazovnim institucijama obuhvataju 1) osnovne doprinose: za razne faze obrazovanja i nastave, te za ostale usluge obrazovanja u državnim obrazovnim institucijama (osnovno umetničko

obrazovanje i pružanje usluga smeštaja učenika/studenata); i 2) dopunske normativne doprinose: za dopunske usluge obrazovanja u državnim institucijama (dnevni boravak za decu, dopunska nastava) i za obezbeđenje potreba za specifičnim uslovima državnog obrazovanja (obrazovanje i obuka u malim opštinama, usluge za one koji putuju na posao iz drugih opština itd.).

- Sve lokalne uprave primaju osnovni doprinos iz centralnog budžeta kao socijalni normativ. On se zasniva na pokazateljima koji se odnose na broj stanovnika, starosnu strukturu stanovništva i njihov socijalni položaj. Osim toga, neke socijalne pomoći regulisane Zakonom o socijalnim uslugama delimično se subvencionišu (preko vezanih dotacija) iz doprinosa iz centralnog budžeta.

Pogrešno tumačenje uloge „plaćanja po jedinici mere”. Godišnja debata o sredstvima koja se izdvajaju za sektor opština iz centralnog budžeta uvek uključuje i argumente da su neka plaćanja po jedinici mere („iznosi normativa”) niža od stvarnih troškova tih funkcija. Međutim, ovo može da se smatra normalnim zato što plaćanje po jedinici mere ne treba da pokriva punu cenu. U svim sličnim sistemima u drugim zemljama, visina ovih „plaćanja po jedinici mere”, ili tačnije, njihov procenat u odnosu na stvarnu potrošnju, samo su mere u rukama političara – političari iz centralne vlasti kreiraju više „nomative” za one zadatke kod kojih su, prema njihovom mišljenju, potrebne jake stimulacije da bi se opštine podstakle na pružanje tih usluga, dok su za druge oblasti dovoljne niže dotacije.

Uloga poreske osnovice u obračunu ukupnog iznosa. Lokalni porez na promet i porez na lični dohodak (poreske mogućnosti lokalnih privrednih subjekata) takođe se uzimaju u obzir kod obračuna. Ovo je osnova za „ubiranja” koja se primenjuje na prihode onih (opština) koje imaju mogućnosti ubiranja izuzetno velikih prihoda: one primaju samo umanjeni iznos svojih „normativnih doprinosa” iz centralnog budžeta. Ova ušteda pruža drugu mogućnost da se poveća pomoć siromašnijim lokalnim upravama. U Mađarskoj je u toku intenzivna debata o tome da li je ovaj sistem kazna za bogate opštine i da li je on destimulativan: opštine nisu zainteresovane da uvećaju lokalnu poresku osnovicu zato što time smanjuju dotacije iz centralnog budžeta. Međutim, ovaj metod je dobro poznat u mnogim drugim zemljama i nije zabeleženo da je za posledicu imao destimulaciju. Destimulativne posledice se javljaju samo ukoliko dotiranje uzima u obzir stvarne prihode opština od poreza (što ne zavisi samo od poreske osnovice, nego i od lokalno utvrđenih poreskih stopa, kao i od povlastica ili oslobođanja). Ovaj metod smanjuje porez kako bi se lokalni prihodi povećali dotacijama iz centralnog budžeta i u isto vreme smanjile politički nepopularne lokalne poreske stope. (A u slučaju poreske konkurencije, ova politika privlači nove firme, istovremeno uvećavajući poresku osnovicu.) Međutim, opštine nisu zainteresovane za sniženje poreske osnovice, zato što gubitak poreske osnovice izaziva mnoge druge probleme osim smanjenja prihoda od poreza, a dotiranje iz centralnog budžeta nije dovoljno da ih sve nadoknadi.

Odsustvo korekcije u skladu sa razlikama nivoa troškova od opštine do opštine.

Jedan od glavnih ali retko pominjanih problema sa trenutno važećim mađarskim sistemom na osnovu formule leži u tome što je plaćanje po jedinici mere isto za svaku opštinu. On ne uzima u obzir razlike u neto troškovima u različitim opštinama. Opcije predložene u dokumentima o politici sistema transfera uvek se zasnivaju na funkciji sa tri elementa (umesto dva, kao u mađarskom sistemu):

potreba = jedinica mere * troškovi po jedinici mere * indeks korekcije,

pri čemu se poslednji element izračunava na osnovu razlika u:

- platama na lokalnom tržištu rada – one određuje koliko velike treba da budu plate zaposlenih u javnom sektoru (u slučaju da se struktura zaposlenih definiše na centralnom nivou, njegov efekat je slabiji, ali ne može da se eliminiše – on utiče na neophodne dodatne isplate, druge beneficije itd.);
- ceni nepokretnosti – ovo je dobar pokazatelj razlika u troškovima kupovine i održavanja nepokretnosti koje su potrebne lokalnim službama.

Sistem kapitalnih dotacija

Kao što smo mogli da vidimo, sistem kapitalnih dotacija sadrži dva glavna elementa. U slučaju namenskih dotacija, zakon definiše uslove za te dotacije i svi projekti koji su zadovoljili te uslove automatski dobijaju sredstva za definisani procenat troškova iz centralnog budžeta. Preostali deo neophodnih sredstava treba da finansiraju lokalne uprave. (Ovaj sopstveni deo sredstava može da sadrži i sve moguće dodatne dotacije iz centralnog budžeta. Na primer, ako lokalna uprava, u oblastima niske zaposlenosti ili nerazvijenim oblastima, nije u stanju da prikupi sopstvena sredstva, može da dobije dopunsku dotaciju iz fonda za razvoj okruga od veća za smanjenje regionalnih nejednakosti.) Odnedavno, takve dotacije se prvenstveno namenjuju projektima zaštite životne sredine, npr. za prikupljanje i prečišćavanje otpadnih voda i za otvaranje deponija čvrstog otpada. U slučaju namenske dotacije, sredstva se izdvajaju, na godišnjoj osnovi, po posebnom zakonu na osnovu predloga nadležnih ministarstava. Ona se usredsređuje na velike lokalne investicije i programme rekonstrukcija u zdravstvenim (bolnicama) i kulturnim institucijama (npr. pozorištima).

Proces odlučivanja. U oba slučaja, procesi odlučivanja se sastoje iz dve faze: prva je donošenje zakona koji definiše uslove za podnošenje zahteva, a druga je donošenje odluke o tome da li neki dati opštinski program treba da se finansira iz ovih sredstava ili ne. Pošto se ova druga faza, naročito u slučaju namenskih dotacija, zasniva na predlozima ministarstava, uvek dolazi do javne rasprave: kako politička razmišljanja utiču na odlučivanje kada opštine čiji je gradonačelnik iz vladajuće stranke dobijaju dotacije, a zahtevi „opozicionih gradova” se odbijaju.

Zakonski podsticaji. Jedna od najviše kritikovanih osobina mađarskog sistema finansiranja opština jeste da se one gotovo u potpunosti oslanjaju na dotacije iz cen-

tralnog budžeta. U većini opština kriterijum izbora prilikom odlučivanja o potencijalnim i neophodnim programima jeste mogućnost dobijanja dotacije iz centralnog budžeta. Zbog toga zakon sadrži nekoliko željenih i neke neželjene stimulativne efekte.

Najvažniji željeni efekat je podsticanje lokalnog udruživanja. Trenutno, veliki investicioni projekti (naročito upravljanje otpadom i prečišćavanje otpadnih voda) mogu da dobiju dotacije samo ako broj njihovih klijenata prelazi definisani limit. U prethodnom periodu, finansijski su podržavane mnoge neekonomične izgradnje, i nekoliko novih pogona ima neiskorišćene rezervne kapacitete.

Najuticajniji neželjeni efekti proističu iz dve tačke zakona.

- Projekat koji se dotira mora da bude u rukama opštine i ne sme da se privatizuje deset godina. Zato, opštine koje imaju malo sredstava iz sopstvenih izvora nisu u stanju da privuku investitore da finansiraju ove projekte, pošto investitori neće moći da poseduju (čak ni delimično) takav pogon. Lokalne uprave ne smeju da kombinuju opštinska sredstva dotirana iz centralnog budžeta sa sredstvima profesionalnih investitora.
- Drugi je zabrana davanja sredstava iz centralnog budžeta za tekuće opštinske projekte: centralna uprava ne sme da dotira one projekte koji su započeti pre odluke na centralnom nivou. Zbog toga ima mnogo opština koje u budžetu imaju značajna rezervna sredstva za nekoliko većih programa. Međutim, one ne započinju nijedan od ovih programa, započinju ih tek nakon što dobiju sredstva iz centralnog budžeta zato što bi, ako bi program ranije započeo, mogućnost finansiranja iz centralnog budžeta praktično propala.

Izjednačujuće dotacije

Glavna oblast za izjednačujuće dotacije: socijalna pomoć. Kao što je pomenuto, glavni cilj izjednačujućih dotacija jeste podsticanje lokalnih uprava da izvršavaju funkcije koje imaju pozitivne efekte prelivanja. Osim za velike investicione projekte koji su značajni za mikroregione a ne samo za lokalno stanovništvo, mađarski sistem koristi izjednačujuće dotacije i u oblasti socijalne politike. Socijalna politika je možda glavna oblast za fiskalnu konkurenciju. Ako su siromašni pokretni, lokalne uprave imaju motiv da utvrde prenizak nivo socijalne pomoći, kako bi podstakli siromašne porodice sa se isele. Mađarska se bori sa ovim problemom na dva načina. Prvo, uslovi za sticanje prava na neku od socijalnih beneficija utvrđeni su Zakonom o socijalnoj pomoći, a opština mora da obezbedi zakonski minimum finansijske pomoći. Drugo, izjednačujuće dotacije smanjuju stvarne troškove sistema beneficija.¹⁶

¹⁶ Tri najznačajnija primera vezanih dotacija u socijalnoj politici:

– Dodatak za stara lica: stara lica koja nisu stekla pravo na starosnu penziju primaju socijalnu pomoć. Ukupno 75% iznosa koji po ovom osnovu/pravu isplaćuju lokalne uprave može da se naplati iz centralnog budžeta.

Razlozi za i protiv toga da se ne nadoknađuju celokupni troškovi. U ovoj oblasti, različite opštine imaju različite mogućnosti da obezbede pomoć za ugrožene ljude u svojim zajednicama. Nažalost, događa se da opštine koje imaju veći procenat siromašnih porodica imaju i niže prihode za finansiranje programa socijalne pomoći. U mnogim političkim debatama, ova logika dovodi do zahteva da se ustanovi nadoknada punih troškova, ali da šema davanja bude namenska. Postoje neki programi u kojima su doprinosi iz centralnog budžeta jednaki iznosu koji lokalne uprave stvarno isplaćuju – npr. dodatak za podizanje dece.

Međutim, mađarska iskustva ukazuju na to da ovo rešenje možda ima više mana nego prednosti. U prvim godinama devedesetih, postojao je sličan program – opštinska administracija je morala da izdaje potvrde za hendikepirane osobe i centralna vlada je za njih dotirala sredstva. Ovo je bio tipičan primer takozvanog problema moralnog hazarda: karakteristična lokalna politika je bila da se ova potvrda izdaje siromašnim porodicama zato što bi one tada primale dotacije iz centralnog budžeta umesto iz lokalnog. Ovi problemi bi mogli da se rešavaju sistemom striktno kontrole, ali to bi bilo veoma skupo rešenje. Čini se da je ispravnije da se stvore stimulansi tako što će se smanjiti stopa nadoknade troškova. Centralni budžet bi mogao da opštinama dotira svoj sopstveni udeo u ovim isplata kroz druge vidove dotacija. U Mađarskoj, osim troškova naknade za ovu potrošnju, kao što možemo da vidimo, sistem zasnovan na opštoj formuli takođe sadrži „socijalni normativ” koji obezbeđuje dotiranje više sredstava iz centralnog budžeta onim lokalnim upravama koje imaju veći broj siromašnih, nezaposlenih, starih porodica, odnosno povećava njihove prihode iz kojih moraju da finansiraju „sopstveni udeo”.

Dotacija za slučaj više sile

Kriterijumi za sticanje prava na ovu dotaciju. „Lokalne uprave koje su u nepovoljnom položaju iz razloga koji su izvan njihove kontrole” jesu lokalne uprave koje nemaju dovoljno prihoda za finansiranje obaveznih funkcija, čak i kada dobiju druge dotacije iz centralnog budžeta. Godišnji budžet propisuje normativne uslove pod kojim neka lokalna uprava može da ima pristup ovakvoj subvenciji. Opštine imaju pravo na ovu pomoć kada njihovi stvarni stalni prihodi nisu dovoljni za pokrivanje redovnih troškova. Obračun redovnih troškova se zasniva na stvarnoj potrošnji u prethodnoj godini. Ovaj iznos se umanjuje za:

– Socijalna pomoć za nezaposlene: za socijalnu pomoć mogu da podnesu zahtev pojedinci koji imaju pravo na naknadu za nezaposlene, ukoliko ukupan prihod po članu domaćinstva u njihovim porodicama ne prelazi 80% od minimalne starosne penzije. Lokalne uprave mogu da potražuju 75% od iznosa tih pomoći, svakog meseca, od Fonda za tržište rada.

– Redovna socijalna pomoć: ova kategorija obuhvata pomoć koja se obezbeđuje za lica sa invaliditetom koja nemaju pravo na doprinos za socijalno osiguranje i na novčanu pomoć za nezaposlene. Ukupno 75% od iznosa koje isplaćuju lokalne uprave po ovom osnovu može da se potražuje od centralnog budžeta.

- suficit u kapitalnom budžetu u prethodnoj godini,
- nepotrošene stalne prihode u prethodnoj godini,
- dodatnu potrošnju institucija – to je iznos za koji potrošnja premašuje 110% nacionalnog proseka.¹⁷

Opštine moraju da prihvate politiku koju nameće centralno zakonodavstvo: moraju da utvrde lokalne takse¹⁸, ne smeju da imaju suficit u kapitalnom budžetu i stepen angažovanosti opštinskih institucija mora da premašuje utvrđeni nivo (70-80% kapaciteta).

Uloga u godišnjoj debati. Iako je ovo veoma mali fond u sistemu dotiranja opština, on igra centralnu ulogu. Sa jedne strane, predstavlja adut u pomenutoj godišnjoj debati o obimu sredstava za dotiranje opština. Na primer, u ovoj godini glavni problem mađarskih opština je podizanje plata zaposlenih u javnom sektoru. Pre opštih i lokalnih izbora centralne vlade su podigle plate zaposlenih u javnom sektoru. Međutim, oni su službenici opštinskih institucija, tako da povećane plate moraju da se isplaćuju iz lokalnih budžeta. Iako su sredstva koja se daju opštinama povećana, opštine ipak tvrde da to nije dovoljno da se pokriju te dodatne isplate plata. Na osnovu konačnog argumenta centralne vlade, opštine koje nisu u stanju da finansiraju te uvećane plate, dobijaju dotacije iz ovog fonda. (Fond je u ovoj godini nešto malo uvećan u odnosu na „uobičajene godine”.)

Stimulativni efekti. Sa druge strane, većina opština podnosi zahtev za sredstva iz ovog Fonda. Zbog toga kriterijumi za dobijanje ovih sredstava imaju veliki uticaj na planiranje opštinskih budžeta, a lokalni budžeti se prave tako da se uklope u uslove za dobijanje ove dotacije.

Upravljanje reformom sistema finansiranja lokalnih samouprava

Već analizirane debate možda potiču iz osnovne ideološke razlike u posmatranju opštinskog sistema. Ovde su data dva glavna stanovišta o ulozi lokalne uprave.

Samouprava. Mađarski Ustav se zasniva na pravu svake zajednice da sama sobom upravlja. Ono je pretočeno u osnovnu logiku mađarskog Zakona o lokalnoj samoupravi: opštine su glavne institucije lokalne autonomije, i ovo pravo prevladuje nad svakim drugim razmišljanjem – ekonomičnost i pravičnost nisu podjednako važni stavovi. Čak i kada taj sistem neefikasno funkcioniše i povređuje teoriju pravičnosti, centralna vlada ima samo minimalno pravo da interveniše (npr. objavljivanjem

¹⁷ Međutim, stvarna potrošnja mora da se poveća ako je realna potrošnja ispod 90% nacionalnog proseka.

¹⁸ Međutim, centralno zakonodavstvo ne definiše koji porezi moraju da se ubiraju. Ako date opštine ubiraju samo jedan lokalni porez (obično je to porez na promet u poslovanju ili komunalna taksa od fizičkih lica), one mogu da dobiju ovu dotaciju.

da okruzi moraju da organizuju srednje obrazovanje i da lokalne uprave nemaju nikakva prava da preuzimaju ove institucije) pošto je to protivno pravu lokalne zajednice.

Uprava na lokalnom nivou. Ovo drugo gledište posmatra opštine kao deo celokupnog sistema državne uprave. Prema ovom gledištu, njihove aktivnosti mogu da se ocenjuju samo na osnovu opštih zahteva vlade: npr. ekonomičnosti, pravičnosti, stabilnosti i administrativnih pitanja itd. Ako lokalne uprave nisu u stanju da pomognu da se ovi glavni ciljevi postignu, onda centralna vlada treba da preduzme mere kako bi prestrukturirala sistem, čak i ako to zahteva suženje funkcija opština ili ograničavanje njihovih sloboda.

Stabilizaciona politika. Prirodno, pitanje o kome se najčešće raspravlja u ovoj diskusiji jeste ekonomska stabilizacija: kakvu ulogu treba da igraju opštine u vreme recesije kada sveukupni prihodi od poreza opadaju. Mađarska centralna vlada, putem svojih godišnjih odluka o dotacijama i podeli prihoda, nastoji da veže sposobnost ubiranja lokalnih prihoda za opštu ekonomsku situaciju. Kriterijumi iz Mastrohta takođe nalažu ovakvu politiku, zato što limit za budžetski deficit (3% BDP-a) obuhvata i deficit u centralnom budžetu, budžetu za socijalno osiguranje i u lokalnim budžetima. Sa druge strane, sistem lokalnog oporezivanja bi predstavljao automatsko osiguranje od posledica ekonomskih ciklusa, kada bi poreska osnovica bila manje osetljiva na ekonomske cikluse. Ali, porez na promet nema takvu osnovicu. Prirodno, u vreme ekonomskog rasta, kao što je današnje, ovo je povoljno, zato što i poreska osnovica raste, ali u slučaju opadanja lokalnog poslovanja (bilo usled opšte recesije ili zbog emigracije velikih industrija) to lokalni budžet čini veoma nezaštićenim od opadajuće poreske osnovice.

Administrativni uslov za decentralizaciju

Sistem lokalne uprave će efikasno i pravično funkcionisati samo ako se ispune tri uslova:

- 1) Veličina jedne opštine treba da bude u srazmeri sa funkcijama koje obavlja lokalna samouprava.
- 2) Prihodi treba ekonomično da se raspodeljuju – sa posebnim naglaskom na stimulativne efekte.
- 3) Lokalni tvorci politike i lokalna administracija treba da budu u stanju da ekonomično i pravično organizuju lokalne javne službe.

Pošto su prva dva pitanja već razmatrana, ovde ćemo analizirati treće. Kvalitet lokalne administracije je jedno od pitanja o kojima se najviše raspravlja u mađarskom opštinskom sistemu: prema mišljenju centralne vlade, kao što je već rečeno, problemi su uglavnom rezultat slabih lokalnih kapaciteta, dok je mišljenje opština da je samo visokim kvalitetom lokalne administracije moguće izbeći veće probleme prouzrokovane neuspesima u kreiranju politike na centralnom nivou.

Tri glavna polja aktivnosti mađarske opštinske administracije su: 1) planiranje, 2) primena alternativnih metoda pružanja usluga (privatizacija), 3) poslovi poreske uprave.

Budžetiranje. Ako opština drži usluge u sopstvenim rukama, onda će se javne usluge finansirati iz lokalnog budžeta. Za procenu kapaciteta opštinske finansijske administracije, glavna pitanja su: 1) da li mađarska izrada opštinskih budžeta od skora ispunjava klasične zahteve za¹⁹ izradu budžeta, 2) da li mađarske opštine trenutno primenjuju, ili da li su spremne da primenjuju nove tehnike budžetiranja. Ove nove metode, koje su prikazane u literaturi o budžetiranju²⁰, nastoje da izdvoje sredstva na osnovu autputa/rezultata (budžetiranje prema učinku) umesto da upravljaju inputima (budžetiranje po stavkama ili budžet prihoda).

Kao što pokazuje tabela 4, mađarski sistem opštinskog budžetiranja zadovoljava većinu od klasičnih zahteva. Većinu, ali ne i sve. Međutim, treba imati na umu da nijedan sistem javnog finansiranja nije u stanju da ih sve istovremeno ispuni usled unutrašnjih konflikata između tih različitih zahteva.

Međutim, većina mađarskih opština gotovo isključivo primenjuje budžet prihoda. Ovo je delom rezultat nekih pitanja u centralnim propisima (npr. centralni propis zahteva izračunavanje ličnog plaćanja u budžetskim institucijama metodom po stavkama), ali se popularnost budžeta prihoda zasniva na mišljenju opštinskih tvoraca budžeta. Prema njihovom mišljenju, ova tehnika im omogućava da kontrolišu rukovodioce institucija, te da potrošnju smanje na minimum. Ali ova ideja je diskutabilna – svaka opština je u prethodnim godinama morala da vidi da ne postoji „minimalni input”, svaki budžet je mogao da se smanji, bez obzira na nivo potrošnje u prethodnoj godini koja je takođe izračunavana metodom po stavkama.

Novi metod na osnovu učinka je gotovo potpuno nepoznat. Mada neke lokalne uprave nastoje da porede učinak svojih sličnih institucija (naročito škola), tehnike budžetiranja na osnovu uspešnosti se ne koriste. Najvažniji nedostatak ove metode potiče iz centralnog zakonodavstva: ono ne ostavlja prostor za razvoj sistema plaćanja na osnovu učinka na planu javne administracije kako bi se obezbedio jači stimulus za pružanje kvalitetnijih usluga. Drugi ključni preduslov budžetiranja vezanog za učinak bio bi nezavisnost rukovodilaca institucija (programa). Bez odgovarajuće moći u svojim rukama, oni nisu u stanju da povećaju svoj učinak. U Mađarskoj je sistem izdvajanja namenskih fondova izuzetno detaljan i korišćenje nepotrošenih (ušteđenih) sredstava zavisi od opštinskih saglasnosti. Otuda je uloga uprava institucija

¹⁹ Klasični zahtevi sistema javnog finansiranja. Meyers (1996) je definisao ključne karakteristike efikasnog budžeta u jedanaest tačaka: 1) odgovornost, 2) sveobuhvatnost, 3) ograničenost, 4) kooperativnost, 5) iskrenost, 6) sposobnost procene, 7) legitimnost, 8) percepcija sistema od strane birača, 9) sposobnost reagovanja, 10) pravovremenost i 11) transparentnost.

²⁰ Npr. Bouckaert, 1992; Bouckaert i Halachmi, 1996; OECD, 1997,a; OECD, 1997,b; OECD, 1997,c; OECD, 1998; Schaeffer, 2000.

veoma ograničena u procesu izrade budžeta. Tekuća praksa potpuno onemogućava da se od institucija zahteva veća efikasnost.

Partnerstvo između privatnog i javnog sektora, pružanje alternativnih usluga.

U Mađarskoj, glavni razlog za privatizaciju jesu ogromne investicije neophodne za javne komunalne objekte i javne službe. Opštine su prinuđene da u komunalnim delatnostima angažuju privatne partnere, zbog toga što se u poslednjoj deceniji nije dovoljno investiralo, a i da bi dostigle standarde EU.²¹ Sa druge strane, postoji očigledan strah među opštinama da će lokalna zajednica postati bespomoćna i da će u prevelikoj meri zavisiti od privatnih pružalaca usluga. Zbog toga one pokušavaju da izbegnu privatizaciju i da, što je moguće duže, zadrže te funkcije u okviru svojih budžeta. Uprkos masovnoj privatizaciji, znanje i iskustvo opština u pogledu regulisanja pitanja i saradnje sa privatnim pružaocima usluga je veoma slabo.

Poreska uprava. Kao što se moglo videti kada je analizirana mogućnost oporezivanja imovine, mađarska lokalna poreska uprava još uvek nije spremna da uvede nove poreze. Kao što su u prvom slučaju prikazani lokalni problemi, ovde su obrađena ona pitanja koja mogu da se reše u centralnom zakonodavstvu izmenom Zakona o poreskoj upravi. U Mađarskoj je administriranje svih poreza regulisano jednim jedinim zakonom. Ovaj zakon je smišljen tako da pogoduje administriranju drugih vidova oporezivanja, naročito oporezivanju dohotka i prodaje. Npr. kada se razmatra šira primena oporezivanja imovine, ključna implikacija primenljivosti ovog instituta jeste pravni uslov da se svaki mađarski proces oporezivanja zasniva isključivo na informacijama prikupljenim iz poreskih prijava poreskih obveznika. Iako opština ima pravo da dobije izvesne informacije o vlasništvu, fizičkim parametrima i vrednosti imovine, ta imovina ne može da se oporezuje i ne može da se utvrdi poreska osnovica, osim ukoliko poreski obveznik ne podnese poresku prijavu.

LITERATURA:

Barati Izabella i Szalai Ákos (1999), *Fiskalna decentralizacija u Mađarskoj na osnovu međunarodnog poređenja*, CUI, Toronto.

Bell, Michael E. i Bowman, John B. (1997), *Lokalno oporezivanje imovine u Južnoj Africi: Trenutne performanse i izazovi za eru posle aparthejda*. Javno budžetiranje i finansije, str.71-87.

Bird, Richard M. i Tassonyi, Almos (1999), *Ograničavanje subnacionalnog fiskalnog ponašanja u Kanadi: Alternativni modeli, slični rezultati*, Mimeo.

Boadway, Robin M. i Kitchen, H.M. (1999), *Kanadska poreska politika*. Treće izdanje, Toronto: Canadian Tax Foundation.

²¹ Nažalost, u Mađarskoj postoji i drugi opšti razlog za privatizaciju. Deficit u budžetu (naročito jaz između tekuće potrošnje i prihoda) pokreće mnoge lokalne procese privatizacije.

Bouckaert Geert (1992), *Analiza produktivnosti u javnim službama: slučaj vatrogasne službe*, u International Review of Administrative Sciences, Vol. 58 (1992), str. 175-200.

Bouckaert, Geert i Arie Halachmi (1996), *Raspon performansi 296 pokazatelja u javnom sektoru: Teorija nasuprot praksi*, u Arie Halachmi i David Grant (eds.): Reengineering i merenje performansi u krivičnom pravosuđu i socijalnim programima, Brussels, International Institute of Administrative Sciences; Perth. Western Australia: Ministry of Justice, str. 91-106.

Breton, Albert (1996), *Konkurentne vlade*, Cambridge, Cambridge University Press.

Meyers, Roy T. (1996), *Da li postoji ključ za bravu u normative budžetiranja?* Washington, D.C., The World Bank.

OECD (1997a), *Obrračunsko računovodstvo u Holandiji i Ujedinjenom Kraljevstvu*, Pariz, OECD, OCDE/GD(97)179.

OECD (1997b), *U traganju za rezultatima – usluge koje se upravljaju uspešnošću: Performance Management Services*, Pariz, OECD.

OECD (1997c), *Integracija finansijskog menadžmenta i upravljanje uspešnošću*, Pariz, OECD, PUMA/SBO(99)4/FINAL.

OECD (1998), *Moderna praksa finansijskog menadžmenta*, Pariz, OECD, PUMA/SBO(98)8.

OECD (1999), *Fiskalno planiranje na raznim nivoima vlade: Design Across Levels of Government*, Izveštaj zemlje: Mađarska, Pariz, OECD.

Schaeffer, Michael (2000), *Opštinsko budžetiranja. Istorijat urbanog i lokalnog razvoja*, Series No. 4, Washington D.C., World Bank.

Sjoquist, David L. i Walker, Mary B. (1999), *Ekonomija razmera u proceni poreza na imovinu*, National Tax Journal, str. 207-220.

Szalai Ákos i Álmos, Tassonyi (1999), *Oporezivanje imovine na osnovu vrednosti: Opcije za Mađarsku*, Toronto: Canadian Urban Institute.

Szalai, Ákos, Zay Ferenc, Hógye Mihály, Barati Izabella, Berczik Ábel (2002), *Budžetiranje u mađarskim lokalnim upravama*, u: Hógye Mihály (ed., 2002), Budžetiranje lokalne uprave, Budapest, OSI-LGI, str. 329-396.

Prilog 1.

Potrošnja opština kao procenat BNP-a

	BNP	GFS rashodi opština		Kapitalni rashodi	
	u milijardama HUF	u milijardama HUF	% od BNP-a	u milijardama HUF	% BNP-a
1990	2 261	309	13,7	55	2,5
1991	2 498	364	14,6	60	2,4
1992	1 943	486	16,5	95	3,2
1993	3 548	583	16,4	108	3,1
1994	4 365	732	16,8	162	3,7
1995	5 614	782	13,9	136	2,4
1996	6 894	913	13,2	147	2,1
1997	8 541	1 135	13,3	219	2,6
1998	10 087	1 348	13,4	279	2,8
1999	11 393	1 476	12,9	261	2,3
2000	13 151	1 651	12,6	321	2,4
2001	14 877	1 902	12,8	386	2,6

Izvor: Ministarstvo finansija.

Prilog 2.

Rashodi opština po funkcijama

u milionima HUF	1998.	1999.	2000.	2001.	2002. očekivano	2003. plan
Javna uprava	193 877,0	217 204,4	257 596,6	301 758,5	278 631,2	306 545,3
Obrana	709,0	605,9	532,0	659,9	722,9	737,2
Javna bezbednost i policija	13 157,0	16 154,8	18 676,0	25 290,7	30 468,0	36 831,6
Obrazovanje	373 242,0	421 258,1	456 837,1	523 815,1	744 026,8	840 588,1
Zdravstvo	231 690,0	251 727,4	268 510,7	292 887,4	359 320,6	395 976,9
Socijalno osiguranje, socijalna politika	186 075,0	203 338,9	217 472,1	236 948,8	291 114,5	318 674,5
Stambene, komunalne usluge	119 036,0	127 469,3	143 374,9	171 447,0	136 533,9	137 615,0
Sport, kultura, verske aktivnosti	62 624,0	69 525,6	80 089,2	92 418,0	96 244,2	101 480,1
Životna sredina	73 118,0	77 598,9	82 454,3	111 866,6	109 087,4	122 926,4
Energetika						
Poljoprivreda, ribarstvo	7 909,0	9 135,3	10 757,8	12 759,5	7 322,9	7 632,7
Rudarstvo, industrija	11 279,0	9 489,2	14 984,2	30 650,2	5 767,6	5 957,5
Transport, telekomunikacije	42 564,0	42 990,4	59 014,5	55 988,3	55 406,4	56 259,5
Ostale privredne funkcije	11 047,0	14 705,0	16 602,0	13 398,3	15 552,9	16 040,6
Upravljanje dugovima, finansiranje, budžet		10 066,2	9 258,1	9 499,4	6 200,0	6 200,0
Ostale funkcije	22 150,0	4 279,0	14 934,2	23 057,2	18 000,0	6 000,0
U procentima	1998.	1999.	2000.	2001.	2002. očekivano	2003. plan
Javna uprava	14,38%	14,72%	15,60%	15,86%	12,93%	12,99%
Obrana	0,05%	0,04%	0,03%	0,03%	0,03%	0,03%
Javna bezbednost i policija	0,98%	1,09%	1,13%	1,33%	1,41%	1,56%
Obrazovanje	27,68%	28,55%	27,67%	27,53%	34,54%	35,63%
Zdravstvo	17,18%	17,06%	16,26%	15,40%	16,68%	16,78%
Socijalno osiguranje, socijalna politika	13,80%	13,78%	13,17%	12,45%	13,51%	13,51%

Stambene, komunalne usluge	8,83%	8,64%	8,68%	9,01%	6,34%	5,83%
Sport, kultura, verske aktivnosti	4,64%	4,71%	4,85%	4,86%	4,47%	4,30%
Spoljašnja sredina	5,42%	5,26%	4,99%	5,88%	5,06%	5,21%
Energetika	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
Poljoprivreda, ribarstvo	0,59%	0,62%	0,65%	0,67%	0,34%	0,32%
Rudarstvo, industrija	0,84%	0,64%	0,91%	1,61%	0,27%	0,25%
Transport, telekomunikacije	3,16%	2,91%	3,57%	2,94%	2,57%	2,38%
Ostale privredne funkcije	0,82%	1,00%	1,01%	0,70%	0,72%	0,68%
Upravljanje dugovima, finansiranje, budžet	0,00%	0,68%	0,56%	0,50%	0,29%	0,26%
Ostale funkcije	1,64%	0,29%	0,90%	1,21%	0,84%	0,25%

Izvor: Ministarstvo finansija.

Prilohi lokalnih uprava

Priloh 3.

U milionima HUF	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Prilohi od aktivnosti	61 251,0	68 647,0	81 001,0	95 838,0	113 311,0	124 549,2	132 751,7	144 508,7	166 774,9
Prilohi od kamata	9 967,0	10 935,0	16 749,0	33 402,0	34 315,0	32 167,1	29 582,5	26 097,7	24 213,9
Povraćaj poreza na dodatnu vrednost			20 818,0	26 714,0	36 816,0	37 932,4	42 597,5	48 501,1	62 079,2
Institucionalni prilohi	71 218,0	79 582,0	118 568,0	155 954,0	184 442,0	194 648,7	204 931,7	219 107,5	253 068,0
Dazbine	7 967,0	11 463,0	15 509,0	18 232,0	21 527,0	24 657,3	29 079,1	34 981,2	39 771,8
Lokalne takse	33 992,0	46 383,0	80 813,0	111 162,0	145 826,0	198 363,2	221 766,4	266 685,2	296 772,2
Dividende, naknade za koncesije						7 948,3	8 979,2	12 924,6	11 301,2
Ostali specijalni prilohi, kazne	4 733,0	8 845,0	12 143,0	20 416,0	24 038,0	17 942,3	22 782,9	26 290,6	26 387,1
Operativni prilohi iz sopstvenih izvora	117 910,0	146 273,0	227 033,0	305 764,0	375 833,0	443 559,8	487 539,3	559 989,1	627 300,3
Porez na dohodak fizičkih lica	61 298,0	93 631,0	101 274,0	135 652,0	179 090,0	191 495,0	242 309,0	286 386,5	333 006,8
Taksa na vozila	2 465,0	2 472,0	7 056,0	7 910,0	8 842,0	11 444,1	12 622,1	14 061,5	14 584,1
Taksa na rentiranje zemljišta					125,0	1 631,6	2 157,1	2 424,0	2 549,7
Zajednički prilohi	63 763,0	96 103,0	108 330,0	143 562,0	188 057,0	204 570,7	257 088,2	302 872,0	350 140,6
Prilohi iz sopstvenih izvora i zajednički prilohi	181 673,0	242 376,0	335 363,0	449 326,0	563 890,0	648 150,5	744 627,5	862 861,1	977 440,9
Privatizacija nepokretnosti i nematerijalne imovine	37 933,0	43 699,0	42 968,0	51 242,0	51 404,0	60 164,9	76 059,4	81 417,2	83 978,6
Prodaja deonica	5 748,0	19 757,0	27 332,0	81 251,0	15 665,0	17 126,5	24 547,5	5 497,5	7 036,6
Prodaja kompanija	5 290,0	5 938,0	20 064,0	9 258,0	3 696,0	4 793,3	12 562,9	5 713,1	4 612,7
Dodela kapitala unutar budžetskog sistema	15 370,0	7 392,0	11 820,0	14 153,0	21 218,0	20 748,2	34 099,0	37 545,4	63 437,0
Dodela kapitala izvan budžetskog sistema	14 070,0	14 141,0	16 582,0	29 452,0	28 764,0	25 317,7	33 287,9	70 841,9	48 570,1
Pomoć EU								810,0	1 960,6
Kapitalni prilohi	78 411,0	90 927,0	118 766,0	185 356,0	120 747,0	128 150,6	180 556,7	201 825,1	208 595,6

Normative	32,30%	29,45%	24,10%	21,47%	20,20%	19,21%	15,94%	16,01%	15,11%
Normativne uslovne dotacije	0,00%	0,32%	0,76%	1,00%	1,36%	1,96%	3,78%	3,72%	3,48%
Dotacije za pozorišta	0,35%	0,33%	0,36%	0,36%	0,36%	0,36%	0,34%	0,32%	0,30%
Subvencije za lokalne uprave u nepovoljnom položaju zbog razloga izvan njihove kontrole	0,64%	0,89%	0,56%	0,57%	0,58%	0,82%	0,82%	0,79%	0,88%
Ostale dotacije iz centralnog budžeta	4,31%	4,13%	5,50%	2,44%	4,01%	3,91%	0,99%	1,39%	4,65%
Dodatak na PDFL	0,96%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
Ciljane i naslovljene dotacije	3,58%	3,06%	2,44%	2,59%	2,68%	2,61%	2,91%	3,61%	2,97%
Dotacije za izjednačavanje regionalnih nejednakosti	0,00%	0,00%	0,06%	0,59%	0,85%	0,56%	0,56%	0,52%	0,57%
Namenske decentralizovane dotacije	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,25%	0,53%	0,55%	0,36%	0,50%
Dotacije za plate zaposlenih u javnim službama	0,00%	0,80%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
Ostale dotacije	0,19%	0,49%	0,23%	0,04%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
Državne dotacije	42,32%	39,46%	34,00%	29,05%	30,28%	29,96%	25,89%	26,73%	28,45%
Dodela sredstava iz Fonda za zdravstveno osiguranje	17,11%	16,08%	15,44%	13,98%	14,20%	14,12%	13,94%	13,13%	13,99%
Dodela sredstava iz zasebnih fondova	0,51%	0,43%	1,32%	1,77%	1,91%	1,81%	1,47%	0,90%	0,50%
Dodela sredstava iz drugih institucija	0,97%	0,76%	0,75%	0,89%	1,01%	1,07%	1,50%	1,48%	1,30%
centralnog budžeta									
Ostale dopunske dodele sredstava	0,14%	0,15%	0,13%	0,12%	0,11%	0,02%	0,02%	0,04%	0,04%
Dodela sredstava unutar budžetskog sistema	18,72%	17,43%	17,65%	16,76%	17,23%	17,03%	16,92%	15,55%	15,83%
Dodela sredstava izvan budžetskog sistema	1,06%	0,93%	1,11%	0,87%	0,86%	0,75%	0,81%	1,23%	0,72%

Povraćaj dugova i privremeni prihodi				5 365,0	7 101,0	6 700,3	8 392,9	10 760,2	13 683,1
GFS prihodi	686 339,0	790 109,0	961 255,0	1 200 340,0	1 339 708,0	1 498 542,3	1 656 063,5	1 903 736,2	2 180 955,3
Prihodi od dugova	42 754,0	19 690,0	14 305,0	17 609,0	43 402,0	20 071,5	23 516,0	43 959,1	79 441,8
Prodaja dugoročnih finansijskih sredstava, državnih obveznica itd.	1 195,0	3 528,0	8 473,0	5 257,0	13 390,0	23 282,1	31 295,0	27 121,1	31 195,0
Suficit od prodaje i kupovine kratkoročnih finansijskih sredstava					920,0			14 221,7	24 459,3
Prihodi	730 288,0	813 327,0	984 033,0	1 223 206,0	1 397 420,0	1 541 895,9	1 710 874,5	1 989 038,1	2 316 051,4

U procentima									
Prihodi od aktivnosti institucija	8,92%	8,69%	8,43%	7,98%	8,46%	8,31%	8,02%	7,59%	7,65%
Prihodi od kamata	1,45%	1,38%	1,74%	2,78%	2,56%	2,15%	1,79%	1,37%	1,11%
Povraćaj poreza na dodatnu vrednost	0,00%	0,00%	2,17%	2,23%	2,75%	2,53%	2,57%	2,55%	2,85%
Institucionalni prihodi	10,38%	10,07%	12,33%	12,99%	13,77%	12,99%	12,37%	11,51%	11,60%
Dažbine	1,16%	1,45%	1,61%	1,52%	1,61%	1,65%	1,76%	1,84%	1,82%
Lokalne takse	4,95%	5,87%	8,41%	9,26%	10,88%	13,24%	13,39%	14,01%	13,61%
Dividende, naknade za koncesije	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,53%	0,54%	0,68%	0,52%
Ostali specijalni prihodi, kazne	0,69%	1,12%	1,26%	1,70%	1,79%	1,20%	1,38%	1,38%	1,21%
Operativni prihodi iz sopstvenih izvora	17,18%	18,51%	23,62%	25,47%	28,05%	29,60%	29,44%	29,42%	28,76%
Porez na dohodak fizičkih lica	8,93%	11,85%	10,54%	11,30%	13,37%	12,78%	14,63%	15,04%	15,27%
Taksa na motorna vozila	0,36%	0,31%	0,73%	0,66%	0,66%	0,76%	0,76%	0,74%	0,67%
Taksa na rentiranje zemljišta	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,01%	0,11%	0,13%	0,13%	0,12%
Zajednički prihodi	9,29%	12,16%	11,27%	11,96%	14,04%	13,65%	15,52%	15,91%	16,05%

<i>Prihodi iz sopstvenih izvora i zajednički prihodi</i>	26,47%	30,68%	34,89%	37,43%	42,09%	43,25%	44,96%	45,32%	44,82%
Privatizacija nepokretne i nematerijalne imovine	5,53%	5,53%	4,47%	4,27%	3,84%	4,01%	4,59%	4,28%	3,85%
Prodaja deonica	0,84%	2,50%	2,84%	6,77%	1,17%	1,14%	1,48%	0,29%	0,32%
Prodaja kompanija	0,77%	0,75%	2,09%	0,77%	0,28%	0,32%	0,76%	0,30%	0,21%
Dodela kapitala unutar budžetskog sistema	2,24%	0,94%	1,23%	1,18%	1,58%	1,38%	2,06%	1,97%	2,91%
Dodela kapitala izvan budžetskog sistema	2,05%	1,79%	1,73%	2,45%	2,15%	1,69%	2,01%	3,72%	2,23%
Pomoć EU	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,04%	0,09%
<i>Kapitalni prihodi</i>	11,42%	11,51%	12,36%	15,44%	9,01%	8,55%	10,90%	10,60%	9,56%
Normative	32,30%	29,45%	24,10%	21,47%	20,20%	19,21%	15,94%	16,01%	15,11%
Normativne uslovne dotacije	0,00%	0,32%	0,76%	1,00%	1,36%	1,96%	3,78%	3,72%	3,48%
Dotacije za pozorišta	0,35%	0,33%	0,36%	0,36%	0,36%	0,36%	0,34%	0,32%	0,30%
Subvencije za lokalne uprave u nepovoljnom položaju zbog razloga izvan njihove kontrole	0,64%	0,89%	0,56%	0,57%	0,58%	0,82%	0,82%	0,79%	0,88%
Ostale dotacije iz centralnog budžeta	4,31%	4,13%	5,50%	2,44%	4,01%	3,91%	0,99%	1,39%	4,65%
Dodatak na PDFL	0,96%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
Ciljane i naslovljene dotacije	3,58%	3,06%	2,44%	2,59%	2,68%	2,61%	2,91%	3,61%	2,97%
Dotacije za izjednačavanje regionalnih nejednakosti	0,00%	0,00%	0,06%	0,59%	0,85%	0,56%	0,56%	0,52%	0,57%
Namenske decentralizovane dotacije	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,25%	0,53%	0,55%	0,36%	0,50%
Dotacije za plate zaposlenih u javnim službama	0,00%	0,80%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
Ostale dotacije	0,19%	0,49%	0,23%	0,04%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
<i>Državne dotacije</i>	42,32%	39,46%	34,00%	29,05%	30,28%	29,96%	25,89%	26,73%	28,45%

Dodela sredstava iz Fonda za zdravstveno osiguranje	17,11%	16,08%	15,44%	13,98%	14,20%	14,12%	13,94%	13,13%	13,99%
Dodela sredstava iz zasebnih fondova	0,51%	0,43%	1,32%	1,77%	1,91%	1,81%	1,47%	0,90%	0,50%
Dodela sredstava iz drugih institucija centralnog budžeta	0,97%	0,76%	0,75%	0,89%	1,01%	1,07%	1,50%	1,48%	1,30%
Ostale dopunske dodele sredstava	0,14%	0,15%	0,13%	0,12%	0,11%	0,02%	0,02%	0,04%	0,04%
Dodela sredstava unutar budžetskog sistema	18,72%	17,43%	17,65%	16,76%	17,23%	17,03%	16,92%	15,55%	15,83%
Dodela sredstava izvan budžetskog sistema	1,06%	0,93%	1,11%	0,87%	0,86%	0,75%	0,81%	1,23%	0,72%
Povraćaj dugova i privremeni prihodi	0,00%	0,00%	0,00%	0,45%	0,53%	0,45%	0,51%	0,57%	0,63%
GFS prihodi	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%
Prihodi od dugova	6,23%	2,49%	1,49%	1,47%	3,24%	1,34%	1,42%	2,31%	3,64%
Prodaja dugoročnih finansijskih sredstava, državnih obveznica itd.	0,17%	0,45%	0,88%	0,44%	1,00%	1,55%	1,89%	1,42%	1,43%
Suficit od prodaje i kupovina kratkoročnih finansijskih sredstava	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,07%	0,00%	0,00%	0,75%	1,12%
Prihodi	106,40%	102,94%	102,37%	101,90%	104,31%	102,89%	103,31%	104,48%	106,19%

Izvor: Ministarstvo finansija.

Prilog 4.

*Neki nazivi i jedinice mere u „normativnom doprinosu”
i zajednički porez na dohodak koji nije dodeljen na derivativnom osnovu*

Naziv	Jedinica mere
<i>I. Normativni državni doprinosi</i>	
Dažbine u vezi s odmaralištima	HUF 2/ HUF 1 iz boravišne takse
Opštinska administracija, komunalne službe i dažbine vezane za sport	po rezidentu
Dažbine okružne administracije	paušalno plaćanje + po rezidentu okruga koji pruža uslugu + po rezidentu opštine
Administracija okruga/glavnog grada i zadaci vezani za sport	po rezidentu
Zadaci pružanja usluga osnovne socijalne i dečje zaštite	
Osnovni doprinos	per capita
Pomoć porodicama i/ili usluge dečje zaštite	per capita
Usluge za očuvanje sela	paušalno
Specijalizovane usluge zaštite dece	po korisniku
Institucionalne usluge pružanja trajnog i privremenog smeštaja	
Institucionalno pružanje usluga	po korisniku
Realizacija zadataka vezanih za metodologiju	paušalno
Pružanje usluga u dnevnim socijalnim institucijama	po korisniku
Privremene institucije za beskućnike	per capita od kapaciteta
Pružanje psihijatrijskih i institucionalnih usluga za zavisnike i osobe sa invaliditetom	po korisniku
Pružanje stacionarnih usluga	po korisniku za 365 dana nege
Školovanje	
– od 1-6. razreda	po učeniku
– od 7–8. razreda	po učeniku
– od 9–10. razreda	po učeniku
– od 11–13. razreda	po učeniku
Stručno obrazovanje i obuka u školama	
9. i 10. razred stručne škole i srednje stručne škole, organizovano u skladu sa Zakonom o obrazovanju (Ot.)	po učeniku
11. razred stručne škole i srednje stručne škole, organizovano u skladu sa Ot.	po učeniku
Stručno – teorijsko obrazovanje i obuka u stručnim školama u skladu sa zakonom o javnom obrazovanju (Kt.)	po učeniku
Stručno – teorijsko obrazovanje i obuka u srednjim stručnim školama u skladu sa Kt.	po učeniku
Praktična stručna obuka	
– praktična obuka u stručnim školama u skladu sa Ot.	po učeniku
– praktična obuka u srednjim stručnim školama u skladu sa Ot.	po učeniku

– praktična obuka u skladu sa Kt. u zanatskim školama i u srednjim stručnim školama	po učeniku
– praktična obuka u stručnim školama u skladu sa Kt.	po učeniku
Usluge smještaja učenika-studenata i usluge za učenike-studente koji ne borave u đaćkom smještaju	per capita
Doprinosi za realizaciju ostalih zaduženja u vezi sa državnim obrazovanjem	
Umetničko obrazovanje u vidu paralelnog obrazovanja	
– obuka u stručnim školama	po učeniku
– obuka u srednjim stručnim školama	po učeniku
Organizovana ishrana u institucijama	po učeniku
Programi dnevnog boravka za decu u osnovnoj školi	po učeniku
Održavanje biblioteka, nabavka nastavnog materijala, informatička obuka	po učeniku
Realizacija zadataka u vezi sa lokalnim javnim kulturnim aktivnostima i održavanje lokalnih javnih kolekcija	po rezidentu
Realizacija zadataka u vezi sa kulturnim aktivnostima i održavanje lokalnih javnih kolekcija u okruzima i u glavnom gradu	paušalno + po rezidentu

II. Porez na dohodak fizičkih lica (PDFL) dodeljen na osnovu normativnih pravila

Udeo poreza na dobit fizičkih lica uprava okruga	
– za sve uprave okruga	paušalno
– na osnovu broja stanovnika	po rezidentu
– na osnovu broja korisnika usluga koje pružaju institucije	po rezidentu
Opštine u nepovoljnom položaju sa socijalnog, ekonomskog i infrastrukturnog aspekta	po rezidentu
Opšti zadaci sela	paušalno
Zadaci vezani za naseljene oblasti izvan administrativnih oblasti opština	po rezidentima izvan administrativne oblasti opštine
Novčane i nenovčane socijalne beneficije i beneficije dečje zaštite	per capita (na osnovu složenog indeksa)
Subvencionisanje kupovine stanova i održavanje kuća	per capita (na osnovu složenog indeksa)

*Žan Oplotnik
Boštjan Brezovnik*

LOKALNA SAMOUPRAVA U SLOVENIJI

I. UVOD FINANSIJSKI POLOŽAJ LOKALNE SAMOUPRAVE

Slovenija je mala srednjoevropska zemlja u tranziciji sa velikom demografskom i geografskom raznolikošću, uprkos tome što ima površinu koja je malo veća od 20.000 km². Njen BDP iznosi oko 21 milijardu eura, uz umereni rast od 3-4% na godišnjem nivou. Sa samo jednim postojećim nivoom lokalne samouprave (193 opština), Slovenija pripada zemljama sa relativno niskim stepenom decentralizacije. Ukupan udeo lokalnih samouprava u BDP iznosi 5,31% (u 2001. godini) ili, posmatrano kao procenat u prihodima države, oko 12,3% (srednja vrednost u zemljama članicama EU je oko 26% u prihodima države). Godine 2001. lokalne samouprave u Sloveniji (sve zajedno) prikupile su 1,108 milijardi eura i tim iznosom pokrile 1,116 milijardi eura svojih troškova. Zadužile su se za još 14 miliona eura, a otplatile su oko 10 miliona eura duga. Iako Zakon o lokalnoj samoupravi (Službeni list RS br.72/93, 57/94, 14/95, 26/97, 70/97, 10/98, 74/98, 70/00) dopušta stvaranje više nivoa samouprave (npr. šire lokalne zajednice kao što su regije ili uže grupe, kao što su mesne zajednice, seoske zajednice ili zajednice u kvartovima) regije još uvek nisu formirane¹. S druge strane, uže grupe u potpunosti zavise od opština i ne mogu da se zadužuju niti da ubiraju poreze. One se finansiraju prenosom sredstava iz opštinskog budžeta i mogu, ali i ne moraju biti pravna lica.

¹ Razlog tome je činjenica da regije treba da budu osnovane na osnovu nezavisnih odluka koje donose opštine. U praksi se to nikada nije dogodilo, s obzirom na njihove raznorodne interese, opštine nisu uspele da se dogovore o osnivanju regija. U pripremi su izmene i dopune Ustava kojima bi se omogućilo osnivanje regija na osnovu pravnog akta. Što se tiče broja regija i njihove veličine, postoji nekoliko varijanti (6, 8, 12), ali je teško postići saglasnost pošto se neprestano vrše pritisci kojima se podriva osnovna koncepcija.

Osnovna akta kojima se uređuje oblast lokalne samouprave u Sloveniji su Ustav, Zakon o lokalnoj samoupravi, Zakon o javnim finansijama (Službeni list RS, br. 79/1999), Zakon o finansiranju opština (Službeni list RS, br. 80/94, 56/89), Zakon o lokalnim izborima (Službeni list RS, br. 72/93, 7/94, 33/94, 70/95), Zakon o referendumu itd.

Kratka istorija. Lokalna samouprava je u Sloveniji prvi put uspostavljena sredinom 19. veka na osnovu privremenog Zakona o opštinama, koji je doneo austrijski car 1849. godine. Na osnovu tog Zakona, 1850. godine izabrani su prvi opštinski predstavnici. Od tog vremena, lokalna samouprava je bila zakonski organizovana sve do 1955. kada je uspostavljen takozvani opštinski sistem, kojim je ukinuta lokalna samouprava. U opštinskom sistemu, opština je bila takozvana društveno-politička zajednica koja je uglavnom obavljala nadležnosti u ime države². Lokalna samouprava je ponovo uspostavljena nakon što je Slovenija stekla nezavisnost 1991. i nakon usvajanja nekih osnovnih zakona. Uslovi za ukidanje opštinskog sistema stekli su se ukidanjem društvene svojine, samoupravljanja, delegatskog sistema itd., koji su zamenjeni pluralizmom vlasništva, tržišnom ekonomijom, političkim pluralizmom višepartijskog sistema itd. Mora se naglasiti da su, usled različitih političkih interesa, funkcionalne, finansijske i regionalne komponente ignorisane u reformi. Tako su se pojavili neki ekstremi, kao što su, na primer: osnivanje velikih i veoma malih opština, osnivanje „fiktivnih” opština deobom preopterećenih opština iz prošlog vremena, centralizacija umesto regionalizacije itd. Razlog ovome je nerazumevanje principa subsidijarnosti raznih nivoa odlučivanja.

Trenutni položaj lokalne samouprave. Posle dugogodišnjeg života u bivšim opštinama (odnosno mesnim zajednicama), građanima je bilo teško da shvate novu lokalnu samoupravu, i oni u njoj još uvek često traže opštinu u ulozi predstavnika države i zahtevaju da ona obavlja tu ulogu. Shvatanja ljudi su takođe veoma opterećena bivšim sistemom organizacije. Samo se objašnjavanjem i definisanjem novih koncepcija mogu stvoriti uslovi za realizaciju normativne organizacije lokalne samouprave.

Na osnovu Zakona, 1. januara 1995. godine, 62 stare opštine su zamenjene sa 147 novih opština, od kojih je 11 imalo takozvani status gradskih opština. Godine 1999. nastalo je još 45 novih opština, a 2002. još jedna, tako da trenutno u Sloveniji postoje 193 opštine (vidi Prilog 1. i kartu – Prilog 10). Iako je zakonski minimum za osnivanje opštine 5.000 stanovnika, trenutno 95 opština ne ispunjava ovaj osnovni kriterijum. Mnoge od njih su bile formirane iz političkih razloga, na osnovu odredbe u

² Bivše opštine su obavljale većinu poslova države. Istraživanje je pokazalo da je nakon 1974. godine bilo više od 3.000 takvih poslova i da su opštinski organi 80% poslova koje su vršili radili to za državu. Opština je bila nadležna za rešavanje svih javnih pitanja na svojoj teritoriji, bez obzira na to da li su ta pitanja bila od lokalne ili opšte važnosti, osim onih pitanja koja su po zakonu izričito bila preneti u nadležnost širih društveno-političkih zajednica. Na taj način, opština je funkcionisala kao sastavni deo države.

Zakonu o lokalnoj samoupravi po kojoj u izuzetnim slučajevima opština može da ima manje od 5.000 stanovnika iz geografskih razloga, položaja granica, etničkih grupa koje tamo žive, iz istorijskih ili ekonomskih razloga. Opštine u Sloveniji se veoma razlikuju po broju stanovnika: npr. šest opština ima manje od 1.000 stanovnika, 18 između 1.000 i 2.000, a 71 između 2.000 i 5.000, dok, s druge strane, samo dve opštine imaju više od 100.000 stanovnika.

Tabela 1.

Opštine u Sloveniji prema broju stanovnika

	<1.000	1.001- 5.000	5.001- 10.000	10.001- 50.000	50.001- 100.000	>100.000
% opština	3,1	46,1	22,8	26,4	0,5	1,0
broj opština	6	89	44	51	1	2
najmanje	390	Hodoš (390) , Solčava (573), Jezersko (669)				
prosek	10.376	Rogaška Slatina (10.860) Laško (12.122) , Bled (11.181),				
najviše	270.854	Ljubljana (270.854), Maribor (115.880), Kranj (51.124)				

Nadležnosti (odgovornosti) lokalne samouprave i rashodi. Prema Ustavu Slovenije i Zakonu o lokalnoj samoupravi, koji predstavlja osnovni pravni akt u ovoj oblasti, opština je u potpunosti nadležna za sva pitanja od lokalnog značaja, koja može da rešava nezavisno i koja se tiču samo njenih stanovnika (obdaništa, uređenje stambenih objekata i zajednice u celini, komunalne službe, zaštita čovekove sredine, lokalni putevi itd.). Prilikom obavljanja ovih poslova (iz izvornih nadležnosti) opština ih mora predvideti u opštinskom budžetu koji se pravi za period od godinu dana, a finansira ih iz prihoda lokalne samouprave, koji su propisani Zakonom o finansiranju opština i sredstvima za finansijsko izjednačavanje iz državnog budžeta. Zakonom je takođe predviđeno da država može, uz prethodnu saglasnost opštine ili šire lokalne zajednice koja ima samoupravu, da poveri opštinama obavljanje određenih poslova iz nadležnosti države, ukoliko država za to obezbedi sredstva, ali to do sada nije bila redovna praksa. Za detaljnije podatke i opis strukture rashoda vidi tabele i slike u prilogu, na kojima se vidi da su 2001. godine ukupni rashodi opština iznosili 1,1 milijardu eura (12,3% rashoda iz državnog budžeta ili 5,3% BDP-a Slovenije).

Na osnovu navedenog možemo da tvrdimo da u Sloveniji postoji formalna razlika između izvornih nadležnosti koje bi opštine trebalo da vrše prema članovima 21. i 22. Zakona o lokalnoj samoupravi i poverenih (delegiranih) poslova koji se vrše uz prethodnu saglasnost opštine, kako je definisano u članu 24. tog Zakona, ali u stvarnosti se vodi neprestana borba između vlade (ministarstava) i opština oko tumačenja nadležnosti koje su predviđene Zakonom. Zapravo, teška finansijska situacija, naročito na polju zdravstva, obrazovanja i nekih socijalnih službi, dovodi do navodnog neznanja

ko je za šta nadležan. Na primer, osnivanje obdaništa je izvorna nadležnost opštine, dok se zaposleni u njima smatraju državnim službenicima. Shodno tome, njihova zarada se određuje na osnovu platnog sistema na državnom nivou, mada treba da ih isplaćuje opština. Osim toga, mogu se pomenuti i trenutna borba koja se vodi u oblasti brige o starim licima i mnoge nesuglasice koje se javljaju između samih opština zbog preliivanja sredstava; npr. troškove za osnivanje i održavanje gradskog pozorišta, biblioteke itd. obično snosi samo jedna opština, pošto opštine koje se graniče sa njom (obično su to manje opštine) ne žele ni da čuju za eventualnu podelu troškova. Takvi i slični sporovi mogli bi se jednostavno rešiti putem osnivanja širih zajednica sa lokalnom samoupravom, regija, unija ili saveza, međutim, slovenačke opštine teško primenjuju nešto što se zove „dobrovoljna saradnja”.

Nedavnim istraživanjem utvrđeno je da se rashodi umnogome razlikuju od opštine do opštine; npr. prosečan iznos ukupnih rashoda lokalne autonomije iznosi 522 eura po glavi stanovnika na godišnjem nivou, pa ipak, prema učestalosti distribucije po opštinama, samo 40% njih se uklapa u grupu koja od proseka odstupa manje od 10% (vidi Prilog 4). „Najskuplja” opština je npr. udaljena planinska opština Solčava, koja ima svega 573 stanovnika i rashode od 1.431 eura po glavi stanovnika. S druge strane „jeftinija” opština je Kidričevo, sa 7.000 stanovnika i ukupnim rashodima od 319 eura po glavi stanovnika. Analiza je pokazala da se manje opštine (po broju stanovnika) suočavaju sa većim rashodima za upravu (čak više od 50% ukupnog opštinskog budžeta), dok se veće opštine (npr. gradske opštine) suočavaju sa većim rashodima za izgradnju i održavanje stambenog prostora (do 80% većim od malih opština), za komunalne službe (do 25%) i za kulturu i sport (40-80%). Dalje istraživanje je pokazalo da su, ako se kao kriterijum uzme površina, prostrane seoske opštine (naročito one visoko u planinama) skuplje u pogledu nekih ekonomskih aktivnosti, kao što su održavanje lokalnih puteva, subvencije za poljoprivredu, prevoz đaka itd. Sve navedene razlike mogu se lako razumeti, ali, nažalost, trenutna vertikalna poreska struktura, stepen autonomije lokalnih samouprava i formula odgovarajućih rashoda (koja je opisana dalje u tekstu) ne obuhvataju ih u potpunosti, tako da sistem ne doprinosi horizontalnoj ravnoteži.

II. IZVORI FINANSIRANJA LOKALNE SAMOUPRAVE (VLASTITI, USTUPLJENI, ZAJEDNIČKI, PRENOS SREDSTAVA)

Finansijska sredstva su od suštinske važnosti za procenu stvarnog stanja u lokalnoj samoupravi. Bez autonomije i dovoljno finansijskih sredstava lokalna samouprava nije ništa drugo do fasada. Da bi se izbegao rizik od toga da lokalni organi ostanu bez sredstava za obavljanje poslova koji su propisani zakonom, finansijska sredstva koja im pripadaju treba da budu definisna u odnosu na njihove nadležnosti. Najvažniji izvor budžeta lokalne samouprave (oko 42% ukupnih prihoda) u Sloveniji su zajednički porez (porez na dohodak građana) i porez na nepokretnosti, koji u celini ubiraju

lokalne vlasti (oko 9% ukupnog budžeta), dok država lokalnim samoupravama obezbeđuje neke oblike finansijske pomoći, kao što su opšti i posebni prenos sredstava (oko 20% ukupnog budžeta). Osim toga, lokalne zajednice (opštine i uže zajednice) raspolazu svojom imovinom (sredstvima³) koju je bivša država prenela na njih nakon reforme lokalne samouprave 1994. godine. Deo dodatne imovine lokalne jedinice su stekle i procesom privatizacije. Navedeni izvori sredstava obezbeđuju lokalnim zajednicama neophodnu likvidnost. Međutim, ti resursi ponekad nisu dovoljni da se obezbedi nivo službi koji zahteva lokalno stanovništvo ili koji je obavezan po zakonu, ili nisu dovoljni na dugoročnoj osnovi. Neke male samouprave su često pogođene malom poreskom osnovom ili lošom poreskom upravom. Udaljene seoske opštine, sa malim brojem stanovnika, malim brojem preduzeća ili bilo kakvih drugih izvora iz kojih bi mogle da ostvare odgovarajuće prihode, pogotovu nisu sposobne da obezbede neophodna sredstva za mnoge socijalne službe koje se sada nalaze u nadležnosti lokalnih samouprava.

Uopšteno govoreći, opštine u Sloveniji se finansiraju na osnovu Zakona o finansiranju opština, koji je usvojen kao privremeni akt 1994. godine, pre početka rada novih opština. Centralni deo Zakona bio je posvećen određivanju iznosa sredstava koja su potrebna za obavljanje nadležnosti (odgovarajući rashodi), određivanje kriterijuma za finansiranje neophodnih poslova i finansijsko izjednačavanje, tj. sredstava iz državnog budžeta koja su namenjena za rad opština kojima bi trebalo da se izjednače razlike između tekućih prihoda opština i sredstava koja su potrebna za vršenje neophodnih poslova. Godine 1998. usvojene su izmene i dopune Zakona o finansiranju opština kojima je uspostavljen novi sistem finansiranja opština koji je uveden 1999. Suština ovih promena leži u uvođenju novih osnova za finansiranje onih nadležnosti koje opštine imaju prema Ustavu i Evropskoj povelji o lokalnoj samoupravi⁴. Osnov-

³ Opštinska imovina se sastoji od pokretne i nepokretne imovine, finansijskih sredstava i prava. Vrednost te imovine se prikazuje u bilansu stanja, koji usvaja svaka opština u skladu sa zakonom. Opštine upravljaju sledećom imovinom: a) zemljištem (građevinskim zemljištem, slobodnim građevinskim zemljištem i obradivim površinama), koje je opština stekla tako što je za njega platila ili na drugi način; b) opštinskom infrastrukturuom (putevima u vlasništvu opštine, vodovodom, toplovodom, gasovodom, itd.); c) stambenim jedinicama (subvencionisanim i neprofitnim opštinskim stambenim jedinicama); d) poslovnim prostorom (koji se izdaje za razne svrhe); e) akcijskim kapitalom (u javnim preduzećima, institucijama i komercijalnim kompanijama, bankama itd.); f) finansijskim sredstvima iz budžeta, javnih fondova i agencija; g) drugim finansijskim sredstvima (ulozima, hartijama od vrednosti itd.).

⁴ Članom 9. Evropske povelje propisano je da lokalni organi vlasti imaju pravo na odgovarajuća finansijska sredstva u okviru nacionalne ekonomske politike, koja lokalne vlasti mogu slobodno da koriste u okviru svojih ovlašćenja. Finansijska sredstva lokalnih organa moraju da budu proporcionalna poslovima koji su definisani Ustavom i propisani Zakonom. Bar delom njihova sredstva moraju da budu iz lokalnih poreza i doprinosa, u iznosima ili okvirima koje odrede sami lokalni organi u skladu sa zakonom (ovo se takođe može nazvati izvesnim stepenom autonomije lokalne samouprave). Osim toga, potrebno je uvesti postupak finansijskog izjednačavanja kako bi se zaštitile lokalne samouprave koje su finansijski ugrožene. Sve ovo takođe predviđa i član 142. Ustava Slovenije.

ni princip važećeg Zakona o finansiranju opština je da se opštine u Sloveniji finansiraju iz poreskih prihoda koji se naplaćuju po osnovu članova 21, 22. i 23. tog Zakona, iz vanporeskih prihoda kao što su naknade za komunalne usluge, administrativne takse, novčane kazne, samodoprinosi i dobrovoljni prilozi, itd., iz ostalih prihoda koji proističu iz upravljanja opštinskom imovinom i iz prenetih sredstava (opštih i posebnih) i donacija dobijenih od vlade ili drugih institucija (vidi takođe Prilog 5).

Gorući problem sadašnjeg sistema finansiranja lokalne samouprave je neproporcionalna raspodela sredstava (u gotovo svakoj kategoriji) koje opštine ubiraju. Ovaj problem zajedno sa prethodno obrađenim pitanjima stvara pravi kaos u sistemu lokalne samouprave u Sloveniji. Na primer, prosečna visina prihoda za obavljanje administrativnih poslova po glavi stanovnika po opštini iznosi 391 euro za fiskalnu godinu, ali je razlika između najnižeg i najvišeg iznosa drastična (npr. u 2001. godini *najsiromašnija* opština je prikupila 79 eura, dok je *najbogatija* opština prikupila gotovo 1.400 eura po glavi stanovnika; najviši iznos je čak 17 puta veći od najnižeg). Učestalost distribucije po opštinama u pogledu naplaćenih *prihoda od obavljanja administrativnih poslova* pokazuje da je samo 34% opština uspeło da naplati 80% ili više prosečnih tekućih prihoda, dok ostalih 66% opština to nije uspeło da učini (vidi takođe Prilog 6). Gotovo 21% opština nije moglo da prikupi čak ni 50% od prosečnog iznosa. Većina ovih opština su bile već pomenute „fiktivne”, iz regiona preko Mure i Drave, kao što su Rogaševci (79 eura), Juršinci (94 eura) itd. S druge strane skale nalaze se turistički razvijene opštine kao što su Kranjska Gora (960 eura), Bovec, Piran, Koper i ekonomski jake gradske opštine, kao što je Ljubljana. Međutim, najviše sredstava obično prikupe opštine koje se graniče sa jakim gradskim jedinicama, kao npr. Trzin, Vodice, Medvode itd. Ova pojava može sasvim lako da se objasni. Naime, porez na dohodak je najvažniji lokalni porez u Sloveniji i pripada opštini u kojoj poreski obveznik ima stalno boravište.

Kako bi u nastavku ispitali **nivo finansijske autonomije lokalne samouprave u Sloveniji**, pomenuti prihodi lokalnih vlasti podeljeni su na državne i opštinske poreze (*zajednički porezi*), opštinske poreze čija su osnovica, stopa i obveznici utvrđeni pravnim aktima i koje opštinama ustupa država (*ustupljeni prihodi*) i na one poreze koji pripadaju isključivo opštini i čija su poreska osnovica, stope i poreske olakšice donekle u nadležnosti lokalnih organa (*izvorni i prihodi od sekundarnih nadležnosti*). Najveći deo ukupnih prihoda lokalne samouprave čini samo jedan zajednički prihod, porez na dohodak, koji se deli sa centralnom vladom (u odnosu 65:35 u korist države; 35% se dodeljuje opštinama na osnovu stalnog boravišta lica koje ostvaruje prihod). Porez na dohodak predstavlja 42% ukupnih lokalnih prihoda i gotovo 70% javnih prihoda ostvarenih na lokalnom nivou. U poređenju sa tim, porez na dohodak koji je ustupljen lokalnim organima činio je oko 5% svih javnih budžeta ili oko 2,2% BDP Slovenije. Ovo je izuzetno nesrazmerna raspodela i predstavlja najveći uzrok povećanja horizontalne neravnoteže u fiskalnom položaju slovenačkih lokalnih samouprava

(vidi takođe Prilog 8). Dalje, *ustupljeni prihodi* čine samo oko 4% ukupnih lokalnih prihoda (0,2% BDP), dok izvorni i prihodi od sekundarnih nadležnosti predstavljaju oko 34% ukupnih prihoda (1,8% BDP). Ostalih 20% se odnosi na sredstva koja su preneti iz državnog budžeta i ostale dobijene donacije, i ona predstavljaju još oko 1% BDP-a (detaljniji podaci su dati u tabeli u Prilogu 7, kao i u nastavku).

A. Izvorni (vlastiti) prihodi lokalnih samouprava (oko 34% ukupnih prihoda lokalnih samouprava)

Prema članu 22. važećeg Zakona o finansiranju opština možemo utvrditi 11 kategorija poreza, naknada i taksa koji su u vezi sa lokalnom samoupravom, a za čije su propisivanje stopa, osnovica itd. nadležni lokalni organi (u daljem tekstu: izvorni prihodi, vidi takođe Prilog 7). Zatim u kategoriju izvornih prihoda možemo uključiti i prihode koji su definisani zakonom, ali se ne uzimaju u obzir prilikom izračunavanja nivoa odgovarajućih prihoda/rashoda po formuli koja je opisana u odeljku C (u daljem tekstu: izvorni vanporeski prihodi i ostali prihodi koji proističu iz upravljanja opštinskom imovinom, kao npr. prihodi od kapitala, učešće u dobiti i prihodu od imovine, prihod od zakupa, prihod od koncesija i poslovnog prostora, samodoprinosi itd.). Kao što je već rečeno, oko 34% ukupnih prihoda lokalnih samouprava (tj. 32,7% u 2001. i 34,7% u 2002. godini) ostvareno je kroz izvorne prihode lokalnih samouprava. Oni predstavljaju oko 4% sredstava u državnom budžetu ili 1,8% BDP-a. U okviru izvornih prihoda, oko 45% odnosi se na izvorne poreske prihode, a 55% na izvorne vanporeske prihode i ostale prihode koji proističu iz upravljanja opštinskom imovinom. Najvažniji izvorni poreski prihodi su zapravo prihodi od samo jednog poreza – poreza na korišćenje građevinskog zemljišta, koji u kategoriji ukupnih poreza (Prilog 5) učestvuje sa oko 15%. U kategoriji izvornih prihoda (Prilog 7) ovaj porez ima najveći udeo i stoga će biti objašnjen u daljem tekstu:

Porez na korišćenje građevinskog zemljišta (26-28% izvornih prihoda). Ovaj porez je kao neka vrsta prethodnice poreza na nepokretnu imovinu koji bi trebalo da bude uveden početkom 2005. On je jedini u potpunosti izvorni opštinski prihod čiji nivo određuju isključivo lokalni organi. On zapravo predstavlja pravu autonomiju lokalne samouprave i zajedno sa prihodima lokalne samouprave od prodaje dobara i pružanja usluga (1,8% izvornih prihoda) čini oko 10% ukupnih prihoda lokalnih samouprava (ili 0,5% BDP-a). Nažalost, postoje dve osnovne slabosti koje su onemogućile da ovo bude „savršen” lokalni porez. **Prvo**, ovaj porez se slabo naplaćuje zbog nepotpunih zemljišnih knjiga i nedostatka stimulacije lokalnih organa da ga naplaćuju, pošto on umanjuje iznos sredstava za finansijsko izjednačavanje koja dobijaju iz državnog budžeta na godišnjoj osnovi (objašnjeno u odeljku C). **Drugo**, veoma je neproporcionalno raspoređen po regijama, pošto neki lokalni organi nemaju poresku osnovu da bi ga naplaćivali, dok drugi nisu za to stimulisani ili ne znaju kako da ga naplaćuju. Analiza učestalosti distribucije pokazala je da je samo 28% opština spo-

sobno da naplati više od 80% prosečnog iznosa u Sloveniji (34 eura po glavi stanovnika godišnje). Najmanji iznos u 2001. godini (7 eura) naplatile su opštine Tabor, Dobje i Luče (pretežno seoske opštine), a najveći su naplatile opštine Markovci (350 eura) i Vuzenica (159 eura), gde se nalazi velika hidroelektrana.

Drugi važni izvorni poreski prihodi (oko 15-20% izvornih prihoda). Poređenja radi, ostatak stvarne lokalne fiskalne autonomije čini samo 9,4% ukupnih poreskih prihoda koji se u izvesnoj meri odnose na lokalne organe, odnosno samo 5,2% ukupnih prihoda lokalne samouprave. Jedini značajan porez u okviru ove grupe, koji je zbog toga vredan pomena, jeste porez na koncesiju za posebne igre na sreću. Zamka u pogledu ovog poreza leži u tome što se on odnosi samo na one opštine koje stvarno imaju industriju igara na sreću na svojoj teritoriji (25 opština). Drugi porezi u ovoj kategoriji su grupa poreza na raspolaganje, prodaju i dozvole, lokalne boravišne takse, komunalne takse, porez na održavanje šumskih puteva itd. Zajedno sa pomenu-tom vrstom prethodnice poreza na nepokretnosti i porezom na koncesiju za posebne igre na sreću, ova grupa poreza predstavlja osnovu stepena autonomije slovenačke lokalne samouprave, koji je, iskreno govoreći, veoma nizak, i ova grupa čini oko 15-16% ukupnih prihoda lokalnih organa ili oko 25-26% ukupnih poreskih prihoda lokalne samouprave u Sloveniji.

Izvorni vanporeski prihodi i ostali prihodi koji proističu iz upravljanja opštinskom imovinom (oko 55% izvornih prihoda). Iako grupa izvornih prihoda koji proističu iz upravljanja opštinskom imovinom, svojinskih prava i drugih zvaničnih ovlašćenja lokalnih organa da ubiraju naknade od privrednih subjekata predstavlja gotovo 55% ukupnih izvornih prihoda, ovi prihodi jedva da zaslužuju ovaj naziv, jer je njihova raspodela opet krajnje neproporcionalna. Gotovo 61% opština nije u mogućnosti da ostvari čak ni 50% prosečnog iznosa koji se naplati (97 eura po glavi stanovnika godišnje). Slika je gotovo ista kao ona koja je već predstavljena ranije u tekstu. Najveći deo ovih prihoda odnosi se na imućnije gradske opštine (gradske opštine i opštine koje se graniče sa gradskim) koje su nasledile značajna sredstva nakon reforme lokalne samouprave 1994. godine ili procesom privatizacije. Prema statistikama za 2001. godinu, najveći iznos je po ovom osnovu prikupljen u opštini Vodice kraj Ljubljane – 1.109 eura po glavi stanovnika na godišnjem nivou. S druge strane, najniži iznos od svega 11 eura, prikupljen je u seoskoj opštini u Podravini, Vitanju. Moramo napomenuti da podatke o ovoj kategoriji izvornih prihoda treba uzeti sa rezervom, s obzirom na to da se oni razlikuju od godine do godine. Obično, nivo ovog prihoda zavisi od trenutnih potreba i planova lokalnih organa: npr. nedavno je u Sloveniji uveden devetogodišnji sistem osnovnog obrazovanja i mnoge opštine su morale da prikupe dodatna sredstva i ulože dodatne napore kako bi obezbedile odgovarajuću infrastrukturu. Neke od njih su morale da prodaju svoje akcije u lokalnim preduzećima. Još jedan faktor koji u značajnoj meri utiče na sposobnost lokalnih samouprava da ostvare neke značajne prihode iz ove kategorije jeste lukavstvo i inventivnost lokalnog stanovništva. Mnogi članovi opštinskih veća, predsednici opština i drugi funk-

cioneri lokalnih samouprava nemaju adekvatna znanja i nisu obrazovani da sa uspehom rade na većim projektima i sa većim budžetima koji zahtevaju specifičnu stručnost (npr. saradnja između javnog i privatnog sektora je veoma slabo poznat i korišćen koncept u lokalnim zajednicama, a slično je i sa korišćenjem privremenih instrumenata tržišta kapitala, izdavanjem obveznica, upravljanjem dugovima itd.).

B. Ustupljeni i zajednički prihodi (oko 46% ukupnih prihoda lokalnih samouprava)

Na osnovu članova 21, 22. i 23. važećeg Zakona o finansiranju opština može se utvrditi sedam kategorija poreza i prihoda koji se odnose na lokalnu samoupravu, a za čije određivanje stopa, osnovica, izuzeća itd. ona nije nadležna. Osim izvornih sredstava za koja lokalni organi imaju autonomiju i ovlašćenje da ih ubiraju, ova sredstva su propisana zakonom i ustupaju (prenose) se lokalnim organima na upotrebu za njihove poslove, bez detaljnih uslovljavanja. U tom smislu, stvarna fiskalna snaga i autonomija lokalne samouprave ne postoji i kao posledica toga izgubio se i značajan deo svrhe fiskalne decentralizacije. Ipak, u Sloveniji ova kategorija predstavlja glavni izvor prihoda lokalnih vlasti i ona čini oko 46% ukupnih prihoda lokalnih samouprava, 5-6% prihoda države ili oko 2,4% BDP-a u Sloveniji (vidi takođe Prilog 7).

Najveći deo prihoda iz ove grupe ostvaruje se po osnovu poreza na dohodak građana, porez koji međusobno dele država i lokalne samouprave u odnosu 65:35 u korist države. Ovaj porez se prikuplja po osnovu stalnog prebivališta lica koje ostvaruje prihod i njegov udeo u ovoj grupi je 91%, odnosno 42% u ukupnim prihodima lokalnih samouprava. U ovu grupu spadaju još i porez na promet nekretnina (6,1% prihoda iz ove grupe, ili 2,8% ukupnih prihoda lokalnih samouprava), porez na pokretnu imovinu, porez na nasleđstvo i poklone, administrativne takse i poseban porez na korišćenje automata za igre na sreću (zajedno 3,9%).

Porez na dohodak građana je već pomenut u ovom tekstu. Ipak, potrebno je da ukratko objasnimo neke osnovne činjenice koje u daljem tekstu mogu da izazovu poteškoće u razumevanju mnogih problema fiskalnog položaja lokalnih samouprava u Sloveniji. Kao osnovni izvor finansija, porez na dohodak bi zapravo trebalo da bude najveći oslonac vertikalnog i horizontalnog balansa u lokalnoj samoupravi u Sloveniji. Nažalost, njegova nesrazmerna raspodela svake godine sve više produbljuje razlike između jedinica. Kao što se vidi u Prilogu 8, prema učestalosti distribucije, oko 60% opština ne dobija prosečan iznos poreza na dohodak (78 eura po glavi stanovnika), dok 4,7% opština dobija više od 120% prosečnog iznosa. Ostale opštine (oko 36%) dobija između 80% i 120% prosečnog iznosa poreza na dohodak. Najniži iznos u posmatranoj 2001. godini dobila je najmanja opština Hodoš (390 stanovnika). Opštinskom budžetu Hodoša ustupljeno je svega 43 eura po glavi stanovnika od poreza na dohodak 2001. godine. S druge strane, imamo opštinu Trzin, koja se graniči

sa Ljubljanom i u kojoj živi mnogo imućnih pojedinaca. Trzin je ostvario 418 eura poreza na dohodak u 2001. fiskalnoj godini. Gotovo po pravilu, može se očekivati da će se najveći iznos poreza na dohodak prikupiti u gradskim jedinicama i onim jedinicama koje se sa njima graniče, dok se najmanji iznosi naplaćuju u već pomenutim opštinama sa severoistoka Slovenije, koje su osnovane po političkoj odluci, mnogo puta zarad simetričnijeg privrednog razvoja regiona, ali ponekad i samo radi dobijanja dodatnih političkih poena pred izbore. Te opštine u velikoj meri zavise od prenosa sredstava iz državnog budžeta (ponekad sa ove adrese obezbede čak 95% svog budžeta). Sistem finansijskog izjednačavanja (prenosa sredstava) opisan je u daljem tekstu.

C. Prenos sredstava i sistem finansijskog izjednačavanja (oko 20% ukupnih prihoda lokalnih samouprava)

Da bi se postigla horizontalna ravnoteža i da bi stanovnici siromašnih opština imali pristup službama istog nivoa za relativno istu cenu (porezi, naknade, takse, doprinosi), u sistem finansiranja lokalne samouprave u Sloveniji uvedeni su neki instrumenti. Uopšteno govoreći, svake godine oko 20% ukupnih sredstava lokalnih samouprava dobija se vertikalnom preraspodelom sredstava, ili direktno iz državnog budžeta u budžete opština putem takozvanih opštih donacija u obliku sredstava za finansijsko izjednačavanje, ili putem takozvanih posebnih donacija iz državnog budžeta, čiji su korisnici vlada ili druge institucije, za investicione troškove ili za bilo koje tekuće troškove (PHARE programi, međudržavna saradnja, doprinosi lokalnih preduzeća itd.). U periodu od 1998. do 2001. godine, opšte donacije su predstavljale između 65% i 75% ukupnih sredstava koja su preneti vlastima na opštinskom nivou, dok su posebne donacije činile između 25% i 35%. Na primer, prema zvaničnim podacima za 2001. godinu, prihodi ostvareni prenosom sredstava činili su 20,6% ukupnih prihoda lokalnih samouprava, što predstavlja oko 2,5% prihoda države ili oko 1,1% BDP-a Slovenije. slika je bila slična i 2001. godine pošto su ustupljeni prihodi činili 18,6% ukupnih prihoda lokalnih samouprava, što čini oko 2,4% prihoda države ili oko 1% BDP-a u Sloveniji. Kao što je već pomenuto, razlike među opštinama su ogromne i u ovoj grupi prihoda. Prema podacima i analizi učestalosti distribucije, samo 25% opština je dobilo manje od 20% svog budžeta iz državnog budžeta. Najmanje 49% opština je dobilo između 21% i 50% svog budžeta iz državnog budžeta, a njih gotovo 26% (50 opština) dobilo je u 2001. više od 50% svojih budžeta iz državnih budžeta. Opština koja je na ovaj način obezbedila najveći deo svojih ukupnih prihoda (88%) je već pomenuta opština Rogaševci. U grupi procentualno najvećih primalaca nalaze se i druge male opštine sa severoistoka Slovenije.

Sistem opštih donacija u finansijskom izjednačavanju (oko 70% ustupljenih prihoda). Opštine svoje opšte donacije (finansijsko izjednačavanje) obično dobijaju iz državnog budžeta za finansiranje tekućih rashoda opština, koji se izračunavaju na

osnovu takozvane formule odgovarajućih rashoda koja je utvrđena u Zakonu o finansiranju opština (član 20. i 20A). Iznos odgovarajućih rashoda trebalo bi da obezbedi ostvarivanje ustavnih i zakonskih nadležnosti opštine. Opštine koje mogu da pokriju rashode izračunate na osnovu formule odgovarajućih rashoda iz prihoda koje naplate na osnovu članova 21, 22. i 23. nemaju pravo na bilo kakve donacije za finansijsko izjednačavanje. Kao što je već rečeno, zakon razlikuje dve vrste opštinskih prihoda na osnovu kojih se donosi odluka o ustupanju dodatnih sredstava iz državnog budžeta, tj. prihode na osnovu članova 21. i 23. i prihode na osnovu člana 22. Zakona. Detaljniji podaci o ovim prihodima, o obimu odgovarajućih rashoda za 2001. i 2002. godinu, i drugi parametri dati su u prilogu (Prilog 9 – kolona 3, pod skraćenicom OR). Ukoliko opština ne može da pokrije izračunati iznos odgovarajućih rashoda svojim izvornim prihodima, kako je predviđeno članovima 21, 22. i 23. Zakona, može da se osloni na to da će od države dobiti sredstva za finansijsko izjednačavanje. *Finansijsko izjednačavanje je, dakle, razlika između iznosa koji je utvrđen formulom za izračunavanje odgovarajućih rashoda i iznosa sredstava koje je opština stvarno naplatila po osnovu pomenutih članova.* U teoriji to znači da bi opština koja nije prikupila ni jedan jedini euro po osnovu navedenih članova sva svoja sredstva dobila iz državnog budžeta. U praksi se takvi slučajevi ne događaju, ali lokalni organi svakako nisu stimulisani da ubiraju što je više moguće poreza, naknada i taksa, niti da jačaju svoju fiskalnu osnovu pošto su oni zapravo „*kažnjeni*” za takvo (sa nacionalne tačke gledišta) unosno ponašanje manjim iznosom sredstava za finansijsko izjednačavanje. S druge strane, bilo kakvo ekstremno ponašanje koje odstupa od ovoga takođe ne predstavlja opciju, pošto poreze u Sloveniji po pravilu ubira državna poreska uprava (ipak se dešava da lokalni organi ne uspeju da naplate ni one poreze za koje imaju izvestan stepen autonomije, kao što su već pomenuti porez na korišćenje građevinskog zemljišta i još neki manji porezi). Da bi se to sprečilo i da bi se lokalni organi primorali da ubiru svoje poreze, čija je naplata obično loša, vlada je propisala takozvani optimalni nivo poreza na korišćenje građevinskog zemljišta. Trenutno, ukoliko lokalni organi ne uspeju da naplate pomenuti optimalni iznos, uzima se kao da je taj iznos naplaćen u okviru postupka izračunavanja iznosa odgovarajućih rashoda. Opisano odstupanje je jedini problem u vezi sa važećim sistemom finansijskog izjednačavanja i on ukazuje na to da su lokalni organi često politički pregovarači i lobisti, pre nego stručnjaci koji znaju kako da stvore optimum ekonomskih potencijala na teritoriji kojom upravljaju.

Prilikom određivanja nivoa finansijskog izjednačavanja koriste se sledeća pravila:

- Sredstva za finansijsko izjednačavanje mogu biti samo u iznosu odgovarajućih rashoda.
- Za potrebe finansijskog izjednačavanja procenjuju se izvorni prihodi opštine prema stopama koje su utvrđene zakonom. Međutim, ukoliko takve stope ne postoje primenjuju se prosečne stope u državi.

Utvrdjivanje odgovarajućih rashoda. Zakonom je precizirano da sva sredstva pomoću kojih opština obavlja svoje ustavne i zakonske nadležnosti predstavljaju takozvani obim sredstava za finansiranje pitanja od javnog interesa u lokalnim zajednicama. Iznos odgovarajućih rashoda po stanovniku (skraćenica ZP u jednačini) definiše Narodna skupština Slovenije za svaku godinu prilikom usvajanja državnog budžeta za određenu fiskalnu godinu. Ovi rashodi se utvrđuju kao prosečan iznos sredstava po glavi stanovnika i oni ne obuhvataju sredstva za investicije niti za hitne investicije u javne komunalne službe ili u drugu javnu infrastrukturu. U nastavku će iznos odgovarajućih rashoda za pojedinačne opštine (skraćenica Ppi) biti određen na osnovu matematičke jednačine u kojoj je odgovarajući obim sredstava po glavi stanovnika 70% sredstava, dok faktori za korekciju iznose ukupno 30%, a sve to se množi sa brojem stanovnika u određenoj opštini. Iznos za opštine pojedinačno određuje se na taj način što se odgovarajući troškovi po glavi stanovnika koriguju parametrima površine, dužine lokalnih puteva, brojem stanovnika mlađih od 15 godina, brojem stanovnika starijih od 65 godina u određenoj opštini i proseka u Sloveniji. Visina odgovarajućih rashoda se, prema tome, izračunava na sledeći način⁵ (za podatke i iznose vidi tabelu A5 u prilogu):

$$Ppi = (0.70 + 0.05 \cdot Ci + 0.05 \cdot Pi + 0.16 \cdot Mi + 0.04 \cdot Si) \cdot ZP \cdot Oi$$

Prema zvaničnim podacima za 2001. godinu, ukupan iznos odgovarajućih rashoda iznosio je 695,3 miliona eura, što predstavlja 62,8% ukupnih prihoda lokalne samouprave ili 3,31% slovenačkog BDP-a. S druge strane, na osnovu članova 21, 22. i 23. važećeg Zakona, opštine su naplatile 681,7 miliona eura prihoda ili 3,24% BDP-a u Sloveniji. Tako su razlike ukupno iznosile 13,6 miliona eura ili 0,07% BDP-a. Međutim, ukupan iznos finansijskog izjednačavanja (opšte donacije) za opštine u 2001. godini bio je 151 milion (ili 0,72% BDP-a) i prenet je iz državnog budžeta na opštine koje su imale pravo na to fiskalno izjednačavanje (165 opština od 193). Raz-

⁵ Skraćenice imaju sledeće značenje:

Ppi – odgovarajući obim sredstava za finansiranje lokalnih potreba pojedine opštine;

Ci – količnik dužine lokalnih puteva po glavi stanovnika u opštini i u Sloveniji;

Pi – količnik površine opštine po glavi stanovnika i površine Slovenije po glavi stanovnika;

Mi – količnik udela stanovništva mlađeg od 15 godina u celokupnom stanovništvu opštine i proseka ovih udela u Sloveniji na dan 1. januara godine u kojoj se određuje iznos odgovarajućih troškova za narednu godinu;

ZP – odgovarajući troškovi po glavi stanovnika kako ih je defnisala Narodna skupština Slovenije;

Oi – broj lica koja imaju stalno boravište u opštini na dan 1. januara godine u kojoj se određuje iznos odgovarajućih troškova za narednu godinu.

Osnovni zbir svih koeficijenata biće 1,00. Prilikom proračuna za opštine čija se sedišta nalaze na područjima gde su opštinska sedišta postojala pre primene Zakona o osnivanju opština i utvrđivanju njihove teritorije, a koje se ne smatraju gradskim opštinama, koristiće se koeficijent 0,74 umesto koeficijenta 0,7 tako da ukupan zbir koeficijenata bude 1,04. Prilikom izračunavanja za gradske opštine koristiće se koeficijent 0,78 umesto koeficijenta 0,7 tako da ukupan zbir koeficijenata bude 1,08.

log za očigledno neslaganje leži u propisima kojima je precizirano da se eventualni višak koji ostvare bogatije opštine ne vraća u državni budžet, tako da u Sloveniji ne postoji metod „poreza Robina Huda”, prema kome bogatije lokalne samouprave izdržavaju one manje imućne istog nivoa na osnovu plana za horizontalno izjednačavanje. Trenutno postoje pokušaji da se ovaj propis izmeni, ali pošto je 28 opština koje imaju neke viškove toliko politički uticajno i moćno (kao, na primer, Ljubljana, prestonica koja zapravo ostvari oko 60% ukupnih viškova) nema mnogo nade za nekog novog Robina Huda. Pomenuti iznos od 151 miliona eura u 2001. godini činio je oko 14% ukupnih prihoda lokalne samouprave ili oko 1,7% državnog budžeta.

Pošto su preliminarni podaci za 2002. godinu pokazali povećanje ukupnog iznosa finansijskog izjednačavanja, a istovremeno gotovo 25% veći iznos viškova, jasno je da se jaz između opština produbljuje. Analiza učestalosti distribucije pokazala je da je u 2001. godini prosečan iznos finansijskog izjednačavanja činio 9% prihoda naplaćenih po osnovu pomenutih članova. Samo 14,5% opština je moglo da se izdržava bez donacija (tj. one su ostvarile viškove), 10% opština je dobilo do 10% sredstava finansijskim izjednačavanjem, 17% je dobilo do 50% sredstava finansijskim izjednačavanjem, 26% opština je imalo pravo na do 100% sredstava finansijskim izjednačavanjem, na osnovu prihoda koje su prikupile i obračunatog obima odgovarajućih rashoda, 20% je imalo pravo na dodatnih 100 - 200% od prihoda koje su prikupile po osnovu članova 21, 22. i 23, dok je 13% opština imalo pravo na više od 200% od prihoda koje su prikupile⁶.

D. Kritički komentar važećeg finansijskog sistema lokalne samouprave

Usled već pomenute velike raznolikosti u Sloveniji, teško je zamisliti da se može uočiti neka sličnost između lokalnih samouprava. Zbog toga ćemo pretpostaviti da postoji fiktivna opština (opština-model) pod nazivom **Slovenija**, koja predstavlja prost prosek svih opština u Sloveniji. Ta opština bi imala površinu od preko 105 km², imala

⁶ Najveći procenat isplate sredstava za finansijsko izjednačavanje odnosi se na pomenutu najmanju opštinu u Sloveniji Hodoš, koja ima svega 390 stanovnika i nalazi se na granici sa Mađarskom. U 2001. godini, opština Hodoš je naplatila samo 70 eura poreza, naknada i taksi po glavi stanovnika, po osnovu članova 21, 22. i 23, dok je po formuli za izračunavanje odgovarajućih rashoda imala pravo na gotovo 420 eura po glavi stanovnika u 2001. godini. Razlika od 350 eura ili 500% njenih izvornih prihoda bilo je ustupljeno njenom budžetu putem važećeg sistema finansijskog izjednačavanja u Sloveniji. Slično tome, tako ogroman procenat finansijskog izjednačavanja bio je dodeljen i drugim, uglavnom malim, nedovoljno razvijenim opštinama na severoistoku koje su osnovane van bilo koje ekonomske logike, i obično iz političkih razloga. Te „fiktivne” opštine zapravo ne poseduju istinsku sposobnost da ostvare prihod u svojoj lokalnoj zajednici (fiskalni potencijal). Usled neadekvatno postavljenih granica nekih opština, Slovenija se danas suočava sa značajnim odstupanjem od prave vertikalne i horizontalne ravnoteže. S druge strane, ovakav prenos sredstava ne predstavlja baš najbolje „privremeno rešenje” za vođenje aktivne regionalne politike simetričnog ekonomskog razvoja.

bi 72 km lokalnih puteva, 15,9% mladog stanovništva, 13,9% starog stanovništva, 37,2 preduzeća na 1.000 stanovnika, 0,39 zaposlenih po glavi stanovnika, ubirala bi ukupno 519 eura prihoda po glavi stanovnika u jednoj fiskalnoj godini i trošila oko 522 eura po glavi stanovnika, od čega bi se 37,5% trošilo na investicije, a ostatak na navedene obične tekuće rashode. Osim toga, imala bi između 9,9% i 15,2% autonomije nad svojim kapacitetima za ubiranje prihoda (ovlašćenjima za uvođenje poreza), ali bi imala veoma mali stimulans da ubira ove prihode pošto bi to umanjilo njen iznos *finansijskog izjednačavanja* (opšte donacije za ublažavanje horizontalne neravnoteže) koji dobija iz državnog budžeta. Ovaj iznos bi verovatno činio 8,8% ukupnih prihoda lokalnih samouprava ili 18,2% prihoda naplaćenih po osnovu članova 21, 22. i 23. Zakona o finansiranju opština (tabelarnim priložima). Dalje, verovatno bi trošila 24,8% svojih ukupnih prihoda na obrazovanje, 23,5% na privredne aktivnosti, 15,2% na upravu, oko 10% na socijalnu delatnost, a ostatak na izgradnju stanova i uređenje zemljišta, protivpožarnu i civilnu zaštitu, zdravstvo itd.

Ovo je samo pretpostavka. U stvarnosti, takve opštine-modeli su izuzetno retke, i od toga i od neadekvatno postavljenih opštinskih granica u Sloveniji potiču mnogi problemi koji su navedeni u daljem tekstu. U Prilogu 2 i na drugim slikama u prilogu prikazana je velika raznolikost sadašnjih opština u Sloveniji prema njihovim karakteristikama, naplaćenim prihodima i obavezama (rashodi ili troškovi). Zapravo, pitanje je da li bi uspostavljanje sličnijih opština (što bi značilo izmenu sadašnjih granica) rešilo pitanje vertikalne i horizontalne neravnoteže, ali veći stepen autonomije, celishodnija vertikalna poreska struktura, a naročito veća korelacija sa karakteristikama opštine sigurno bi vodili u tom pravcu. Prema nedavnoj analizi, gotovo je nemoguće klasifikovati postojeće opštine u Sloveniji u manje od 6 do 8 grupa i shodno tome očekivati da bi postojeći propisi mogli da obezbede zadovoljavajući položaj za većinu njih.

Većina opisanih neslaganja nastala je iz sledećih razloga: a) necelishodno postavljena vertikalna poreska struktura u lokalnoj samoupravi i nizak nivo autonomije lokalne samouprave, b) trenutno važeći sistem finansijskog izjednačavanja, koji bi trebalo promeniti zajedno sa sistemom za utvrđivanje formule (ne)odgovarajućih rashoda (ovaj sistem potpuno destimuliše mobilizaciju prihoda), c) odsustvo korelacije između normativnih i stvarnih rashoda i prihoda u opštinama, bez obzira na lokalne karakteristike i poresku bazu, d) politički nametnute odluke da se osnuju „fiktivne” opštine i uloga lokalnih funkcionera koja je svedena na političke nagodbe i lobiranje (što je takođe posledica činjenice da lokalni funkcioneri nisu adekvatno obučeni).

Naime, ni trenutna struktura lokalnih poreza (plus nedostatak izvesnog stepena lokalne autonomije) niti određivanje odgovarajućeg nivoa lokalnih rashoda nisu stavljani u odgovarajući odnos sa stvarnom situacijom unutar opština, njihovim karakteristikama i sposobnostima da angažuju lokalne ekonomske potencijale i ostvare dovoljno prihoda u svojoj lokalnoj zajednici, npr. mala opština Sveti Andrija na severoistoku Slovenije ima 1.285 stanovnika: njeni realni rashodi po glavi stanovnika u

2001. godini iznosili su 214 eura. Prema članovima 21, 22. i 23, ova opština je uspela da naplati 71 euro poreza, naknada i taksi po glavi stanovnika. Racionalno finansijsko izjednačavanje u ovom slučaju bilo bi oko 143 eura po glavi stanovnika ili 200%, iako bi postojanje takve lokalne samouprave trebalo dovesti u pitanje. Ali, u stvarnosti, opština Sveti Andrija je dobila 346 eura na ime finansijskog izjednačavanja, pošto prema formuli odgovarajućih rashoda (član 20) njeni rashodi treba da budu 417 eura po glavi stanovnika umesto realnih 214 eura. S druge strane, oko 15% opština nije uspelo da pokrije svoje stvarne tekuće rashode iznosom odgovarajućih rashoda koji im je dodeljen (npr. u fiskalnoj godini 2001. opština Lukovica u centralnoj Sloveniji sa 4.825 stanovnika imala je 506 eura stvarnih troškova po glavi stanovnika, a uspela je da naplati na ime poreza, naknada i taksi 206 eura. Razlika je iznosila 300 eura i trebalo je da bar otprilike bude pokrivena putem finansijskog izjednačavanja. Međutim, za fiskalnu 2001. godinu opštini Lukovica je dodeljeno tačno 134 eura na ime finansijskog izjednačavanja, a prema važećoj formuli za izračunavanje odgovarajućih rashoda. Neslaganje sadašnje formule odgovarajućih rashoda je više nego očigledno⁷.

Takođe, jasan je i zahtev za izmenu sistema lokalnih poreza, pošto lokalni organi gotovo da nemaju nikakvu stimulaciju da angažuju sopstvene resurse i podstaknu prikupljanje prihoda u lokalnoj zajednici. Dakle, njihova uloga lokalnih samouprava trebalo bi da se promeni putem većeg stepena autonomije i šireg izbora lokalnih poreza, pri čemu bi oni bili u potpunosti nadležni za određivanje poreske osnovice, stopa i izuzeća, i imali bi ovlašćenje da ubiraju poreske prihode. Osim toga, trebalo bi unaprediti nivo obrazovanja, znanja i mentalitet današnjih lokalnih funkcionera, iako se može primetiti izvestan odliv mozgova na lokalnom nivou.

E. Investicioni poslovi, politika zaduživanja i druga pitanja u vezi sa lokalnom samoupravom

Investicioni poslovi u opštinama (oko 37% ukupnih prihoda lokalnih samouprava). Opštine takođe imaju pravo i na sufinansiranje investicija od opštinskog značaja (osnovnih škola, obdaništa, izgradnje puteva, infrastrukture za javne komunalne službe) od države, u iznosu od 10% - 70% vrednosti investicije. Udeo države u sufinansiranju zavisi od ekonomskog stanja opštine, tako da opštine sa manjim prihodima dobijaju više sredstava za investicije. Zakonom je definisana skala za takve zajed-

⁷ Većina disproporcija na negativnoj strani javlja se u *gradskim opštinama* koje se suočavaju sa većim rashodima zbog preliivanja, tj. pogodnosti koje se odnose i na one koji svakodnevno tamo odlaze (studenti, radnici, turisti itd.). Osnovni problem se javlja jer ponderi faktora korekcije koji određuju značaj posebnih specifičnosti jedne opštine (karakteristika) ne odražavaju stvarnu situaciju koja dovodi do većih ili manjih rashoda, mada se postavlja pitanje da li je moguće da sve one budu obuhvaćene u samo jednoj formuli? Usled toga, razlike između izračunatih rashoda (na osnovu formule) i stvarnih rashoda su ponekad dvojake, i negativne i pozitivne.

ničke investicije, a odluku o sufinansiranju donosi Vlada Republike Slovenije. Opštine imaju pravo i da uzimaju zajmove za sufinansiranje svojih programa i projekata u oblasti razvoja regije, unapređenja poljoprivrede, malih preduzeća, kao i za druge razvojne poslove⁸.

Rezultati analize pokazuju da se iz sredstava za odgovarajuće rashode obezbeđuje najmanje oko 25% sredstava za investicije koje preduzimaju lokalne samouprave. Na osnovu sistema odgovarajućih rashoda i finansijskog izjednačavanja, opštine mogu da finansiraju obavljanje sopstvenih nadležnosti kako je predviđeno važećim zakonom, a da istovremeno jedan deo svojih sredstava ulažu i u razvoj. Opštine koje su u boljem ekonomskom položaju, čija ukupna sredstva prevazilaze obračunate odgovarajuće rashode, svakako su u boljoj poziciji. Adekvatnost finasijskih sredstava za realizaciju njihovih nadležnosti takođe zavisi i od toga u kojoj meri su lokalni organi spremni da svojem stanovništvu nameću finansijske obaveze.

Opštinska politika zaduživanja. Opštine mogu da pozajmljuju sredstva samo na osnovu prethodne saglasnosti Ministarstva za finansije pod uslovima predviđenim u Zakonu o finansiranju opština. Opštine mogu da pozajmljuju sredstva putem izdavanja hartija od vrednosti i uzimanjem zajmova. Opštine ne mogu da pozajmljuju sredstva iz inostranstva, osim u skladu sa zakonom. Opštine mogu da pozajmljuju sredstva na dugi rok za investicije koje je odobrilo opštinsko veće. Ugovore o zajmu zaključuje predsednik opštine na osnovu usvojenog budžeta i uz prethodnu saglasnost ministarstva. Opštine mogu da pozajmljuju sredstva samo ukoliko ukupan nivo postojeće zaduženosti i predviđeni novo zaduživanja ne prelaze 10% prihoda koje je opština ostvarila u godini pre godine u kojoj se sredstva pozajmljuju, a ukupno plaćanje za glavnica i kamatu u jednoj godini ne sme da pređe 5% ostvarenih prihoda. Pomoć države opštinama koje imaju finansijskih poteškoća predviđena je samo za opštine koje su zapale u finansijske teškoće (prekomerna zaduženost) pre 1995. godine, u skladu sa odredbama člana 51A Zakona o finansiranju opština. Vlada garantuje da će obezbediti dodatna sredstva za finansiranje tih opština ako obaveze nastale zbog zaduživanja pre 1995. godine prelaze predviđene prihode za više od 5% u određenoj godini. Iznos koji se obezbeđuje na ime dodatnih sredstva predstavlja razliku između dospelih obaveza na ime zaduživanja pre 1995. i 5% prihoda iz te budžetske godine. Zakonom o finansiranju opština detaljno je regulisano zaduživanje opština

⁸ *Sufinansiranje investicija.* Član 26. Zakona propisuje pravila za sufinansiranje investicija u opštinama. Obim sredstava za sufinansiranje zavisi od udela poreza na dohodak građana u opštini po glavi stanovnika u poređenju sa prosekom takvih udela u opštinama u Sloveniji. Ovo znači da opštine sa manjim udelom poreza na dohodak građana po glavi stanovnika imaju pravo na veća sredstva za sufinansiranje investicija. One opštine u kojima udeo poreza na dohodak građana dostiže 50% proseka takvih udela na nacionalnom nivou imaju pravo na 70% sufinansiranja od države. Ova skala opada po 10% u odnosu na obim poreza na dohodak građana sve do udela od 10% sredstava za sufinansiranje investicija koje obezbeđuje država. Tako opštine sa malim porezom na dohodak građana po glavi stanovnika mogu da dobiju veća investiciona sredstva na ime pomoći.

nakon 1998. Ovaj Zakon ne propisuje da će država preuzeti obaveze opština koje su zapale u finansijske teškoće nakon 1995. ili da će im obezbediti dodatna sredstva.

Opšta budžetska saradnja. Isti propisi koji se primenjuju na izradu, usvajanje i realizaciju državnog budžeta primenjuju se i na opštinski budžet: na predlog Ministarstva finansija, Vlada mora do 30. septembra da odredi iznos finansijskog namirenja (opšte donacije) za narednu budžetsku godinu. Ovaj iznos mora se preneti opštinama. Vlada podnosi nacrt državnog budžeta za narednu godinu Narodnoj skupštini do 30. septembra tekuće godine. Gradonačelnici podnose predlog opštinskih budžeta za narednu budžetsku godinu opštinskom veću u roku od 30 dana od podnošenja državnog budžeta Narodnoj skupštini. Narodna skupština, odnosno opštinsko veće moraju da usvoje budžet u roku koji će omogućiti da budžet stupi na snagu do 1. januara godine za koju se budžet usvaja. Na osnovu Zakona o javnim finansijama, budžetski inspektori Ministarstva finansija mogu da nadgledaju korišćenje sredstava koja su preneti iz državnog budžeta. Takav nadzor takođe obuhvata i praćenje zakonitosti korišćenja sredstava prenetih opštinama iz državnog budžeta i njihove namene (specijalne donacije).

III. KRATAK REZIME, NAJVEĆE DILEME I NEOPHODNE ISPRAVKE

Osnovna svrha decentralizacije je da se postignu veće pogodnosti za nacionalnu privredu u celini nego što bi se postigle da ne postoji optimalan nivo decentralizacije. Decentralizacija obezbeđuje efikasniji način za zadovoljavanje potreba lokalnog stanovništva. Između ostalog, postizanje ovog cilja je zasnovano na odgovarajućoj vertikalnoj poreskoj strukturi i njenoj uskoj povezanosti sa stvarnim finansijskim potrebama lokalne samouprave i njenom sposobnošću da ostvaruje prihod u svojoj lokalnoj zajednici (fiskalni potencijal i njegove karakteristike).

Slovenija, sa samo jednim postojećim nivoom lokalne samouprave (193 opštine), ubraja se u zemlje sa relativno niskim stepenom decentralizacije. Ukupan udeo rashoda lokalne samouprave kao procenat ukupnih budžetskih sredstava čini oko 12,5% državnih prihoda ili oko 5,3% BNP-a u Sloveniji, dok srednja vrednost u zemljama članicama EU iznosi oko 26% ukupnih državnih prihoda. Jedan od razloga za pomenuto neslaganje je i nedostatak drugog nivoa (regije) čije se uvođenje predviđa u bliskoj budućnosti u Sloveniji.

Problemi finansiranja opština u Sloveniji mahom nastaju iz sledećih razloga: a) neadekvatno postavljena vertikalna poreska struktura lokalnih samouprava i nizak nivo autonomije lokalne samouprave, b) trenutno važeći sistem finansijskog izjednačavanja, koji bi trebalo promeniti, zajedno sa sistemom za utvrđivanje formule (ne)odgovarajućih rashoda (sistem koji u potpunosti destimuliše mobilizaciju prihoda), c) na postoji korelacija između normativnih i stvarnih rashoda i prihoda u lokalnim samoupravama, ne uzimajući u obzir specifične karakteristike lokalnih zajednica i

poresku bazu veoma različitih opština, d) odluke o osnivanju nekih „fiktivnih” opština koje su donete pod političkim pritiskom i uloga lokalnih funkcionera koja je u stvarnosti svedena na političke nagodbe i lobiranje (što je takođe posledica činjenice da lokalni funkcioneri nisu adekvatno obučeni, kao i odliva mozgova sa lokalnog nivoa vlasti).

Trenutno oko 70% poreskih prihoda lokalnih organa predstavlja zajedički „porez na dohodak”, dok opštine nemaju mnogo uticaja na određivanje nivoa drugih poreskih prihoda. Mnoge lokalne samouprave ne mogu da ostvare svoje zakonske obaveze izvornim prihodima. Razlike između opština su velike na obe strane, i u rashodima (npr. ukupni rashodi po opštinama variraju od 319 do 1.431 eura po glavi stanovnika) i u prihodima (npr. oko 26% opština, uglavnom udaljenih, seoskih i malih opština, dobija više od 50% svojih ukupnih prihoda sistemom finansijskog izjednačavanja, dok neke tako ostvaruju i preko 80% prihoda).

Ni trenutna struktura poreza lokalne samouprave niti određivanje odgovarajućeg nivoa tekućih rashoda nisu u adekvatnoj korelaciji sa stvarnom situacijom unutar samouprava, sa njihovim karakteristikama i mogućnostima da angažuju ekonomske potencijale za ostvarivanje dovoljnih prihoda u lokalnim zajednicama (fiskalni potencijal). Zbog toga svako razmišljanje o reformi ove politike rezultira zahtevom za značajnom korekcijom poreskog sistema lokalne samouprave pošto lokalni organi nisu stimulisani da angažuju vlastite resurse i da podstiču prikupljanje prihoda lokalne samouprave. Njihova trenutna uloga *pregovarača i lobista* treba da bude izmenjena većim stepenom autonomije i širim izborom poreza lokalne samouprave, pri čemu bi oni bili u potpunosti nadležni za određivanje poreske osnovice, poreskih stopa i izuzeća. Samo kroz veću autonomiju oni će moći da ostvaruju svoja ovlašćenja za ubiranje prihoda i da pokažu veću inventivnost, iako se ponekad sposobnosti lokalnih organa dovode u pitanje. Odgovornost za trenutnu situaciju treba donekle pripisati i političkim kalkulacijama, zbog kojih je osnovano mnogo opština bez ekonomskog rezona ili su njihove granice neadekvatno postavljene.

Iz navedenih razloga na lokalnom nivou dolazi do odstupanja od vertikalne i horizontalne ravnoteže. Naime, na osnovu trenutnog sistema, sve opštine čiji je prihod određen članovima 21, 22. i 23. Zakona, a koje nisu uspele da dostignu nivo odgovarajućih rashoda određen formulom, imaju pravo na sredstva za finansijsko izjednačavanje iz državnog budžeta. Tako je u 2001. godini ova sredstva dobila većina opština (164 od ukupno 192, ili 85%) i ona su iznosila 151 milion eura (14% ukupnih prihoda lokalne samouprave), mada su imućnije, finansijski nezavisne opštine (25) ostvarile 137,8 miliona eura viškova (dakle, u Sloveniji se ne primenjuje „Robin Hud koncept”).

Problem je u tome što ponder faktora korekcije koji određuju značaj pojedine karakteristike opštine ne odražava stvarnu situaciju koja omogućuje veće ili manje rashode. Zbog toga su razlike između obračunatih rashoda (na osnovu formule) i stvarnih rashoda u nekim slučajima čak dvostruke i na negativnoj i pozitivnoj stra-

ni⁹. Stvarni rashodi i rashodi izračunati na osnovu formule identični su samo u 18% opština, pošto u ostalim dodeljeni iznos rashoda odstupa za više od 10% (ponekad čak i za 50-100%, npr. u nekim malim opštinama na severoistoku zemlje, u oblasti preko Mure i Drave), a izračunati rashodi su veći od stvarnih za više od 60%. Ovaj poslednji primer može se objasniti političkim odlukama da se osnuju „fiktivne” opštine zarad simetričnog ekonomskog razvoja regija).

Stoga, postojeći model finansiranja treba da se ispravi u najmanje dve oblasti: a) u oblasti lokalnih prihoda, treba izmeniti postojeći finansijski model uvećanjem izvornih prihoda opština (stepen autonomije lokalne samouprave) i shodno tome smanjiti broj opština koje dobijaju sredstva za izjednačavanje iz državnog budžeta i b) određivanjem adekvatnije formule za izračunavanje nivoa odgovarajućih rashoda.

Osim toga, opštine treba da imaju veću autonomiju u angažovanju alternativnih izvora finansiranja. Preporučuje se da se napravi zaokret prema tržištu kao mestu odakle mogu da se obezbede sredstva za javna dobra i za finansiranje razvoja infrastrukturnih objekata. Instrumenti kao što su dodeljivanje koncesija, razni oblici javnih i privatnih ortakluka (partnerstava) i transformacija opštinske imovine nisu još uvek koncept koji je u širokoj primeni, iako bi takvi instrumenti mogli značajno da unaprede budžetsku situaciju lokalnih autonomija.

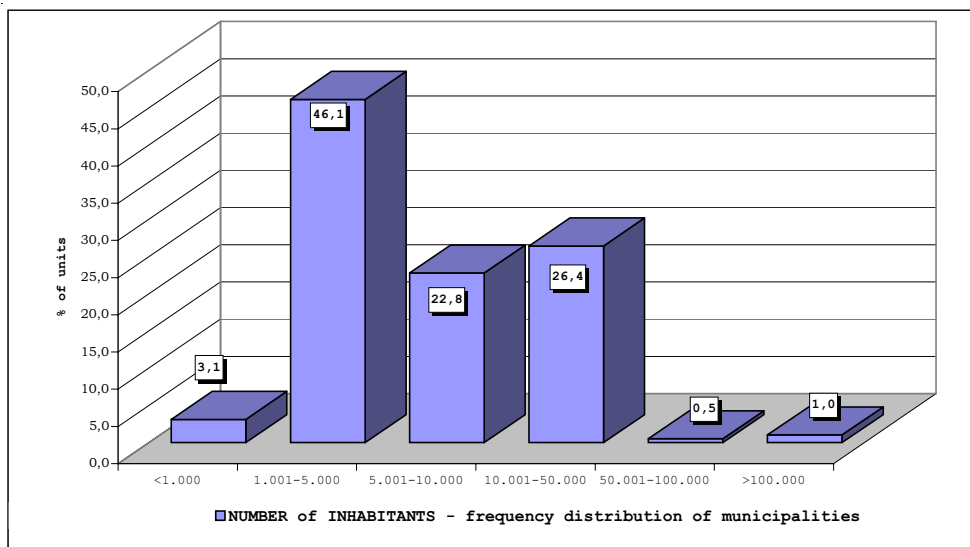
Sadašnji stimulatívni instrumenti za poboljšanje prikupljanja prihoda lokalnih samouprava su nedovoljni ili ih uopšte nema, pošto opština koja poveća efikasnost svoje poreske uprave i naplaćuje više izvornih prihoda biva zapravo „kažnjena” time što joj se umanjuje „pozicija za fiskalnu korekciju”. Do sada se pokazalo da „čisti altruizam” u smanjenju ukupnog iznosa „sredstava za korekciju” koje država treba da prenese na opštine nije ni realna ni česta opcija.

⁹ Npr. na osnovu formule, u nekim opštinama više od 100% sredstava iznad njihovih stvarnih rashoda, dok su neke zapravo *kažnjene*, pošto je normativni iznos koji je dobijen na osnovu formule niži od njihovih stvarnih rashoda (recimo, u 2001. godini, staroj primorskoj opštini Piran pripalo je 40% manje rashoda od onih koje su stvarno imali).

PRILOZI:

Prilog 1.

*Opštine u Sloveniji po broju stanovnika
(prosečan broj stanovnika: 10.376)*



Napomena:

Izvori podataka:

Ministarstvo finansija, Bilteni državnih finansija, <http://www.sigov.si/mf/>

Ministarstvo unutrašnjih poslova, Direkcija za lokalnu samoupravu, <http://www.sigov.si/loksam/>

EIPF, Ekonomski institut Pravnog fakulteta, interni podaci i proračuni, <http://www.eipf.si/>

SURS, Zavod za statistiku Republike Slovenije, <http://www.stat.si/default.asp>

Prilog 2.

Raznolikost sadašnjih opština u Sloveniji

	najmanje	prosek	najviše
Br. stanovnika	390	10.376	270.854
Površina (u km ²)	7	105	555
Lokalni putevi (km)	1	72	819
Mladi (% od ukupnog broja)	8.4	15.9	22.4
Stari (% od ukupnog broja)	8.0	13.9	28.7
Broj preduzeća na 1.000 stanovnika	20.7	37.2	175.8
Broj zaposlenih na 1 stanovnika	0.10	0.39	0.88
Ukupni prihodi po glavi stanovnika (€)	363 €	519 €	1.482 €
(% od ukupne vrednostil)	%	%	%
tekući prihodi	11.9	75.2	98.8
<i>poreski prihodi</i>	9.4	60.3	87.8
porez na dohodak	4.4	42.0	64.9
porez na imovinu	0.1	12.4	59.5
porez na proizvode i usluge	0.2	5.8	22.0
<i>vanporeski prihodi</i>	1.8	14.9	74.9
kapitalni prihodi	0.0	3.8	23.4
dobijeni grantovi	0.0	0.3	13.2
preneta sredstava	0.0	20.6	87.9
Finansijsko izjednačavanje (% naplaćenih prihoda)	(+) 54.1	8.8	495.5
Autonomija (% vlastitih i delimično vlastitih sredstava)	9.9 - 15.2		
Ukupni troškovi po glavi stanovnika (€)	319 €	522 €	1.431 €
(% od ukupne vrednosti)	%	%	%
investicije	11.6	37,5	74.0
tekući troškovi	26.0	62.5	88.4
obrazovanje	4.4	24.8	61.9
privredne aktivnosti	6.1	23.5	55.8
uprava	7.6	15.2	45.6
rekreacija, kultura, neprofitne organizacije	0.6	10.3	39.6
zaštita čovekove sredine	0.0	5.8	54.2
socijalno osiguranje	0.9	5.0	29.2
stambene jedinice i uređenje prostora	0	3	57
protivpožarna zaštita	0.6	2.0	14.6
zdravstvo	0.0	1.4	23.9
civilna zaštita	0.0	0.3	9.2

Prilog 3.

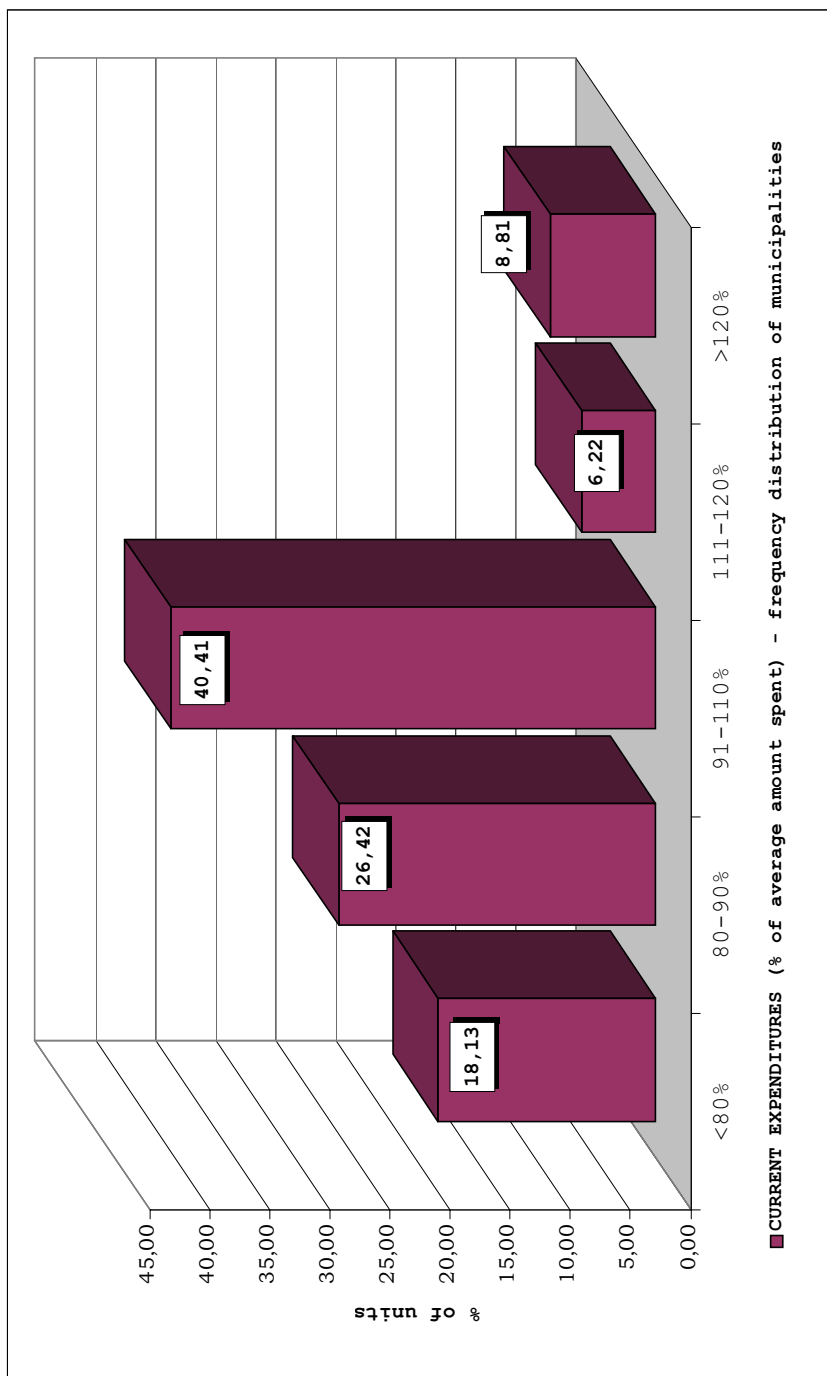
Presek troškova lokalnih samouprava u Sloveniji (zvanični podaci za 2001)

Lokalna samouprava (LS)	ukupno 2001 u milij. SIT	% od ukupno 2001 u %	u mil. € 2001 mil €	u % CV 2001 u %	u % BDP-a 2001 u %
Ukupni troškovi LS	242,52	100,00	1.116,65	12,32	5,31
Tekući troškovi (i odgovarajući troškovi)	151,46	62,45	697,38	7,70	3,32
Troškovi za investicije	91,05	37,54	419,23	4,63	1,99
Uprava	36,82	15,18	169,54	1,87	0,81
Odbrana	0,83	0,34	3,81	0,04	0,02
Javna bezbednost i protivpožarna zaštita	4,81	1,98	22,16	0,24	0,11
Privredne delatnosti	56,92	23,47	262,08	2,89	1,25
Poljoprivreda, šumarstvo, lov i ribolov	5,72	2,36	26,36	0,29	0,13
Energija (toplovodi i gasovodi)	0,77	0,32	3,55	0,04	0,02
Saobraćaj i održavanje puteva	26,28	10,84	121,02	1,34	0,58
Turizam i ugostiteljstvo	2,34	0,97	10,78	0,12	0,05
Druge privredne delatnosti *	21,87	9,02	100,70	1,11	0,48
Zaštita čovekove sredine	13,96	5,76	64,30	0,71	0,31
Odlaganje otpada	2,54	1,05	11,70	0,13	0,06
Upravljanje otpadnim vodama	9,43	3,89	43,42	0,48	0,21
Ostale aktivnosti na zaštiti čovekove sredine	1,99	0,82	9,18	0,10	0,04
Stambena delatnost i uređenje prostora	28,31	11,67	130,36	1,44	0,62
Zdravstvo	3,35	1,38	15,41	0,17	0,07
Rekreacija, kultura i neprofitne organizacije	25,10	10,35	115,55	1,28	0,55
Sport i rekreacija	8,89	3,66	40,92	0,45	0,19
Kulturne aktivnosti	14,03	5,78	64,60	0,71	0,31
Druge aktivnosti (mediji, neprofitne organizacije itd.)	2,18	0,90	10,03	0,11	0,05
Obrazovanje	60,19	24,82	277,13	3,06	1,32
Socijalna zaštita, doprinosi za zdravstvo i za fondove	12,23	5,04	56,30	0,62	0,27
Porast dugovanja	3,01	1,24	13,87	0,15	0,07
Otplata dugovanja	2,26	0,93	10,38	0,11	0,05

* mala preduzeća, groblja, održavanje ulica, zelenih površina, parkova itd....

Prilog 4.

*Promenljivost tekućih troškova u opštinama u Sloveniji
(prosečan godišnji iznos po glavi stanovnika: 522 €)*



Prilog 5.

Presek prihoda lokalnih samouprava u Sloveniji
(zvanični podaci za 2001. i 2002. po OECD-u i GFS statističkoj klasifikaciji)

Lokalna samouprava (LS)	Au.	Či*.	ukupni prihodi		% od ukupno		% od kategorije		u mil. €		u % CV		u % BDP-a	
			2001	2002	2001	2002	2001	2002	2001	2002	2001	2002	2001	2002
			milij. SIT	milij. SIT	u %	u %	u %	u %	mil. €	mil. €	u %	u %	u %	u %
Ukupni prihodi LS			240.63	264.56	100.00	100.00			1,107.97	1,169.46	12.23	12.70	5.27	5.24
Tekući prihodi			181.13	201.76	75.27	76.27			833.99	891.89	9.20	9.68	3.97	4.00
Poreski prihodi			145.13	164.58	60.31	62.21	100.00	100.00	688.24	727.52	7.38	7.90	3.18	3.26
Porez na dohodak (zajednički porez: 35%)	C	23	101.19	111.74	42.05	42.24	69.72	67.90	465.92	493.96	5.14	5.36	2.22	2.21
Porez na nepokretnosti			29.85	32.60	12.41	12.32	20.57	19.81	137.46	144.13	1.52	1.56	0.63	0.65
Porez na pokretnu imovinu	D	22	0.55	0.60	0.23	0.23	0.38	0.37	2.54	2.67	0.03	0.03	0.01	0.01
Porez na promet nekretninama	D	21	6.42	7.52	2.67	2.84	4.42	4.57	29.56	33.25	0.33	0.36	0.14	0.15
Porez na nasljedstvo i poklone	D	21	0.46	0.51	0.19	0.19	0.32	0.31	2.14	2.25	0.02	0.02	0.01	0.01
Naknada za korišćenje građevinskog zemljišta	A	22	22.42	23.97	9.32	9.06	15.45	14.56	103.22	105.95	1.14	1.15	0.49	0.47
Porezi na proizvode i usluge			14.07	20.19	5.85	7.63	9.69	12.27	64.76	89.26	0.71	0.97	0.31	0.40
Koncestiona naknada za posebne igre na sreću	B	22	3.20	2.40	1.33	0.91	2.21	1.46	14.74	10.62	0.16	0.12	0.07	0.05
Porez na prihode od igara na sreću	D	21	0.42	0.46	0.17	0.17	0.29	0.28	1.93	2.02	0.02	0.02	0.01	0.01
Poseban porez na korišćenje automata za igre na sreću van kasina	D	21	1.05	0.42	0.43	0.16	0.72	0.26	4.82	1.86	0.05	0.02	0.02	0.01
Lokalna boravišna taksa	B	22	0.34	0.37	0.14	0.14	0.24	0.23	1.57	1.65	0.02	0.02	0.01	0.01
Komunalne takse	B	22	2.26	7.64	0.94	2.89	1.56	4.64	10.41	33.77	0.11	0.37	0.05	0.15
Taksa za održavanje šumskih puteva	B	22	0.44	0.44	0.18	0.17	0.30	0.27	2.02	1.96	0.02	0.02	0.01	0.01
Taksa za promenu namene obradivog zemljišta	B	22	0.40	0.43	0.17	0.16	0.28	0.26	1.85	1.89	0.02	0.02	0.01	0.01
Taksa za degradaciju i uzurpiranje prostora	B	22	0.02	0.03	0.01	0.01	0.01	0.02	0.09	0.12	0.00	0.00	0.00	0.00
Druge takse na raspolaganje, prodaju i dozvole	B	22	5.35	7.36	2.22	2.78	3.68	4.47	24.62	32.53	0.27	0.35	0.12	0.15
Taksa za protivpožarnu zaštitu	B	22	0.59	0.64	0.25	0.24	0.41	0.39	2.72	2.85	0.03	0.03	0.01	0.01
Drugi porezi	B	22	0.02	0.04	0.01	0.01	0.01	0.02	0.09	0.16	0.00	0.00	0.00	0.00

Lokalna samouprava (LS)		Au. Čl.*		ukupni prihodi		% od ukupno		% od kategorije		u mil. €		u % CV		u % BDP-a	
		2001	2002	2001	2002	2001	2002	2001	2002	2001	2002	2001	2002	2001	2002
		milij. SIT	milij. SIT	u %	u %	u %	u %	u %	u %	mil. €	mil. €	u %	u %	u %	u %
Vanporeski prihodi															
		36.00	37.19	14.96	14.06	100.00	100.00	100.00	100.00	165.75	164.38	1.83	1.78	0.79	0.74
		16.14	19.29	6.71	7.29	44.84	51.86	44.84	51.86	74.32	85.25	0.82	0.93	0.35	0.38
	D 21	1.50	1.60	0.62	0.61	4.16	4.31	4.16	4.31	6.90	7.08	0.08	0.08	0.03	0.03
		0.40	0.53	0.17	0.20	1.11	1.44	1.11	1.44	1.83	2.36	0.02	0.03	0.01	0.01
		1.42	1.60	0.59	0.60	3.94	4.29	3.94	4.29	6.53	7.06	0.07	0.08	0.03	0.03
		16.54	14.17	6.87	5.36	45.95	38.10	45.95	38.10	76.17	62.63	0.84	0.68	0.36	0.28
		9.22	12.79	3.83	4.84					42.43	56.56	0.47	0.61	0.20	0.25
		0.73	0.89	0.30	0.34					3.37	3.94	0.04	0.04	0.02	0.02
		49.56	49.11	20.59	18.56					228.17	217.08	2.52	2.36	1.09	0.97

Au – stepen autonomije LS u propisivanju stopa, osnovica itd.

A – vlastiti

B – delom vlastiti

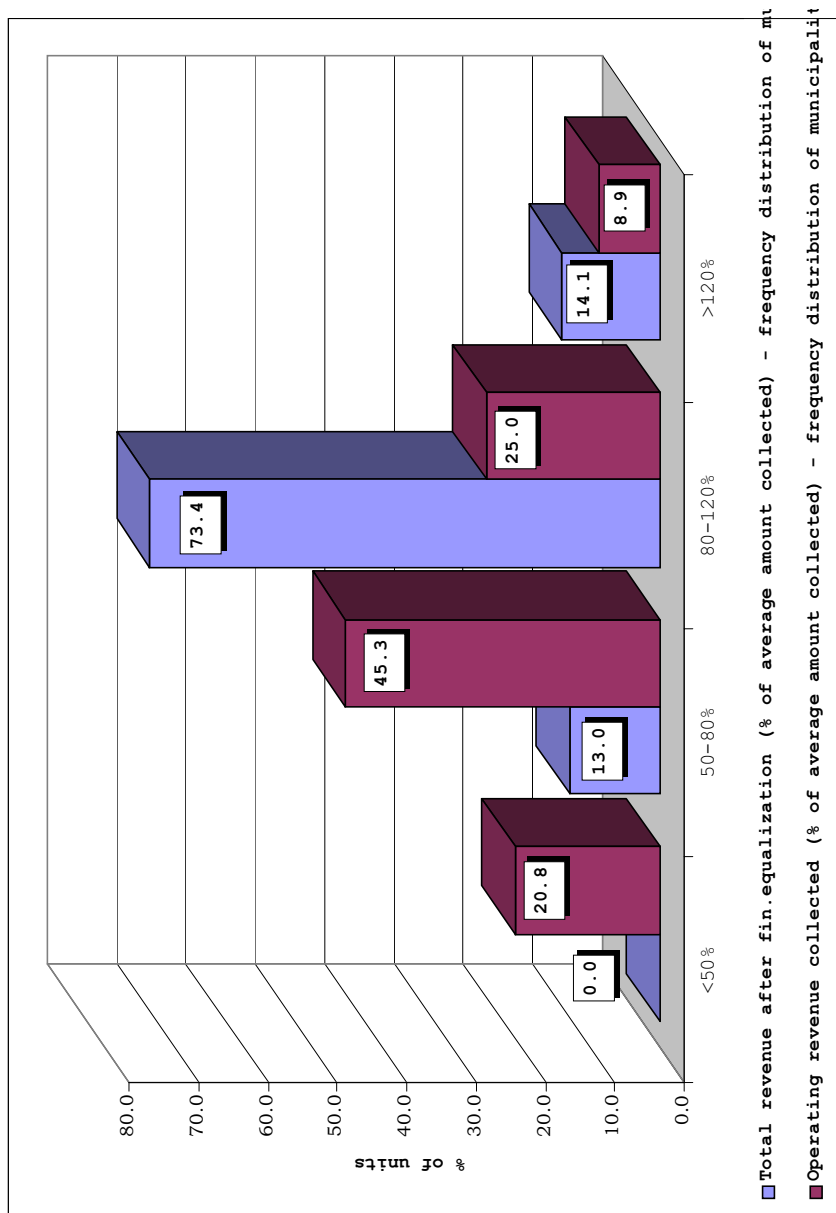
C – zajednički prihodi

D – ustupljeni od centralne vlade

*Čl. – član Zakona o finansiranju opštine

Prilog 6.

*Poslovni i ukupni prihodi nakon finansijskog izjednačavanja,
koje su prikupile opštine (učestalost distribucije)*



Prilog 7.

*Vlastiti, zajednički i ustupljeni prihodi lokalnih samouprava u Sloveniji
(zvanični podaci za 2001. i 2002. po OECD-u i GFS statističkoj klasifikaciji)*

Lokalna samouprava (LG)	Au.	Čl*.	ukupni prihodi		% od ukupne vrednosti		% od kategorije		u mil. €		u % CV		u % BDP-a	
			2001. milij. SIT	2002. milij. SIT	2001. u %	2002. u %	2001. u %	2002. u %	2001. mil. €	2002. mil. €	2001. u %	2002. u %	2001. u %	2002. u %
Ukupni prihodi LS			240,63	264,56	100,00	100,00			1.107,97	1.169,46	12,23	12,70	5,27	5,24
Dobijeni grantovi			0,73	0,89	0,30	0,34			3,37	3,94	0,04	0,04	0,02	0,02
Prihodi od prenetih sredstava			49,56	49,11	20,59	18,56			228,17	217,08	2,52	2,36	1,09	0,97
Zajednički prihodi			101,19	111,74	42,05	42,24			465,92	493,96	5,14	5,36	2,22	2,21
Porez na dohodak (zajednički porez: 35%)	C	23	101,19	111,74	42,05	42,24			465,92	493,96	5,14	5,36	2,22	2,21
Ustupljeni prihodi			10,40	11,11	4,32	4,20	100,00	100,00	47,89	49,13	0,53	0,53	0,23	0,22
Porez na pokretnosti	D	22	0,55	0,60	0,23	0,23	5,31	5,43	2,54	2,67	0,03	0,03	0,01	0,01
Porez na promet nekretninama	D	21	6,42	7,52	2,67	2,84	61,72	67,68	29,56	33,25	0,33	0,36	0,14	0,15
Porez na nasljedstva i poklone	D	21	0,46	0,51	0,19	0,19	4,46	4,58	2,14	2,25	0,02	0,02	0,01	0,01
Administrativne dažbine	D	21	1,50	1,60	0,62	0,61	14,41	14,41	6,90	7,08	0,08	0,08	0,03	0,03
Porez na prihode od igara na sreću	D	21	0,42	0,46	0,17	0,17	4,03	4,12	1,93	2,02	0,02	0,02	0,01	0,01
Poseban porez na korišćenje automata za igre na sreću van kasina	D	21	1,05	0,42	0,43	0,16	10,06	3,78	4,82	1,86	0,05	0,02	0,02	0,01
Vlastiti i delimično vlastiti prihodi			78,75	91,70	32,73	34,66	100,00	100,00	362,62	405,35	4,00	4,40	1,72	1,82
Naknada za korišćenje građevinskog zemljišta	A	22	22,42	23,97	9,32	9,06	28,47	26,14	103,22	105,95	1,14	1,15	0,49	0,47
Koncesiona naknada za posebne igre na sreću	B	22	3,20	2,40	1,33	0,91	4,06	2,62	14,74	10,62	0,16	0,12	0,07	0,05
Lokalna boravišna taksa	B	22	0,34	0,37	0,14	0,14	0,43	0,41	1,57	1,65	0,02	0,02	0,01	0,01
Komunalne takse	B	22	2,26	7,64	0,94	2,89	2,87	8,33	10,41	33,77	0,11	0,37	0,05	0,15
Taksa za održavanje šumskih puteva	B	22	0,44	0,44	0,18	0,17	0,56	0,48	2,02	1,96	0,02	0,02	0,01	0,01
Taksa na promenu namene obradivog zemljišta	B	22	0,40	0,43	0,17	0,16	0,51	0,47	1,85	1,89	0,02	0,02	0,01	0,01

Lokalna samouprava (LG)	Au.	Čl.*	ukupni prihodi		% od ukupne vrednosti		% od kategorije		u mil. €		u % CV		u % BDP-a	
			2001. milij. SIT	2002. milij. SIT	2001. u %	2002. u %	2001. u %	2002. u %	2001. mil. €	2002. mil. €	2001. u %	2002. u %	2001. u %	2002. u %
Taksa za degradaciju i uzurpaciju prostora	B	22	0,02	0,03	0,01	0,01	0,03	0,03	0,09	0,12	0,00	0,00	0,00	0,00
Druge takse za raspolaganje, prodaju i dozvole	B	22	5,35	7,36	2,22	2,78	6,79	8,03	24,62	32,53	0,27	0,35	0,12	0,15
Taksa za protivpožarnu zaštitu	B	22	0,59	0,64	0,25	0,24	0,75	0,70	2,72	2,85	0,03	0,03	0,01	0,01
Drugi porezi	B	22	0,02	0,04	0,01	0,01	0,03	0,04	0,09	0,16	0,00	0,00	0,00	0,00
Učešće u dobiti i prihodu od imovine			16,14	19,29	6,71	7,29	20,50	21,03	74,32	85,25	0,82	0,93	0,35	0,38
Novčane kazne			0,40	0,53	0,17	0,20	0,51	0,58	1,83	2,36	0,02	0,03	0,01	0,01
Prihodi lokalne uprave od prodaje proizvoda i usluga	A	22	1,42	1,60	0,59	0,60	1,80	1,74	6,53	7,06	0,07	0,08	0,03	0,03
Drugi vanporeski prihodi (takode dodatno socijalno osiguranje)			16,54	14,17	6,87	5,36	21,00	15,45	76,17	62,63	0,84	0,68	0,36	0,28
Prihodi od kapitala			9,22	12,79	3,83	4,84	11,70	13,95	42,43	56,56	0,47	0,61	0,20	0,25

Au – stepen autonomije LS u propisivanju stopa, osnovica itd.

A – vlastiti

B – delom vlastiti

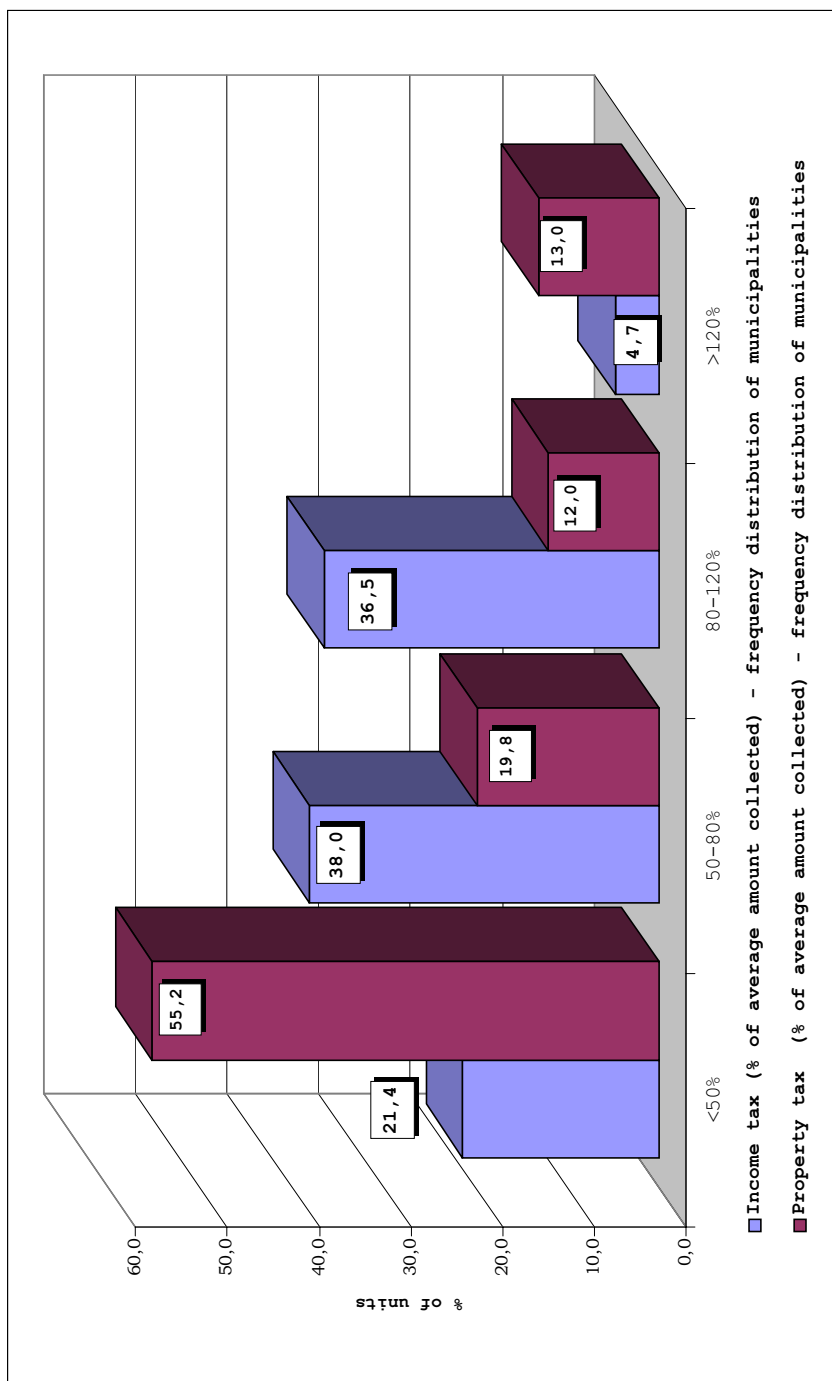
C – zajednički prihodi

D – ustupljeni od centralne vlade

*Čl. – član Zakona o finansiranju opštine

Prilog 8.

Nesrazmerna raspodela poreza na dohodak (prosek po glavi stanovnika: 218 €)
i porezi na nepokretnosti (prosek po glavi stanovnika: 64 €)



Prilog 9.

*Nivo odgovarajućih troškova obračunatih na osnovu
članova 20, 20a, 21, 22, i 23. važećeg Zakona*

Lokalna samouprava (LS)	Au.	Čl.	ukupni prihodi		% u ukupnoj vrednosti		% od kategorije		u mil. €		u % of GG		u % BDP-a	
			2001. milij. SIT	2002. milij. SIT	2001. u %	2002. u %	2001. u %	2002. u %	2001. mil. €	2002. mil. €	2001. u %	2002. in%	2001. u %	2002. u %
Ukupni prihodi LS			240,63	264,56	100,00	100,00			1.107,97	1.169,48	12,23	12,70	5,27	5,24
Ukupni odgovarajući troškovi (izračunati po formuli)	D	20	151,01	163,65	62,76	61,86			695,33	723,41	7,67	7,85	3,31	3,24
Zbir viškova iz nekih opština	A		29,92	37,97	12,43	14,35			137,77	167,85	1,52	1,82	0,66	0,75
Prenos sredstava – samo finansijsko izjednačavanje	B		32,88	33,83	13,67	12,79			151,42	149,57	1,67	1,62	0,72	0,67
Prihodi koji ulaze u formulu za odgovarajuće troškove (čl. 21, 22, i 23)			148,05	167,78	61,53	63,42	100,00	100,00	681,69	741,68	7,52	8,05	3,24	3,32
Porez na dohodak (zajednički porez: 35%)	C	23	101,19	111,74	42,05	42,24	68,35	66,60	465,92	493,96	5,14	5,36	2,22	2,21
Porez na promet nekretnina	D	21	6,42	7,52	2,67	2,84	4,34	4,48	29,56	33,25	0,33	0,36	0,14	0,15
Porez na nasleđstvo i poklone	D	21	0,46	0,51	0,19	0,19	0,31	0,30	2,14	2,25	0,02	0,02	0,01	0,01
Porez na prihode od igara na sreću	D	21	0,42	0,46	0,17	0,17	0,28	0,27	1,93	2,02	0,02	0,02	0,01	0,01
Porez na pokretnu imovinu	D	22	0,55	0,60	0,23	0,23	0,37	0,36	2,54	2,67	0,03	0,03	0,01	0,01
Poseban porez na korišćenje automata za igre na sreću van kasina	D	21	1,05	0,42	0,43	0,16	0,71	0,25	4,82	1,86	0,05	0,02	0,02	0,01
Administrativne dažbine	D	21	1,50	1,60	0,62	0,61	1,01	0,95	6,90	7,08	0,08	0,08	0,03	0,03
Naknada za korišćenje građevinskog zemljišta	A	22	22,42	23,97	9,32	9,06	15,14	14,29	103,23	105,96	1,14	1,15	0,49	0,47
Prihodi lokalne uprave od prodaje proizvoda i usluga	A	22	1,42	1,60	0,59	0,60	0,96	0,95	6,54	7,07	0,07	0,08	0,03	0,03

Lokalna samouprava (LS)		ukupni prihodi		% u ukupnoj vrednosti		% od kategorije		u mil. €		u % of GG		u % BDP-a	
Au.	Čl*	2001.	2002.	2001.	2002.	2001.	2002.	2001.	2002.	2001.	2002.	2001.	2002.
		milij. SIT	milij. SIT	u %	u %	u %	u %	mil. €	mil. €	u %	in%	u %	u %
Koncesiona naknada za poseben igre na sreću	B 22	3,20	2,40	1,33	0,91	2,16	1,43	14,74	10,62	0,16	0,12	0,07	0,05
Boravišna taksa	b 22	0,34	0,37	0,14	0,14	0,23	0,22	1,57	1,65	0,02	0,02	0,01	0,01
Taksa za protivpožarnu zaštitu	b 22	0,59	0,64	0,25	0,24	0,40	0,38	2,72	2,85	0,03	0,03	0,01	0,01
Komunalne takse	b 22	2,26	7,64	0,94	2,89	1,53	4,55	10,41	33,77	0,11	0,37	0,05	0,15
Porez za održavanje šumskih puteva	b 22	0,44	0,44	0,18	0,17	0,30	0,26	2,02	1,96	0,02	0,02	0,01	0,01
Taksa za promenu namene obradivog zemljišta	b 22	0,40	0,43	0,17	0,16	0,27	0,25	1,85	1,89	0,02	0,02	0,01	0,01
Taksa za degradaciju i uzurpaciju prostora	b 22	0,02	0,03	0,01	0,01	0,01	0,02	0,09	0,12	0,00	0,00	0,00	0,00
Druge takse na raspolaganje, prodaju i dozvole	b 22	5,35	7,36	2,22	2,78	3,61	4,39	24,62	32,53	0,27	0,35	0,12	0,15
Druzi porezi	b 22	0,02	0,04	0,01	0,01	0,01	0,02	0,09	0,16	0,00	0,00	0,00	0,00

Au - stepen autonomije LS u propisivanju stopa, osnovica itd.

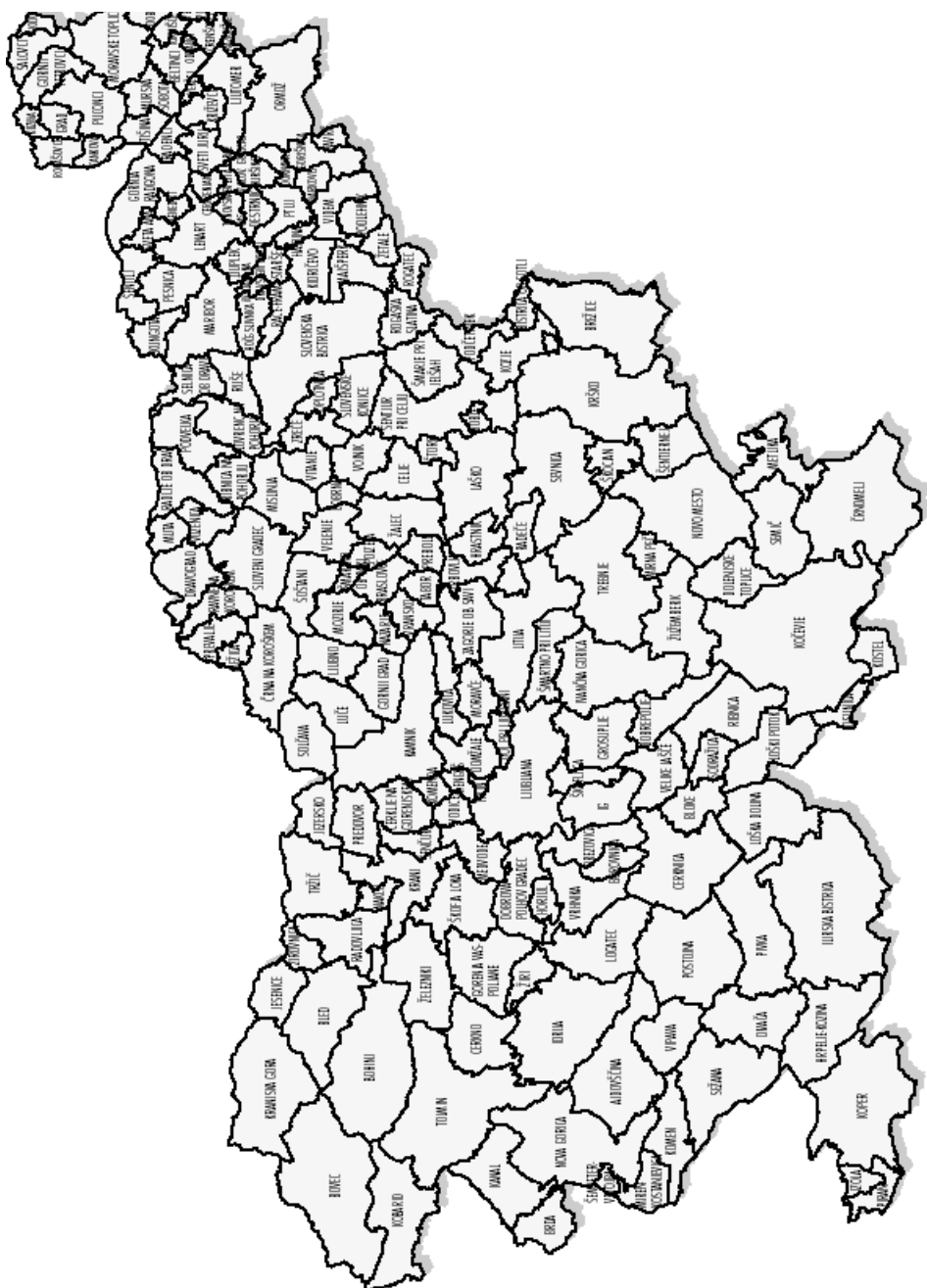
a - potpuna autonomija

b - delimična autonomija

c - zajednički prihodi

d - ustupljeno od centralne vlade

*Čl. – član Zakona o finansiranju opština

Prilog 10. *Raspored opština u Sloveniji (trenutni položaj, 2003)*

Vera Kameníčková

SISTEM FINANSIRANJA LOKALNIH SAMOUPRAVA U ČEŠKOJ REPUBLICI

I. UVODNE NAPOMENE

U ovoj studiji se razmatraju pitanja sistema finansiranja lokalnih samouprava u Češkoj Republici. Kratak prikaz trenutnog stanja u pogledu fiskalne decentralizacije u Češkoj praćen je informacijama o češkom sistemu uprave. Nakon toga, u studiji se razmatra fiskalni položaj lokalne samouprave, odnosno vertikalni i horizontalni bilansi uspostavljeni u sistemu finansiranja lokalne samouprave u Češkoj. Takođe su pomenute glavne stavke rashoda. Kada se govori o prihodima lokalne samouprave, naglašen je princip ustupljenih prihoda koji se primenjuje u ovoj zemlji, što je pomalo neobično, pošto ovaj oblik više podseća na grantove nego na sopstvene prihode. Međutim, smatra se da je ovo važan instrument za horizontalno ujednačavanje, zbog čega je čak i veoma malim opštinama omogućeno ne samo da prežive, već i da mogu da se odlučuju na pozajmljivanje. Takođe je skrenuta pažnja na javno zaduživanje na lokalnom nivou, što je naročit rezultat principa ustupljenih prihoda. U zaključku su opisani osnovni koraci reforme sistema finansiranja lokalnih samouprava.

Češka spada u grupu manjih zemalja centralne Evrope. Ona prolazi kroz proces promene od veoma centralizovanog prema decentralizovanim oblicima uprave. Istovremeno, ona se intenzivno priprema za pristupanje Evropskoj uniji, što bi trebalo da se dogodi u maju 2004. godine. To je takođe zemlja u kojoj fiskalna decentralizacija nema dugu istoriju. Posle jaza od skoro 40 godina, reforma lokalne samouprave je počela tek pre 13 godina, što je bilo praćeno osnovnom reformom poreskog sistema. Kao rezultat toga, njena poreska struktura je u ovom trenutku veoma slična poreskim sistemima zemalja članica EU.

Bivša Čehoslovačka se raspala 1993. godine na dve zemlje: Češku Republiku i Slovačku Republiku.

Češka bi se mogla okarakterisati kao zemlja u kojoj je lokalna samouprava bila prilično slaba, naročito u poređenju sa zemljama zapadne Evrope. Razlog za to bi se mogao naći u događajima iz prošlosti. Do 1990. godine, opštine su manje-više funkcionisale kao agencije centralne vlade, koje su prosto izvršavale odluke centralne vlade. Prema zakonu, one praktično nisu imale svoja prava, već samo ograničenu količinu sopstvenih prihoda, i nisu imale sopstvenu imovinu pošto su služile kao instrument za distribuciju sredstava centralne vlade.

U svakoj zemlji bi bilo teško promeniti ovakvo stanje gotovo potpune zavisnosti lokalne samouprave u odnosu na centralnu vladu, a u zemlji koja istovremeno prolazi kroz toliko mnogo suštinskih promena to je veoma složen zadatak i zahteva izvesno vreme za izvršavanje. Ipak, institut lokalne samouprave je obnovljen posle pauze od više od 40 godina. Iz tog razloga, iskustvo u ovoj zemlji je bilo u najmanju ruku ograničeno, kao i evidencija o svojini lokalne samouprave pre 1948. godine. Osim međunarodnog iskustva i prakse, ovakva situacija, zajedno sa snažnim nezadovoljstvom situacijom do 1990. godine poslužili su kao osnova za nove zakone o formiranju lokalne samouprave, njenom pristupu fiskalnim sredstvima i prostoru za samostalno donošenje odluka. Na početku je bilo takođe važno uzeti u obzir nedostatak iskustva novih predstavnika lokalne samouprave.

Ukupna fiskalna politika devedesetih godina bila je oprezna. Rezultat toga je da nivo ukupnog javnog duga i dalje iznosi manje od 20% bruto nacionalnog proizvoda, iako on stalno raste od kraja devedesetih, i biće u porastu još najmanje nekoliko sledećih godina. Vladin deficit u odnosu na bruto nacionalni proizvod je počeo da se razmatra tek pre dve godine, kada Češka nije odgovorila na fiskalni kriterijum iz Mاستrihta. Nažalost, do sada još uvek nije postignut politički sporazum o neophodnim reformama javnih finansija. Međutim, o tome se diskutuje i smatra se da je to važno pitanje koje treba da bude rešeno u bliskoj budućnosti.

Zbog događaja iz prošlosti, u Češkoj se može primetiti mešavina centralizovanih i decentralizovanih elemenata. Na primer, ograničeni lokalni prihodi se kombinuju sa relativnom slobodom u pogledu javnog zaduživanja opština. Češka ima veoma liberalan zakon o nastanku novih opština, koji je donet početkom devedesetih, i koji je uveo prilično fragmentiran sistem, iako su, prema zakonu, odgovornosti svih opština iste.

II. SISTEM UPRAVE

U češkom Ustavu su navedena dva oblika lokalne samouprave: opštine i regioni. Opštine su definisane kao osnovne autonomne jedinice lokalne samouprave, a regioni kao više jedinice lokalne samouprave. Između ova dva nivoa ne postoji hijerarhijska veza, iako se bliska saradnja podrazumeva. Dok je lokalna samouprava postojala od 1990. godine, regionalni nivo se pojavio tek 2001. godine. Ponovna pojava regiona, koji, za razliku od situacije u prošlosti, sada imaju oblik jedinica lokalne samouprave, namenjena je jačanju političke decentralizacije.

Do decembra 2002. godine, Češka je podeljena na 77 okruga, teritorijalnih državnih administrativnih tela, od kojih je svako imalo svoju okružnu kancelariju. Okružne kancelarije su ukinute ubrzo nakon uspostavljanja regionalne strukture. Njihove funkcije su dodeljene regionima i odabranim većim opštinama.

Četrnaest regiona je grupisano u osam statističkih jedinica za planiranje, što odgovara NUTS II klasifikaciji koju koristi Evropska unija. Jedinice za planiranje su uspostavljene 2000. godine da bi se upravljalo strukturnim fondovima Evropske unije. Njih tri odgovaraju regionalnoj lokalnoj samoupravi, dok druge uključuju teritorije dve, i u jednom slučaju tri regionalne lokalne samouprave.

Decentralizacija je započela usvajanjem Zakona o opštinama 1990. godine. Ovim zakonom opštinama je dat pravni status, ponovno je uspostavljena lokalna samouprava, definisane su odgovornosti opštine i određena su opštinska sredstva i vlasništvo. Prema Ustavu, opštine su definisane kao pravna lica.

Trenutno ima više od 6000 opština, od kojih su 522 klasifikovane kao gradovi (pošto imaju više od 3000 stanovnika) i 14 regiona. Regioni su uspostavljeni tek 2001. godine. Primedbe u pogledu regionalne strukture, koje se javljaju uglavnom iz straha da bi to ugrozilo nacionalno jedinstvo, objašnjavaju zašto su regioni uspostavljeni tako kasno. Ova vladina struktura je pomenuta već u Ustavu iz 1992. godine. U ovom trenutku, regioni i dalje funkcionišu prema privremenim uslovima. Dok su njihove funkcije jasno definisane zakonom, način njihovog finansiranja tek treba da bude određen. Oni u velikoj meri zavise od posebnih grantova centralne vlade. Njihova jedina svojina je u bliskoj vezi sa prenetim funkcijama. Prostor za njihovo donošenje odluka je trenutno veoma ograničen.

Odmah nakon usvajanja novog Zakona o opštinama, njihov broj je počeo veoma brzo da raste. Samo u roku od dve godine, između 1990. i 1992, broj opština je porastao za 50%. Osnovni razlog za to je što se narod generalno opirao prinudnom spajanju opština pod prethodnim režimom tokom sedamdesetih godina. Uprkos velikoj fragmentaciji komunalne šeme, nivo njihove međusobne saradnje je i dalje nizak.

U tabeli 1. prikazana je podela opština po veličini, što je u najvećoj meri rezultat razvoja događaja početkom devedesetih. Od tada su unete samo male izmene. Postoji veoma mali broj primera spajanja opština.

Tabela 1.

Distribucija opština po veličini

	Opštine	u %	Građani	u %
Do 100	592	9.49	41.844	0.41
101-200	1.165	18.68	174	1.69
201-300	876	14.05	214.982	2.09
301-1.500	1.771	44.43	1 820.722	17.70
1.501-5.000	567	9.09	1 452.584	14.12
5.001-10.000	134	2.15	927.426	9.02
10.001-20.000	66	1.06	929.334	9.03
20.001-30.000	27	0.43	660.344	6.42
30.001-40.000	11	0.18	371.306	3.61
40.001-50.000	6	0.10	269.836	2.62
50.001-100.000	17	0.27	1 252.788	12.18
100.001-150.000	1	0.02	103.372	1.00
150.001 i više	3	0.05	875.260	8.51
Prag	1	0.02	1 193.270	11.60
Ukupno	6.237	100.000	10 287.322	100.00

Izvor: Interni materijali Ministarstva finansija.

U tabeli 1. naglašeno je jedno od najvažnijih pitanja za efikasan rad lokalne samouprave u Češkoj. Gotovo 90% svih opština ima manje od 15.000 stanovnika, a blizu 600 opština ima manje od 100 stanovnika. Kao što je već pomenuto, sve opštine prema zakonu imaju iste funkcije. Jasno je da sve opštine ne mogu da rukovode svojim funkcijama na efikasan način i u skladu sa prioritetima njihovih stanovnika. Međutim, do danas nije bilo dovoljno političke volje da bi se rešila ova važna smetnja za racionalno funkcionisanje lokalne samouprave. Smernice strategije će se tek razmatrati. U nekim slučajevima, situacija se sama rešava pošto je u veoma malim opštinama nekada teško naći gradonačelnika.

Skupština opštine je predstavnički organ. Bira se na neposrednim izborima po proporcionalnom sistemu, za period od četiri godine. Pravo glasa imaju građani sa stalnom adresom boravka u datoj opštini. Isto pravilo se primenjuje i u slučaju regiona. Rukovodiocje opština i regiona biraju isključivo članovi skupština opština, a ne građani. Međutim, raspravlja se o tome da li je to dobro rešenje.

Unija gradova i sela je uspostavljena već na početku političkih promena 1990. godine. Osim novonastalih asocijacija regiona, to je jedina organizacija koja zastupa interese lokalne samouprave na centralnom nivou. Skoro polovina opština su članovi unije, posebno veći gradovi. Unija se savetuje sa centralnom vlasti o propisima koji se tiču lokalnih vlasti i nastoji da opštinama obezbedi pravnu pomoć.

III. FISKALNI POLOŽAJ LOKALNE SAMOUPRAVE

Na fiskalni položaj lokalne samouprave utiče obim prenetih odgovornosti i podela stavki prihoda javnog budžeta. Osnovne informacije u vezi sa fiskalnim položajem lokalne samouprave u Češkoj prikazane su u tabeli 2.

Tabela 2.

Fiskalni položaj lokalne samouprave
(u milijardama čeških kruna ili %)

	1995.	1996.	1997.	1998.	1999.	2000.	2001.	2002.
BNP	1381.0	1567.0	1668.8	1798.3	1836.3	1959.6	2175.2	2275.6
<i>lokalni udeo</i>	8.0	7.9	7.7	7.6	8.2	8.4	9.0	9.4
ukupni javni rashodi	593.9	660.5	697.6	748.7	790.6	878.4	965.9	1059.6
<i>lokalni udeo</i>	18.7	18.7	18.5	18.3	19.0	18.7	20.2	20.2
ukupni materijalni rashodi	459.6	559.9	605.1	654.6	687.6	762.2	845.1	926.2
<i>lokalni udeo</i>	14.3	13.1	13.4	13.5	14.4	14.2	15.4	15.7
ukupni investicioni rashodi	98.0	100.6	92.5	94.1	103.0	116.2	120.8	132.8
<i>lokalni udeo</i>	46.1	49.2	51.9	51.2	49.6	48.1	54.1	51.2

Izvor: Završni obračun državnog budžeta za navedene godine, Ministarstvo finansija

Udeo kojim raspolažu lokalne samouprave u odnosu na bruto domaći proizvod je 9,4% 2002. godine. On je bio prilično stabilan tokom analiziranog perioda, osim na kraju posmatranog perioda. Porast tokom poslednje dve godine se očigledno odnosi na uspostavljanje regionalnog nivoa lokalne samouprave. Očekuje se mali rast tokom 2003. godine, pošto su okružne kancelarije (koje su ranije bile deo centralne vlasti) ukinute 2002. godine, a njihove funkcije su prenete lokalnim samoupravama.

Udeo kojim raspolažu lokalne samouprave u odnosu na centralnu vlast (centralni budžet, državna sredstva, sistem zdravstvenog osiguranja, fond nacionalne svojine, zemljišni fond i ostali državni fondovi) rastao je manje-više stabilno između 1995. i 2002. godine. Tokom celog perioda, udeo lokalne samouprave u pogledu investicio-

ne potrošnje bio je tri puta veći od nivoa operativne potrošnje. U poređenju sa drugim zemljama, pada u oči da je lokalna samouprava odgovorna za oko polovinu svih troškova vlade uopšte.

Nasuprot strani koja se odnosi na rashode budžeta lokalnih samouprava (navedениh dalje u tekstu), funkcije lokalne samouprave su, uopšteno govoreći, slične onima koje se mogu naći u zapadnoevropskim zemljama. Nadležnosti lokalne samouprave definisane su nevelikim brojem zakona. U ovim zakonima je postavljane jasna razlika između izvornih i prenetih nadležnosti na oba nivoa lokalne samouprave. Prve mogu da se vrše uz relativnu slobodu, pod uslovom da se postupa u skladu sa zakonom, raspoloživim sredstvima i interesima lokalne samouprave. Druge se vrše u korist centralne vlade. Dok su sopstvene funkcije opisane u zakonima na prilično opšti način, prenete odgovornosti su strože definisane.

Ograničenja nadležnosti opština su ukinuta zakonom iz 1990. godine. Promene koje su usledile uglavnom su odražavale uspostavljanje regionalnog nivoa lokalne samouprave 2001. godine, i nisu bile naročito značajne s tačke gledišta budžeta. Situacija će se malo promeniti 2002. godine, kada nekadašnje funkcije okružnih kancelarija budu prebačene na lokalnu samoupravu. Međutim, to neće imati uticaja na sve opštine, već samo na 400 većih.

Izvorne nadležnosti opština, od kojih su neke obavezne a neke opcione, jesu sledeće:

- obrazovanje: predškolske ustanove, osnovne škole koje se pohađaju do 15 godina, i druge obrazovne ustanove za ovu starosnu grupu đaka, ne uključujući plate za nastavno osoblje, koje se isplaćuju iz centralnog budžeta,
- socijalna pitanja: socijalna davanja, starački domovi, ustanove za ometenu decu i odrasle, socijalne usluge za starije i hendikepirane građane, domovi za napuštenu decu,
- zdravstvo: neke bolnice i manje klinike, dok veći deo zdravstva finansiraju osiguravajuća društva,
- javna rasveta, parkovi i zelene površine,
- odvoženje i prerada kućnog smeća,
- vodovod i kanalizacija,
- lokalni javni saobraćaj,
- održavanje javnog reda, vatrogasne službe, lokalna policija,
- snabdevanje gasom i strujom,
- građevinsko planiranje i izgradnja,
- kultura: pozorišta, galerije, zoološki vrtovi.

Prilikom obavljanja izvornih nadležnosti, opština može da odabere jedan od dva načina. Prvi je da obavlja usluge putem svojih organizacija, a druga je da te usluge obavlja neko privatno preduzeće. Na primer, za odvoz smeća, snabdevanje vodom, strujom i gasom i održavanje parkova angažovana su privatna preduzeća. Izbor dava-

oca usluga mora da bude sproveden u skladu sa zakonom, na osnovu konkurencije, što zahteva procedure javne nabavke. Međutim, opština je i dalje odgovorna za obezbeđivanje odgovarajućih usluga građanima. Neprofitne organizacije su takođe uključene, naročito u pružanje socijalnih usluga hendikepiranim ili starijim licima.

Prenete nadležnosti obuhvataju vođenje matičnih knjiga, izdavanje građevinskih dozvola, zaštitu životne sredine, statistiku i izdavanje isprava o ličnim statusima, izdavanje pasoša i vozačkih dozvola. Nisu sve opštine uključene u pružanje svih ovih usluga koje se odnose na prenete nadležnosti. Od ukupnog broja opština, to čini samo 383. Veće opštine pružaju ove usluge za manje. To su ugovorne usluge i u tom slučaju se plaćaju. Rashodi opština koji se odnose na prenete nadležnosti delimično se finansiraju iz grantova iz vladinog budžeta.

Najvažnije izvorne nadležnosti regiona su:

- socijalna zaštita koja obuhvata centre za socijalni rad, domove za stare i hendikepirane ljude i decu, obdaništa, domove za napuštenu decu,
- zdravstvo – uglavnom centri medicinske zaštite, uključujući bolnice pri fakultetima,
- zaštita životne sredine,
- zaštita kulturnog nasleđa, ne uključujući nacionalne spomenike,
- održavanje puteva, ne uključujući autoputeve i puteve u okviru opština,
- srednjoškolsko obrazovanje, posebne obrazovne ustanove za decu ometenu u razvoju i zanatske škole, ne uključujući plate za nastavno osoblje koje se finansiraju iz centralnog budžeta,
- kulturne aktivnosti, koje uključuju pozorišta, muzeje i druge kulturne ustanove,
- javni prevoz,
- usvajanje regionalnog razvojnog programa.

Regioni takođe funkcionišu kao drugostepeni organ kada je reč o opštinskim odlukama u vezi sa urbanizmom i izgradnjom, zaštitom životne sredine i registracijom privatnih preduzeća, što je ranije bilo u nadležnosti okruga.

U poređenju sa drugim zemljama, najizrazitija karakteristika lokalnih rashoda u Češkoj je visok nivo investicione potrošnje, iako se pri kraju datog perioda može primetiti opadanje (prikazano u tabeli 3). Za to postoji nekoliko razloga. Opšti razlog je finansijska situacija, naročito u prvoj polovini devedesetih. U ovom periodu, poreski prihodi lokalne samouprave rasli su prilično brzo, što je ostavljalo prostora za unapređenje infrastrukture. Značaj novih zakona o zaštiti životne sredine u ovom slučaju odrazio se na regije u kojima je bilo investiranja. To se najpre vidi u unapređenju vodovoda i prerade otpadnih voda, tretiranja otpada iz domaćinstava i promeni sistema grejanja u nekim regionima sa grejanja na ugalj na grejanje na gas. U ovom trenutku važnost zakona u zaštiti životne sredine je još veća, s obzirom na približavanje dana stupanja Češke u Evropsku uniju. Činjenica da se plate za nastavno osoblje

i veći deo socijalnih davanja finansiraju iz centralnog budžeta je takođe važna, pošto se na taj način izbegava opterećenje budžeta lokalne samouprave.

Međutim, i dalje je vidljiv nedostatak stručnosti u projektovanju dugoročnih investicionih programa kombinovanjem nekoliko izvora finansiranja. Jedini izuzetak su programi koji su sufinansirani iz fondova EU. U ovim slučajevima, već postoje neke ustanove koje pružaju tehničku pomoć opštinama u donošenju investicionih programa.

Tabela 3.

Opštinska potrošnja

(u milijardama čeških kruna, ili u %)

	1995.	1996.	1997.	1998.	1999.	2000.	2001.	2002.
ukupna potrošnja	110.8	123.5	129.2	136.3	150.0	164.0	195.5	214.3
materijalni rashodi	65.6	73.3	81.2	88.1	98.9	108.2	130.2	145.4
<i>udeo</i>	59.2	59.4	62.8	64.6	65.9	66.0	66.6	67.8
investicioni rashodi	45.2	50.2	48.0	48.2	51.1	55.9	65.3	68.9
<i>udeo</i>	40.8	40.6	37.2	35.4	34.1	34.0	33.4	32.2

Sa tačke gledišta budžeta lokalne samouprave, najzahtevnije izvorne nadležnosti su obrazovanje, socijalna pitanja, stambena izgradnja, komunalne olakšice i transport. Ove funkcije se nisu mnogo izmenile tokom vremena, i još uvek ih podržava centralna vlada.

Sistem finansiranja lokalnih samouprava obezbeđuje doprinose prenetim nadležnostima lokalne samouprave, koji ne pokrivaju ukupne troškove koji zbog njih nastaju. Štaviše, ovi doprinosi se ne prilagođavaju redovno u odnosu na inflaciju. Postoje i grantovi koji su namenjeni za materijalne troškove za funkcije lokalne samouprave, uglavnom u polju socijalnih usluga i obrazovanja. Ovi grantovi su obavezni i ne prilagođavaju se redovno u odnosu na inflaciju. Nasuprot ovim grantovima, ministarstva imaju različite programe za investicione grantove, za koje opštine ili regioni moraju da se prijave i obično je potrebno njihovo finansijsko učešće u troškovima.

S obzirom na visok udeo materijalnih troškova u ukupnoj potrošnji lokalne samouprave, višak se obično prebacuje na investicije. Osim ovog izvora, za izvođenje projekata se koriste grantovi centralne vlade i bankarski krediti.

Zaostala dugovanja dobavljačima se ne isplaćuju redovno. Smatra se da to nije važno pitanje za češke opštine, ali mogu da ga pokrenu regioni. Oni su, između ostalog, odgovorni za bolnice, koje su imale zaostale obaveze i pre nego što su prebačene na ovaj nivo uprave. Trenutno se vode intenzivne diskusije o rešavanju ovog problema.

Pitanje vraćanja lokalnog duga do sada nije predstavljalo veliki problem. Od više nego 3.000 zaduženih opština, samo je desetak njih moralo da reši svoju nepovoljnu finansijsku situaciju, koja je proistekla iz opterećenosti nagomilanim dugovanjima.

IV. IZVORNI PRIHODI

Struktura prihoda opština je definisana Zakonom o budžetu. Zakonski propisi koji se odnose na finansije lokalne samouprave usvojeni su već 1993. godine, i to je primenjiv sistem, pošto je od tada pretrpeo samo manje izmene. Udeo lokalne samouprave u prihodima vlade kao celine tokom devedesetih je bio manje-više stabilan. Prihodi lokalnih samouprava podrazumevaju porez na imovinu, deo odabranih državnih poreza, poreze koje propisuje lokalna samouprava, prihode organizacija koje se finansiraju iz budžeta, grantove centralne vlade i drugih tela i prihode od prodaje opštinske imovine.

Glavni zadatak reforme budžeta lokalnih samouprava je bio da obezbedi prihode za lokalnu samoupravu, što bi, s jedne strane, odgovaralo funkcijama koje su date ovom nivou vlade a, sa druge, tokom vremena na taj način bi se obezbedile male fluktuacije.

Udeo prihoda lokalne vlade u bruto domaćem proizvodu predstavlja oko 9% (vidi tabelu 4), a ukupni prihodi vlade u poređenju sa BNP-om predstavljaju manje od 50%. Povećanje prihoda lokalne vlade u BNP-u u drugoj polovini analiziranog perioda odražava uspostavljanje regionalnog nivoa, pošto se odgovornosti opština nisu znatno menjale.

Tabela 4.

Udeo lokalne samouprave u BNP-u
(u milijardama čeških kruna ili %)

	1995.	1996.	1997.	1998.	1999.	2000.	2001.	2002.
BNP	1381.0	1567.0	1668.8	1798.3	1836.3	1959.6	2175.2	2275.6
lokalni udeo	7.7	7.3	7.4	7.7	9.2	8.3	8.5	9.2

Izvor: Završni obračun državnog budžeta za date godine, Ministarstvo finansija

Tabela 4. pokazuje da udeo prihoda lokalne samouprave nije bio predmet fluktuacije od 1995. do 2002. godine. Zbog toga do sada nije bilo potrebe za radikalnim promenama. Situacija je sasvim drugačija ako pogledamo bilanse lokalne samouprave u datom periodu, koji su navedeni u tabeli 5. zajedno sa strukturom budžetskih prihoda. U pogledu rezultata izvršenja budžeta nema zakonskih zahteva. Višak iz 1998, koji je posebno došao do izražaja 1999. godine, nastao je zahvaljujući vanrednom sticaju okolnosti. Tih godina opštine su prodale svoje deonice u preduzećima

koja se bave strujom i gasom, tokom procesa privatizacije u prvoj polovini devedesetih godina prošlog veka. Uzevši u obzir velike iznose materijalnih rashoda, bilans budžeta ne iznenađuje.

Tabele 5. i 6. pokazuju da su porezi najznačajniji izvor prihoda lokalne samouprave. U slučaju Češke, većina prihoda od poreza proističe od ustupanja dela poreza. Mali pad na kraju analiziranog perioda ponovo se odnosi na uspostavljanje regionalnog nivoa, koji se gotovo celokupno finansira iz grantova centralne vlade.

Princip ustupanja dela poreza koji se primenjuje u Češkoj zasnovan je na podeli prihoda od poreza. Osnovica i stope poreza koji se ustupa su određeni zakonom. U ovom sistemu nema mesta za lokalnu samoupravu da utiče na obim prihoda od ustupanja dela prihoda od poreza. Ovlašćenje za uvođenje poreza se, dakle, ne deli i sistem može da se tretira kao deo sistema opštih grantova, u kome se grant za neku opštinu odnosi na broj stanovnika. Da bi se podržalo ovo stanovište, treba takođe dodati da ne postoji veza između sume koju opština prima i sume koja se naplaćuje na njenoj teritoriji. Ovaj sistem očigledno ima svoje dobre i loše strane, koje su detaljnije opisane u daljem tekstu.

Tabela 5.

Opštinski prihodi

(u milijardama čeških kruna)

	1995.	1996.	1997.	1998.	1999.	2000.	2001.	2002.
<i>Ukupni prihodi</i>	106.8	114.6	123.9	137.9	169.4	162.6	184.2	208.2
Prihodi od poreza	58.4	62.8	65.5	72.1	75.7	83.6	88.8	99.6
Porez na nekretnine	3.8	4.0	3.9	4.1	4.3	4.4	4.6	4.6
Lokalne takse	3.1	3.3	3.4	3.5	3.2	4.2	5.4	7.0
Prihodi koji ne potiču od poreza	17.3	20.1	21.6	23.1	24.2	24.6	23.0	23.8
Kapitalni prihodi	4.4	7.2	9.7	13.2	36.7	16.3	10.6	11.6
Grantovi	26.7	24.5	27.1	29.5	32.8	38.0	61.8	73.3
<i>Ukupni rashodi</i>	110.8	123.5	129.2	136.3	150.0	164.0	195.5	214.3
<i>Balans</i>	-4.0	-8.9	-5.3	+1.6	+19.4	-1.4	-11.2	-6.1

Izvor: Završni obračun državnog budžeta za date godine, Ministarstvo finansija

- *Osim poreza na nekretnine i lokalnih taksa, prihod od poreza se sastoji od ubiranja poreza koji su predmet podele poreza.*
- *Prihod koji ne potiče od poreza je prihod od pružanja usluga na lokalnom nivou.*
- *Kapitalni prihodi su uglavnom prihodi od prodaje fizičkih i finansijskih sredstava.*

Tabele potvrđuju zanemarivu ulogu poreza na promet nekretninama i lokalnih taksa, što znači prihoda na koji lokalna samouprava može da neki način da utiče. Međutim, čak i u slučaju poreza na nekretnine, lokalna samouprava ima malu moć u određivanju poreskih stopa, pošto su poreske osnovice i poreske stope određene zakonom, i opštine mogu samo da primene koeficijent na te stope, što ipak ne može znatno da doprinese povećanju prihoda. Stope su propisane zakonom i odražavaju veličinu opštine o kojoj je reč. Što opština ima više stanovnika, to se primenjuju više stope. Što se tiče koeficijenata, jedina sloboda opštine je da primenjuje viši ili niži najbliži koeficijent. Zbog toga, kada se govori o donošenju odluka, ovaj porez može da se tretira kao ustupljeni deo poreza, od koga lokalna vlada ima 100% prihoda.

Porez na promet nekretninama je u nominalnim vrednostima gotovo konstantan. Razlog za to je što inflacija uopšte ne utiče na poresku osnovicu.

Najznačajniji faktori za izračunavanje poreske osnovice su područje stanovanja, građevina i struktura, kao i svrhe upotrebe. Porez na promet nekretninama i lokalne takse su od izvesne važnosti samo u malim opštinama, ali su u opštinama srednje veličine i velikim gradovima gotovo zanemarivi. Razmatranje promene ovog poreza u porez na osnovu vrednosti, na koji bi način opštine došle do fleksibilnijih izvora prihoda, nije dobilo naročitu podršku. Jedan od razloga je taj što se nekretninama ne trguje u većoj meri i što bi bilo teško sastaviti osnovni cenovnik.

Tabela 6.

Struktura prihoda opština (u %)

	1995.	1996.	1997.	1998.	1999.	2000.	2001.	2002
<i>Ukupni prihod</i>	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Prihod od poreza	54.7	54.8	52.9	52.2	44.7	51.4	48.2	47.8
...porez na nekretnine	3.6	3.5	3.1	3.0	2.5	2.7	2.5	2.2
...lokalne takse	2.9	2.9	2.7	2.5	1.9	2.6	2.9	3.3
Vanporeski prihodi	16.2	17.5	17.4	16.8	14.3	15.1	12.5	11.4
Kapitalni prihodi	4.1	6.3	7.8	9.6	21.6	10.1	5.8	5.6
Grantovi	25.0	21.4	21.9	21.4	19.4	23.4	33.5	35.2

Za izvor i napomene videti tabelu 2.

Udeo lokalno ubiranih poreza iznosi manje od 6% od ukupnog prihoda lokalne samouprave. Njihov značaj se nije mnogo promenio vremenom. Štaviše, lokalne takse su jedini „poreski” prihodi koje u Češkoj ubira lokalna samouprava, pošto sve poreze naplaćuju i obrađuju teritorijalna tela centralne vlade. Prihod od poreza koje prikupljaju poreske kancelarije, a koji je namenjen lokalnoj samoupravi, redovno se prebacuje na račune ovih tela.

Značaj prihoda koji ne dolaze od poreza opao je tokom vremena, dok je udeo grantova centralne vlade porastao. Materijalni prihodi su u izvesnoj meri fluktuirali 1999. godine, kada su dostigli više od jedne petine ukupnih prihoda lokalne samouprave. Ta godina predstavlja izuzetak, kao što će biti objašnjeno.

Na postojanje lokalnih poreza u Češkoj odražava se razvoj događaja pre 1990. godine. Na samom početku reformi lokalne samouprave, uveden je princip ustupanja dela poreza, što gotovo da nije ostavilo mesta za lokalne takse. U češkoj terminologiji prihod lokalne samouprave od ustupanja dela poreza posmatra se kao sopstveni prihod lokalne samouprave. Ustupanje dela poreza je nekoliko puta menjano, što je rezultiralo prihodom lokalne samouprave u visini od 20% u odnosu na ukupan vladin prihod tokom celog perioda.

Uzimajući u obzir veoma ograničen prostor za prihode lokalne samouprave, može biti iznenađujuće da predstavnici ovog sektora radije ubiraju prihod iz ustupanja dela poreza i grantova nego uvođenjem sopstvenih poreza. Jedno od objašnjenja može biti da male i veoma male opštine preovlađuju, pošto 90% njih ima manje od 2.000 stanovnika, a prihod od ustupanja dela poreza ne zahteva nikakav napor niti odgovornost.

Uz prihod od poreza, prihod od poslova koje obavlja opština i lokalne takse predstavljaju izvor za opštinski budžet. Svaka opština može da uvede sedam tipova lokalnih taksa. One su: taksa na pse, taksa na troškove korišćenja kreveta u banjama i rekreativnim centrima, taksa na boravak u banjama i rekreativnim centrima i taksa na korišćenje javnog prostora. Osim toga, opštine mogu da uvedu taksu na dozvolu za vožnju kolima po odabranim (istorijskim) mestima u gradu, taksu na ulaznice i taksu na poker aparate. Međutim, poseban zakon reguliše gornju granicu svih lokalnih taksa. Opštine takođe mogu da naplaćuju neke administrativne takse za usluge koje obavljaju u ime centralne vlade, što delimično pokriva troškove ovih aktivnosti. Udeo lokalnih taksa u odnosu na ukupne prihode iznosi više od 3% i u malom je porastu.

Prihod koji ne dolazi od poreza proističe iz toga što lokalna samouprava pruža neke usluge koje nisu besplatne. Njihov udeo u ukupnom prihodu je nešto veći od 10%. On se sastoji od prihoda koji dolaze od predškolskih ustanova, jaslica ili školskih klubova, uplata za prikupljanje i odvoženje otpada iz domaćinstava, prihoda od prodaje neinvesticione imovine i drugih sličnih stavki.

Pravo opštine na imovinu zasnovano je na Zakonu o opštinama iz 1990. godine. Opštinska imovina se sastoji od takozvane istorijske svojine, što uključuje zemlju, šume, zamkove i male lokalne kompanije, tj. imovine koja je bila u vlasništvu opština i pre 1948. godine, i koju je država tada oduzela opštinama. Osim toga, u opštinsko vlasništvo su prebačene i stambene zgrade koje je država izgradila do 1990. godine. One su sada privatizovane, a vlasnici su najčešće postojeći stanari, po cenama koje su odredile opštine na svoju odgovornost.

U okviru „širokog” procesa privatizacije, opštine su dobile akcije nekih ne samo lokalnih preduzeća, na primer, kompanija koje se bave strujom, vodom i gasom, *Češke štedne banke* (prvobitno državna preduzeća koja su se transformisala u preduzeća sa zajedničkim ulaganjem) i nekih drugih. Svojina za koju se smatralo da je neophodna da bi lokalna samouprava pružala usluge, na primer osnovne škole, predškolske ustanove, gradske većnice i ustanove za socijalno staranje takođe su prebačene na nivo lokalne samouprave.

Lokalna samouprava je vlasnik imovine u smislu da može da proda ili iznajmi svoju imovinu bez odobrenja drugih nivoa vlasti. U nekim kreditnim aranžmanima ova imovina služi kao garancija za banke. Od 1999. godine postoji zakon kojim se ograničava upotreba izvesnih oblika imovine u garantne svrhe. Ograničenje nije veliko, i uglavnom se odnosi na zgrade skupštine grada i školske zgrade. S druge strane, opština ima pravo da zatvori škole u slučaju da nema dovoljno đaka i tada deca mogu da pohađaju školu u nekoj drugoj opštini. U tom slučaju čak i zgrada škole sme da posluži kao garancija.

Kapitalni prihodi su rasli do 1999. godine, a u toj godini su zabeležili značajan porast. Opštine su 1999. godine započele prodaju svojih deonica koje su dobile privatizacijom vodovoda, električnih i gasnih kompanija. Ove deonice su kupile neke strane kompanije u nastojanju da zadobiju većinu ovih preduzeća.

Za sistem finansiranja lokalnih samouprava javno zaduživanje nije od značaja, pošto na centralnom nivou nema nikakve odgovornosti za dug lokalnih samouprava. Zato je do sada svaki ovakav slučaj morao biti, i bio je rešen bez mešanja centralne vlade. U nekim slučajevima takođe se pribegavalo prodaji opštinske imovine.

Češki sistem finansiranja lokalnih samouprava nema odgovarajuće instrumente grantova koji bi pomogli mobilizaciji prihoda na lokalnom nivou, pošto je prostor za lokalne poreze i druge vidove izvornog prihoda veoma ograničen. Štaviše, sastav izvornog prihoda na lokalnom nivou ne odobrava korišćenje ovih instrumenata.

Opštine u Češkoj mogu da iskoriste javno zaduživanje, pošto je regulativa u pogledu zaduživanja tek doneta i nije naročito stroga.

V. USTUPLJENI PRIHODI, GRANTOVI I TRANSFERI

Kao što je već navedeno, prihod koji proističe iz udela lokalne samouprave u određenim državnim porezima ima dominantno mesto u budžetu. Trenutno se između centralnog i lokalnog nivoa dele tri poreza: porez na lični dohodak, porez na dobit privrednih organizacija i porez na dodatnu vrednost. Deli se ukupni prihod naplaćen na celokupnoj teritoriji. Udeo opština se određuje pomoću broja stanovnika i niza koeficijenata, pri čemu su veće opštine u malo povoljnijoj situaciji od malih.

Porezi koji se dele su navedeni zakonom, kao i udeo centralne vlade i lokalne samouprave. Koeficijent za svaku opštinu izračunava se na osnovu broja stanovnika u novembru svake godine.

Postojeći sistem podele je na snazi od 2001. godine. Pre toga je više bio zasnovan na poreklu. Glavni razlog za promenu su sve veće razlike u prihodima među opštinama i neke negativne posledice konkurencije između njih. Opštine su se takmičile ne samo da privuku mala preduzeća, već i da ova preduzeća budu smeštena samo na njihovim teritorijama, pošto je to bilo važno za distribuciju prihoda od poreza. U slučaju poreza na lični dohodak, ključno pitanje je bilo gde se nalazi knjigovodstvena jedinica za obračunavanje plata ili preduzeće. Da bi se omogućila nadoknada za ovaj postupak, opštine su, između ostalog, obećale da će vratiti deo poreza poreskim obveznicima.

Nakon promene sistema podele 2001. godine, udeo lokalne samouprave u ukupnom prihodu od poreza je ostao isti. Povećanje se odnosilo isključivo na promenu finansiranja regiona, što je stupilo na snagu 2002. godine. Nasuprot događajima iz prošlosti, princip podele poreza sada omogućava stabilnu podelu za oba nivoa uprave (tabela 7).

Tabela 7.

Raspodela poreza

	u milijardama čeških kruna					u %				
	1998.	1999.	2000.	2001.	2002.	1998.	1999.	2000.	2001.	2002.
Vlada u celini	652.6	688.2	721.1	782.0	833.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Lokalna samouprava	72.1	75.7	83.6	88.8	198.8	11.1	11.0	11.6	11.4	13.2

Izvor: Završni obračun državnog budžeta, Ministarstvo finansija, 2002.

Nije bilo mnogo rasprave o tome da li ovaj sistem treba da bude zamenjen sistemom lokalnih poreza. Preovladalo je ubeđenje da ustupanje dela poreza ima svoje prednosti, naročito pod uslovima podeljenog opštinskog sektora i s obzirom na činjenicu da ovaj sistem omogućava relativno stabilne prihode.

Pozitivna posledica je, pre svega, to što samo jedno telo određuje ukupno poresko opterećenje za građane i preduzeća. To je bilo značajno naročito početkom devedesetih, kada se centralna vlada borila da smanji ukupno poresko opterećenje. Nasuprot sistemu značajnih lokalnih poreza, svi poreski obveznici koji su u istom položaju, plaćaju iste poreze, bez obzira na to gde se nalaze. Na ovaj način je takođe lakše predvideti prihod od lokalnih poreza, tj. može se dobiti precizna pretpostavka ukupnog prihoda od poreza za male regione ili pojedinačne opštine. Na početku procesa transformacije smatralo se da je to veoma važno, pošto mnogi predstavnici lokalne samouprave u to vreme nisu imali mnogo iskustva u ovoj oblasti. Takođe, početkom devedesetih se pojavio izvestan broj novih opština.

Osim toga, ovako opština nema izdatke za poresku upravu i prikupljanje poreza, što je naročito značajno za male opštine koje nemaju uvek dovoljno osoblja za ove poslove. Poresku administraciju i prikupljanje poreza mogu da obavljaju profesionalna tela i na profesionalan način, koja koriste svoje znanje i iskustvo u ovom velikom poslu. Njih je, takođe, lakše opremiti kompjuterima i odgovarajućim softverom.

Poslednji argument može biti ocenjen kao pozitivan ili negativan, u zavisnosti od tačke gledišta. Lokalna samouprava dobija određenu količinu novca bez obzira na svoje poslove i odluke. Zato je predviđanje lakše, jer ne zahteva cenjkanje sa stanovništvom. To, s jedne strane, predstavlja određenu prednost, na primer, prilikom obračunavanja vraćanja kredita. Neke međunarodne agencije za procenu takođe smatraju da je ovo pozitivna karakteristika, kada su neki gradovi izdali opštinske obveznice koje su denominovane u stranoj valuti.

S druge strane, na ovaj način opštinama nije dozvoljeno da odrede koje poresko opterećenje najbolje odgovara datom vremenu i lokaciji. Poreski prihod se deli rela-

tivno ujednačeno. Međutim, ovaj argument zavisi uglavnom od šema distribucije ustupljenog dela poreza, koji u Češkoj nije na zavidnom nivou. Udeo neke opštine zavisi samo od jednog kriterijuma – broja stanovnika. Starosna struktura građana, na primer, koja je od izvesne važnosti, ne uzima se u obzir kada opština odlučuje o svojoj potrošnji. Drugi primer može biti geografska lokacija opštine, što je značajno za troškove za čišćenje ili rasvetu.

Kao što je već pomenuto, u poređenju sa lokalnim porezima ustupanje dela poreza predstavlja manju odgovornost lokalne samouprave u odnosu na građane, kao i manju kontrolu strategije potrošnje lokalne samouprave koju sprovode lokalni građani, što je glavna mana ustupanja dela poreza u poređenju sa lokalnim porezima. Takođe, nema mesta za stimulacije za lokalnu samoupravu da poveća svoju poresku osnovicu da bi došla do više novca. Opšte je mišljenje da lokalne samouprave troše nečiji tuđ novac. To onda ima posledice na efikasnost strategije potrošnje. Lokalna samouprava nema nikakvu odgovornost u oporezivanju preduzeća ili pojedinaca, iako koristi novac dobijen na taj način. Na kraju, ali ne i najmanje važno, ovo predstavlja temu za beskrajne rasprave da li je udeo svakog nivoa dobro obračunat.

To takođe znači ograničenu diskreciju lokalne samouprave u pogledu sopstvenih prihoda, i nedostatak kontrole lokalne samouprave u slučaju zloupotrebe i utaje poreza. Ovo drugo je naročito važno u slučaju poreza na nekretnine, pošto je taj prihod u potpunosti namenjen ovom nivou vlasti i zato centralna vlada ne mora da bude zainteresovana da prikuplja tu vrstu poreza, kao što bi trebalo. To je takođe porez u kome postoji veliki broj poreskih obveznika, a suma koja se prikupi je mala.

U češkom sistemu, podela poreza podseća na subvencije (lokalna samouprava ne utiče na prihod, nema veze između prikupljene i primljene sume na opštinskoj teritoriji) sa specifičnim načinom distribucije između opština (naročito u pogledu broja stanovnika). Na taj način se izbegavaju pregovori između zvaničnika centralne vlade i lokalne samouprave o izvesnim subvencijama. Međutim, na taj način se takođe ne uzimaju u obzir naročite karakteristike pojedinih opština, koje mogu biti vredne subvencionisanja.

Češki sistem ustupanja dela prihoda od poreza postavljen je tako da u njemu nema vertikalnih i horizontalnih neuravnoteženosti. On osigurava da se glavni deo poreskih prihoda lokalne samouprave i centralne vlade razvija istom brzinom i da se ne pojavljuju velike razlike među opštinama u prihodu po glavi stanovnika. Osnovni princip koji podržava ovaj sistem jeste da se obezbedi sličan nivo javne potrošnje u opštinskom sektoru. U tom smislu, ovaj sistem je uspešan.

Prema dostupnim podacima, materijalna potrošnja po glavi stanovnika ne pokazuje velike razlike između manjih i većih opština. Postojeće razlike se objašnjavaju činjenicom da je manjim opštinama namenjen samo mali deo prenetih administrativnih funkcija u poređenju sa većim. Jedini izuzetak su četiti opštine sa više od 150.000 stanovnika. One funkcionišu kao opštine i kao okruzi, i zato je njihova materijalna potrošnja nešto veća. Razlike između opština različitih veličina su još manje u pogle-

du investicione potrošnje. Takođe, poreski prihodi lokalne samouprave ukazuju na slične šeme relativno malih razlika (vidi tabele u Prilozima).

Otprilike 30% prihoda lokalne samouprave dolazi od naročitih državnih grantova. Grantovi nemaju nikakav opšti ili drugi oblik. Ustupanje dela poreza delimično ima ulogu u izjednačavanju. Postojanje naročitih vladinih transfera novca predstavlja dalje ograničenje potrošnje lokalne samouprave. Grantovi se, na primer, izračunavaju kao suma po đaku u školskim i predškolskim ustanovama, po krevetu u staračkim domovima itd. i obavezni su. Jedan od problema je u tome što oni obično nisu usklađeni sa inflacijom. Povećanje udela granta u ukupnim prihodima lokalne samouprave ponovo odražava uspostavljanje regionalne samouprave.

Grantovi koje daje centralna vlada predstavljaju još jedan izvor budžeta opština. Na kraju analiziranog perioda, oni su predstavljali jednu trećinu ukupnog prihoda. Ove subvencije su ili obavezne ili po potrebi. Obavezne subvencije su, između ostalog, grantovi koji se izračunavaju po đaku u osnovnoj školi i predškolskim ustanovama, po krevetu u staračkom domu, po krevetu u domu za hendikepirane i u domovima za nezbrinutu decu. Uz to, postoji dodatna subvencija za javni prevoz autobusom, čiji je cilj da doprinese pokretljivosti stanovništva i da ih spreči da napuštaju selo.

Takođe postoje grantovi po potrebi. Na primer, grantovi za rekonstrukciju zemljišta koji se koriste da bi se pokrili troškovi koji se odnose na definisanu obnovu zemlje, grantovi za vodovod i pogone za prerađu otpadnih voda, subvencije za zooške vrtove, obnovu i razvoj javnog prevoza. U ovu grupu spadaju još neki, na primer, grantovi za projekte za prevenciju kriminala i upotrebe droga i investicioni grantovi za izgradnju i rekonstrukciju škola i bolnica. Opština mora da se prijavi za ovakav grant i od odluke nadležnog ministarstva zavisi da li će ga dobiti ili ne. Ista procedura se primenjuje i u slučaju investicionih grantova.

Iznose odabranih državnih grantova (materijalnih) svake godine odobrava Parlament, i to se svake godine objavljuje u Zakonu o državnom budžetu.

Kao što je već pomenuto, u Češkoj nema drugih grantova osim specifičnih. Sistem transfera ne uzima u obzir troškove servisnih jedinica, pošto obračun još uvek nije jasan. Međutim, trenutno se nalazi u fazi pripreme. Za specifične grantove, koji se računaju po krevetu ili po đaku, osnovica je prosečna potrošnja, koja se s vremena na vreme, ali ne redovno, prilagođava u skladu sa inflacijom. U nekim slučajevima, posebne potrebe se uzimaju u obzir u vidu distribucije investicionog granta, na primer kada se rešava pitanje posledica poplave ili lošeg stanja nekih objekata koji su lokalnoj samoupravi hitno potrebni za pružanje usluga.

Češki sistem grantova nije predviđen tako da se izbegne izjednačavanje prihoda lokalne samouprave, jer se u tu svrhu koristi drugi instrument. On je više zamišljen kao podrška centralne vlade odabranim nadležnostima opštine, na primer obrazovanju, socijalnoj zaštiti i prenetim državnim administrativnim funkcijama, u vidu materijalnih i investicionih grantova.

Problem sporednih ili prenetih efekata (eng. spillover effects) pojavljuje se naročito u vezi sa nekim prenetim nadležnostima. Opštine koje pružaju ovakve usluge drugim jedinicama dobijaju proviziju na osnovu ugovora. Ovaj sistem je sličan sistemu u osnovnim školama. Roditelji mogu da izaberu osnovnu školu koju će pohađati njihova deca, i ako se odabrana škola nalazi u drugoj opštini, ona prima doprinos od opštine u kojoj daci stanuju. Objašnjenje može biti u tome da u svakom razredu treba da bude odgovarajući broj đaka koji imaju pravo na podršku države.

Kao što je već pomenuto, materijalni grantovi se računaju kao prosek stvarnih troškova po krevetu ili po đaku. U slučaju državnih doprinosa za obavljanje prebačenih funkcija, nivo zavisi od funkcija koje se obavljaju i broja stanovnika.

Jedna od prednosti gorepomenutog principa ustupanja dela poreza je da su prihodi koji dolaze iz ovog izvora predvidljivi, pošto se odnose na prihode cele zemlje koje predviđa Ministarstvo finansija, koje ima poseban odsek u kome se stručnjaci bave ovim proračunima. Koeficijenti koji određuju udeo pojedinih opština ne menjaju se često. Materijalne subvencije su transparentne, i jedini problem je u tome što se ne prilagođavaju redovno prema inflaciji. Formule koje centralna vlada koristi da bi odredila nivo ovakvih transfera ne podvrgavaju se često kritičkom pregledu, pošto su jednostavne i transparentne. Nasuprot tome, sistem investicionih grantova nije mnogo transparentan. On podrazumeva samo nekoliko pravila i mnogo pregovaranja. U nekim slučajevima, raspodela ne zavisi od potreba opštine, već od sposobnosti gradonačelnika da pregovara sa zvaničnicima na nivou ministarstva.

Pošto transferi nisu u skladu sa prikupljanjem sopstvenih prihoda, nema pokušaja da se izbegavaju ili prikazuju manjim nego što jesu. Samo su investicioni grantovi predmet pregovora, obično između neke opštine i nekog ministarstva. Povremeno su i članovi Parlamenta uključeni u pregovaranje.

VI. ZADUŽIVANJE LOKALNIH SAMOUPRAVA

Odredbe koje se odnose na dug ili deficit lokalne samouprave nisu naročito stroge, iako država nema nikakvu odgovornost prema lokalnoj samoupravi koja je u finansijskim problemima. Zato ona ne poseduje instrumente kojima bi obezbedila finansijsku disciplinu u slučaju težih prekršaja kao što su veliki dug ili deficit u opštin-skom sektoru.

Opštine mogu da pozajme izvesnu sumu, iz bilo kog razloga, i pod bilo kojim uslovima, u domaćoj ili inostranoj valuti, pa tako i čine. One su po zakonu slobodne da pozajmljuju ili izdaju obveznice pod istim uslovima i kontrolom kao neko pravno lice na tržištu kapitala. Trenutno je više od polovine opština zaduženo. Do sada je bilo samo nekoliko slučajeva da opštine nisu plaćale svoje obaveze. Od više od 6.000 opština samo je njih desetak suočeno sa finansijskim problemima koji proizlaze iz njihove prezaduženosti. Međutim, one nisu zahtevale pomoć centralne vlade. Ovi finansijski problemi su rešeni restrukturiranjem duga ili prodajom imovine lokalne

samouprave. Ne postoji odgovarajući tretman lokalne samouprave sa finansijskim problemima, pošto se ova tela ne pominju u odredbama zakona o stečaju.

Kada je 2000. godine regionalna samouprava uvedena, počela je rasprava o propisima koji bi tretirali dug lokalne samouprave, ali do sada nije bilo nekog značajnijeg rezultata. Propisi nisu naročito strogi i lokalna samouprava se snažno protivi unošenju bilo kakvih izmena.

Tabela 8.

Lokalni dug
(u milijardama čeških kruna)

	1993.	1994.	1995.	1996.	1997.	1998.	1999.	2000.	2001.	2002.
<i>Kredit</i>	2.5	4.9	8.7	11.6	13.5	18.0	17.6	18.4	22.6	27.3
Opštinske obveznice	-	7.6	8.5	11.9	13.2	11.9	10.9	10.1	13.3	15.9
Drugo	0.9	1.0	3.1	4.8	7.7	9.1	11.5	12.5	12.4	12.6
Ukupan lokalni dug	3.4	14.3	20.3	28.3	34.4	39.0	40.0	41.0	48.3	55.8
Javni dug		207.8	210.9	206.7	217.5	240.0	275.2	332.4	404.5	444.3
Udeo lokalnog duga u ukupnom dugu		6.9	9.6	13.7	15.8	16.3	14.5	12.3	11.9	12.6

Izvor: Završni obračun državnog budžeta za date godine, Ministarstvo finansija.

Napomena: ostali obuhvataju: beskamratne zajmove iz centralnog budžeta i zajmove pod povoljnim uslovima Fonda za zaštitu životne sredine i Fonda za stambenu izgradnju.

Lokalni dug je drastično porastao u prvoj polovini devedesetih, počevši praktično od nule (tabela 8). Tokom poslednjih nekoliko godina, lokalni dug se umereno povećavao, naročito u poređenju sa situacijom na početku navedenog perioda. Iako nema nikakvih pravila o svrsi finansiranja duga, većina lokalnih zajmova bila je namenjena investicionim projektima.

Već na početku devedesetih, država je opštinama prebacila znatan deo imovine koja je ranije bila u njenom vlasništvu. Deo ove imovine bio je u lošem stanju i bile su potrebne znatne intervencije. To se odnosi uglavnom na javnu izgradnju i sistem transporta, unapređenje opštinske infrastrukture i projekte u skladu sa zakonom o životnoj sredini. Finansiranje duga se uglavnom odnosilo na osavremenjavanje pogona za preradu otpadnih voda, poboljšavanje snabdevanja vodom, gasom i strujom i ekološko tretiranje otpada u skladu sa zahtevima zaštite životne sredine.

Jedan od najvažnijih zaključaka je da većina projekata koji se finansiraju zaduživanjem u stvari nisu projekti koji bi obezbedili dovoljno prihoda za otplatu duga. Za otplatu se tako moraju koristiti drugi izvori lokalne samouprave. Ovo je jedan od razloga za postepeno opadanje udela kapitalnih izdataka.

Polovinom devedesetih, opštinske obveznice su igrale veliku ulogu kod bankarskih kredita. U to vreme, postojalo je do 20 emisija opštinskih obveznica. Kasnije je procvat opštinskih obveznica zaustavljen, a trenutno postoje samo obveznice reosiguranja u četiri najveća grada.

Udeo lokalnog duga u ukupnom javnom dugu tokom poslednje tri godine bio je manje-više stabilan, iako se stopa rasta lokalnog duga povećala za poslednje dve godine. Glavni razlog za to su relativno niske kamatne stope u tom periodu.

Tabela 9. prikazuje raspodelu lokalnog duga po opštinama različitih veličina. Najveći deo lokalnog duga pada na Prag, glavni grad. Četiri najveća grada su odgovorna za oko 50% lokalnog duga. Svi gradovi do 20.000 stanovnika su zaduženi, iako se njihovi dugovi ne smatraju rizičnim. Suprotno tome, opštine sa rizičnim dugovima su u najvećem broju slučajeva upravo one koje imaju do 20.000 stanovnika.

Tabela 9.

Raspodela lokalnog duga
(2000. godine)

Kategorija	Broj opština u datoj kategoriji	Zadužene opštine (u %)	Udeo rizično zaduženih opština (u %)	Ukupan dug u datoj kategoriji (u hiljadama čeških kruna)	Dug po glavi stanovnika (u češkim krunama)
0-100	590	20,0	11,9	40	4.792
101-200	1.165	27,6	5,0	257	5.343
201-300	876	35,3	6,5	385	5.071
301-1.500	2.775	57,0	4,8	4.454	4.286
1.501-5.000	567	87,5	4,4	5.404	4.251
5.001-10.000	134	97,0	3,1	3.240	3.393
10.001-20.000	66	98,5	3,4	3.472	3.679
20.001-30.000	28	100,0	0,0	1.451	2.102
30.001-40.000	10	100,0	0,0	980	2.878
40.001-50.000	6	100,0	0,0	392	1.453
50.001-100.000	17	100,0	0,0	2.879	2.298
100.000-150.000	1	100,0	0,0	593	5.737
150.000 i više	3	100,0	0,0	4.720	5.393
Prag	1	100,0	0,0	11.706,0	9.810
Ukupno	6239	49,5	4,98	39.973	4.409

Izvor: Časopis „Obec a finance“, 2/2001, str. 44.

Iz tabele 9. se takođe vidi da se potreba za strožim propisima o zaduživanju opština odnosi uglavnom na segment malih opština, a ne na ceo sektor lokalne samouprave. U ovom slučaju, to ne predstavlja makroekonomski problem koji mora odmah biti rešen. Koreni se nalaze u događajima pre 1990. godine, pošto je u tom periodu ukupna fiskalna disciplina bila veoma dobra. Deficit državnog budžeta i javni dug bili su na veoma niskom nivou u poređenju ne samo sa ostalim istočnoevropskim zemljama,

već i sa zemljama zapadne Evrope. To je takođe i razlog zbog koga su propisi o dugovima umereni i zašto ne postoji potreba da se oni menjaju u bliskoj budućnosti.

Trezor nije centralizovan, i svaka opština može imati račune u bilo kojoj banci po izboru. Zato ovaj vid kontrole centralne vlade ne može biti primenjen. Ipak, promena fiskalnog položaja centralne vlade (sve veći državni dug i deficit centralne vlade koji prevazilazi kriterijume Mاستrihta¹) tokom četiri godine može dovesti do uvođenja oštrije kontrole duga i deficita.

Kontrola izvršavanja lokalnog budžeta se uglavnom oslanja na reviziju, koja je prilično ograničena. Nema dovoljno revizorskih agencija koje su specijalizovane za podnacionalni sektor. Tako se revizija oslanja na državnu upravu, koja nema dovoljno dobro obučenog osoblja i posebnih jedinica koje bi se bavile ovom aktivnošću. Takođe, procedure revizije nisu naznačene. Predmet revizije je uglavnom usklađenost izvršenog budžeta sa važećim zakonima. Zato je ovde potrebna promena.

VII. REFORMISANJE SISTEMA FINANSIRANJA LOKALNIH SAMOUPRAVA

Od 2000. godine, Češka prolazi kroz reformu javnog sektora. Jedan od rezultata ove reforme je uspostavljanje regionalne samouprave, uvođenje nekih regulativa koje se odnose na otplatu duga, ukidanje okružnih kancelarija i uvođenje nekih mera za unapređenje kvaliteta poslovanja javnog sektora. Za kratko vreme postignut je ogroman napredak, ali su preostala i pitanja koja će morati da budu rešena u budućnosti.

Prednost sistema finansiranja u Češkoj je u tome što je to objedinjen knjigovodstveni sistem, koji je obavezan i za lokalnu samoupravu i za centralnu vladu, ili za ceo javni sektor. Objedinjena budžetska klasifikacija svih stavki na listi javnih prihoda i rashoda omogućava nedvosmislene raspodele. Na taj način je takođe omogućena podela budžeta na operativni i investicioni deo, iako to nije obavezno. Tradicija pažljivog finansijskog postupanja koja je rezultirala niskim nivoom javnog duga u poređenju sa drugim zemljama takođe ima važnu ulogu i doprinosi povoljnim uslovima za unapređenje fiskalne discipline.

U poređenju sa ranijim sistemom, pod kojim lokalna samouprava nije suštinski postojala, može se primetiti značajan napredak. Neophodni budući koraci će u velikoj meri zavisiti od volje centralne vlade i njene istrajnosti u nastavku reformi javnog sektora, kao i neophodnog uobličavanja budućih. Bez ovakve podrške reforma javnog sektora ne bi bila uspešna.

Jedan od najvažnijih problema koje treba rešiti u bliskoj budućnosti je nesumnjivo fragmentirana struktura čeških opština. Postojeće stanje je rezultat veoma liberalnog

¹ Prema Mاستrihtskim kriterijumima za evrozonu važe pravila da javni dug u zemljama-članicama ne sme biti viši od 60% od BDP, dok budžetski deficit ne sme biti veći od 3% od BDP (prim. redaktora).

zakona koji je uveden već 1990. godine i političarima je sada veoma teško da to promene.

Međutim, nedostaci su već izvesno vreme očigledni. Male opštine nemaju dovoljno kapaciteta da bi na odgovarajući način i uspešno upravljale lokalnim poslovima, a da ne govorimo o tome da u budućnosti prihvate dodatne odgovornosti. One su suviše male da bi privukle i plaćale visokokvalifikovano osoblje, i često su u velikom raskoraku između svojih veoma malih sredstava i velikog nivoa formalne odgovornosti. Predsednici malih opština obično, osim ove funkcije, imaju i svoj redovan posao, i zato često nemaju mnogo vremena da se bave poslovima sela, da saznaju o posledicama novih zakona i novim investicionim programima. Očigledno je da važne odluke ne smeju da budu kratkog daha i da se budućnost uvek mora imati u vidu.

Dobrovoljna saradnja, koja može biti pokretač rešenja ovog problema, bar u nekim slučajevima, do sada se koncentrisala samo na specifične projekte i nije bila dugoročna. Teoretski, spajanje nije teško, ali specifični uslovi u Češkoj i nedovoljni naponi centralne vlade čine ga komplikovanijim. Odgovarajući način za spajanje tek treba da se nađe.

Pitanje malog udela izvornih prihoda lokalne samouprave u njenim ukupnim prihodima, koje ograničava ovlašćenja lokalne samouprave u pogledu prihoda i takođe je čini zavisnom od odluka centralne vlade (subvencije i porezi) takođe spada u prepreke koje se do sada nisu smatrale značajnim. Glavni razlog je nedostatak interesovanja predstavnika lokalne samouprave za ovo pitanje i fragmentirane strukture lokalne samouprave.

Usitnjavanje jedinica lokalne samouprave onemogućava lokalnu samoupravu da finansira značajan broj odgovornosti od lokalno kontrolisanih i prikupljenih poreza. Nasuprot tome, oni igraju samo malu ulogu, naročito u slučaju većih opština. To znači da češke opštine u velikoj meri zavise od odluka centralne vlade i, umesto da nastoje da sakupe veće prihode, one se koncentrišu na uspešnije pregovaranje o grantovima. Veoma sužena poreska moć opština ne predstavlja važno pitanje u Češkoj u ovom trenutku.

Tokom prve polovine devedesetih, problem prenošenja funkcija sa centralne vlade na lokalnu samoupravu nije bio ozbiljan. U ovom periodu, poreski prihodi lokalne samouprave rasli su znatno brže od prihoda centralne vlade. Nakon toga uvedene su neke mere da bi se to uskladilo, tj. uveden je princip ustupanja dela poreza. Ovaj problem se pojavio tek kada su uspostavljeni regioni i ukinute okružne kancelarije. Početkom devedesetih, ukupna fiskalna situacija vlade u celini je bila mnogo bolja nego sada. To je glavni razlog za neadekvatno finansiranje nekih nadležnosti.

Naponi centralne vlade da razradi standardne ulazne troškove i servisne standarde nisu do sada imali značajnije rezultate, pošto je taj posao tek započeo. Nije sasvim jasno kako će ih centralna vlada koristiti – da li radi kontrole ili za distribuciju grantova.

U svjetlu napora usmerenih ka unapređenju ukupne efikasnosti javnog sektora, do sada je veoma malo pažnje poklonjeno obuci opštinskih službenika za rad sa finansijama. Neke privatne kompanije su se uključile u organizaciju kurseva, koji su često skupi, a nekvalitetni. Zato male opštine uglavnom ne učestvuju u ovakvim programima obuke.

Kao i u mnogim zemljama koje se transformišu, ne postoji precizna granica između različitih nivoa vlasti. Ovo centralnoj vladi omogućava da lokalnoj samoupravi prenese dodatne nadležnosti, ali ne i sredstva za njihovo obavljanje. To postaje još važnije 2003. godine, kada su, nakon ukidanja okružnih kancelarija, regionima i nekim opštinama prenete dalje funkcije.

Iako se razvoj sistema zaduživanja lokalnih samouprava nije stabilizovao tokom poslednjih godina, mnoge inostrane preporuke navode unapređenje regulative u vezi sa zaduživanjem kao hitnu potrebu. Dostojno je zaduživanju lokalne samouprave posvećivana samo mala pažnja, a novouvedena regulativa nije naročito oštra. Ne postoji javni registar dužnika, što može da oteža evidentiranje dugova lokalne vlade.

Ne smatra se značajnim to što postoje samo naznačene subvencije za lokalnu samoupravu, iako to znači dalje ograničenje opsega odluka lokalne samouprave u potrošnji lokalnog budžeta.

Mehanizam investicionih grantova nije zasnovan na redovnim i transparentnim programima, već pre na *ad hoc* principu. Zato je ponekad potrebno pregovaranje, a ishod je često neizvestan. Opština ne može uvek da bude sigurna da će, ukoliko ispuní određene kriterijume, dobiti grant koji je tražila. To je naročito teško u slučaju nezavršenih investicionih projekata.

Revizija obično ima uticaja na fiskalnu disciplinu. Revizorska kontrola opštinskog rada je ograničena samo na opšte zakonske odredbe. Princip „vrednost za novac“ do sada nije bio primenjivan. U Češkoj ima samo nekoliko revizorskih agencija koje su specijalizovane za opštinski sektor. Uz to, ne primenjuju se nikakva pravila o reviziji u ovom specifičnom području.

Da bi se unapredila transparentnost rada opštinskog sektora, postoji potreba za primenom redovne razmene informacija o izvršenju lokalnog budžeta pojedinačnih opština. Postojeći zakon ne podržava ovu neophodnu aktivnost. Iako je obaveza lokalne samouprave da vodi evidenciju o svom učinku na prilično sveobuhvatan način, o tome do sada ne postoje sistematske analize. Podaci nisu dostupni javnosti, i zato nad njima postoji mala kontrola. Razvoj lokalne demokratije ne treba da bude zaustavljen na formalnom nivou (tj. glasanjem na izborima), a demokratsko učešće u donošenju odluka je zaista potrebno. Ova promena podrazumeva dostupnost svih potrebnih informacija. Prvi korak u tom smislu je već napravljen – Ministarstvo finansija redovno izdaje komplet opštinskih podataka. Međutim, i dalje nedostaju redovne analize.

Uloga Unije gradova i sela je do sada bila zanemarljiva, iako se situacija popravlja. Unija je počela da zapošljava profesionalce, koji, na primer, komentarišu zakone koji se odnose na sektor lokalne samouprave.

Nedostatak višegodišnjeg budžetiranja za centralni, kao i za lokalne budžete ograničava donošenje dugoročnih odluka i finansiranje. To je prilično upadljivo u svetlu velikog udela investicionih rashoda koje finansiraju opštine, za šta je uvek potrebno dugoročno planiranje i budžetiranje. Međutim, to zahtevaju zajmodavci lokalne samouprave i zato neke veće opštine koriste ove instrumente. Prvi fiskalni izgled 2004-2006. godine treba da bude pripremljen ove godine.

Bolje procedure revizije potrebne su radi dobre evaluacije rada lokalne samouprave. Trenutno se priprema priručnik o reviziji. Lokalna samouprava obezbeđuje dovoljno podataka, ali zbog činjenice da su oni otvoreni za javnost samo u izvesnoj meri, gotovo da nema analiza o tome. Zbog toga promene u pravnom okruženju mogu da promaše cilj.

PRILOZI:

Prilog 1.

Materijalna potrošnja lokalne samouprave (u češkim krunama po glavi stanovnika)

Veličina opštine	1997.	1998.	1999.	2000.
0-100	5.712	6.569	7.207	8.178
101-200	4.800	5.192	5.694	6.389
201-300	4.660	4.968	5.537	6.140
301-1.500	4.822	5.327	5.751	6.410
1.501-5.000	5.822	6.327	6.932	7.580
5.001-10.000	6.902	7.678	8.478	9.881
10.001-20.000	8.234	8.641	9.459	10.190
20.001-30.000	7.533	8.172	9.325	10.404
30.001-40.000	8.728	9.107	10.286	12.005
40.001-50.000	7.640	8.461	9.877	11.483
50.001-100.000	7.942	8.776	9.956	10.734
100.000-150.000	8.597	9.487	9.216	10.020
150.000 i više	12.110	13.216	14.674	16.714
Prag	13.261	14.266	17.062	17.320
U proseku	7.876	8.546	9.602	10.506

Prilog 2.

Investiciona potrošnja lokalne samouprave
(u češkim krunama po glavi stanovnika)

Veličina opštine	1997.	1998.	1999.	2000.
0-100	2.942	2.923	3.449	4.703
101-200	2.701	2.802	3.904	4.093
201-300	3.350	3.316	4.278	4.801
301-1.500	3.426	3.590	4.436	4.720
1.501-5.000	4.395	4.164	4.780	4.756
5.001-10.000	4.216	4.100	4.189	4.869
10.001-20.000	4.624	4.664	4.688	4.872
20.001-30.000	3.522	4.238	3.422	4.915
30.001-40.000	3.745	4.037	3.533	3.896
40.001-50.000	3.400	3.412	3.246	4.699
50.001-100.000	3.304	3.586	3.576	4.139
100.000-150.000	4.820	3.289	4.352	5.040
150.000 i više	5.435	5.365	6.933	6.761
Prag	9.251	9.027	8.425	9.163
U proseku	4.607	4.624	4.912	5.348

Tabela 3.

Prihod lokalne samouprave od poreza
(u češkim krunama po glavi stanovnika)

Veličina opštine	1997.	1998.	1999.	2000.
0-100	4.279	4.646	4.907	6.093
101-200	3.641	4.084	4.259	4.674
201-300	3.362	3.901	4.486	5.099
301-1.500	3.539	3.915	4.164	4.550
1.501-5.000	3.738	4.082	4.243	4.865
5.001-10.000	3.834	4.251	4.548	5.519
10.001-20.000	4.599	4.977	5.288	5.867
20.001-30.000	4.375	4.757	4.894	5.509
30.001-40.000	4.278	4.955	4.718	6.029
40.001-50.000	5.409	6.095	7.214	7.722
50.001-100.000	5.159	5.589	6.057	6.486
100.000-150.000	5.825	6.732	7.238	6.296
150.000 i više	9.869	10.800	11.414	12.546
Prag	15.302	17.292	18.504	19.955
U proseku	5.949	6.589	6.992	7.719

Paweł Świaniewicz
Centar za Evropske regionalne i lokalne studije
Univerzitet u Varšavi

SISTEM FINANSIRANJA LOKALNE SAMOUPRAVE U POLJSKOJ

I. UVOD

Izuzetno centralistička doktrina realsocijalizma pre 1990. nije ostavljala prostora za samoupravu. Hijerarhijski gledano, lokalna samouprava je zavisila od viših instanci i resornih ministarstava vlade, a diskreciono pravo odlučivanja na lokalnom nivou o ma kojim finansijskim pitanjima ili oblicima pružanja usluga bilo je ravno nuli. Ustavom utvrđena dominantna pozicija Komunističke partije ograničavala je bilo kakve reforme koje bi imale za cilj stvarnu demokratizaciju političkih procesa na lokalnom nivou. Ipak, neefikasnost centralističkog sistema je davno uočena. Komunistička partija Poljske je pokušala da uvede neke oblike decentralizacije i lokalne samouprave (videti zakone iz 1983. i 1988. godine). Ali te ograničene reforme nisu izmenile doktrinarnu osnovu centralizma države, tako da su teško mogle da dovedu do više demokratske ili efikasne lokalne uprave.

Prekretnica je nastupila 1989, na pregovorima za okruglim stolom (između opozicionog pokreta „Solidarnost” i vladajuće Komunističke partije). Reforma lokalne uprave bila je jedna od tema rasprave. Treba istaći da je to bila jedina tema o kojoj nije postignut konačni sporazum, tako da je potpisana „Izjava o neslaganju”. Bez obzira na to, opozicioni pokret „Solidarnost” je na taj način već obeležio put buduće reforme.

Sadašnja struktura lokalne vlasti u Poljskoj je rezultat decentralističke reforme izvedene u dva navrata. Prvi je bio 1990, kada je uveden sistem lokalne samouprave na opštinskom nivou (nivo *gmina*). Reforma lokalne uprave je bila jedan od glavnih prioriteta prve postkomunističke vlade koja je bila formirana septembra 1989. Brze, ali intenzivne pripreme omogućile su donošenje Zakona o lokalnoj samoupravi marta

1990, posle čega su usledili lokalni izbori maja 1990. i radikalna decentralizacija finansijske regulative januara 1991. Reforma iz 1990. godine uvela je izbornu vlast samo na nivou opština (*gmina*), dok su viši teritorijalni nivoi ostali pod rukovodstvom državne uprave. Ovakvo rešenje se smatralo privremenim. Izneti su argumenti da je podela na 49 manjih regija (*województwa*), koju je uvela komunistička administracija sredinom sedamdesetih, nefunkcionalna i da su tu potrebne promene. Pretpostavljalo se da će nova regionalna uprava, koja bi se birala na izborima, biti uvedena zajedno sa reformom teritorijalne podele. Međutim, zbog niza razloga u koje se u ovom radu neće dublje ulaziti, uvođenje viših instanci lokalne samouprave bilo je odgođeno na nekoliko godina.

Druga etapa reforme, 1999. godine, uvela je dve nove instance izabrane samouprave, ispod državnog nivoa: *powiat* (okrug) i *województwo* (oblast).

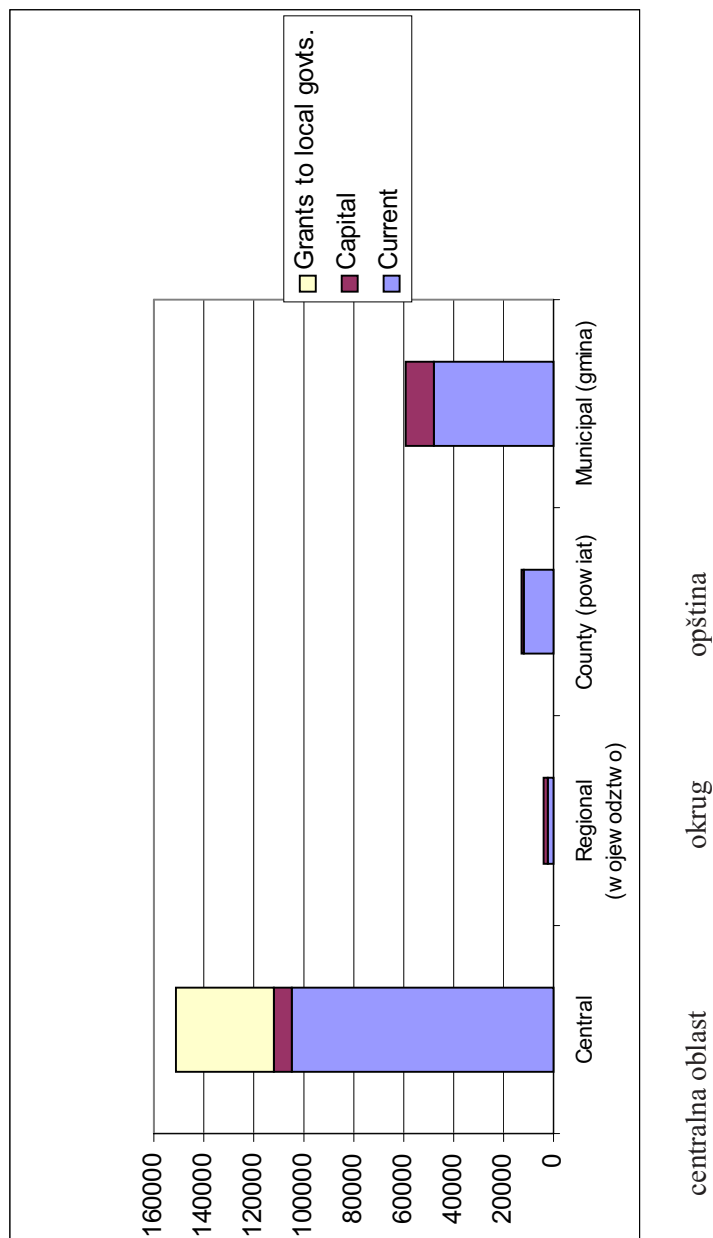
Kao rezultat toga procesa, sada postoje tri nivoa teritorijalne uprave: skoro 2.500 opština (*gmina*), 315 okruga (*powiat*) (i 65 gradova sa statusom okruga) i 16 oblasti (*województwo*) koje su zamenile ranijih 49 manjih oblasti. I na opštinskom i na okružnom nivou, samouprava je jedini oblik javne uprave. Na oblasnom nivou, postoji dvojna struktura – sa jedne strane, izabrana samouprava, a sa druge – guverner (*wojewoda*), koga imenuje premijer, sa vlastitim upravnim aparatom. Međutim, funkcije „državne” i autonomne uprave, na nivou oblasti, jasno su razdvojene i nema hijerarhijske subordinacije između njih.

Cilj ove reforme je bio da jasno razdvoji domen funkcije i politike među nivoima uprave i da eliminiše vertikalnu (hijerarhijsku) zavisnost nižih instanci od viših. To je i postignuto na tri nivoa lokalne samouprave. Očigledno je da opštinski, okružni i oblasni nivoi sarađuju, npr. u politici ekonomskog razvoja, ali u smislu pružanja određenih usluga, razdvajanje je gotovo savršeno. Situacija je mnogo komplikovanija kada je reč o odnosima između centralne i lokalne uprave. U nekim slučajevima (kao što je obrazovanje ili neke od beneficija socijalne pomoći) propisi na državnom nivou su tako strogi da je uloga lokalne samouprave u velikoj meri dovedena do toga da ona predstavlja državnu upravu i da sprovodi državnu politiku.

Niz reformi je dodelio opštinskoj samoupravi širok domen funkcija, dok je spisak funkcija okruga mnogo kraći. Ukupni budžet okruga predstavlja samo mali deo (oko četvrtine) ukupnih opštinskih budžeta. Ovo je prikazano na slici 1.

Slika 1.

Budžetska potrošnja po nivou uprave u Poljskoj (2002, u mil. zlotá)



Takva podela funkcija je moguća zbog relativno velikih opština u Poljskoj.¹ Nasuprot mnogim drugim zemljama u regionu (kao što su Češka, Mađarska ili Slovačka), početkom devedesetih Poljska je izbegla radikalnu teritorijalnu fragmentaciju. Kao posledica toga, prosečna opština ima oko 16.000 stanovnika i 125 km². Prema tome, poljska opština je prilično velika u poređenju sa evropskim zemljama (videti npr. „Veličina opština...”, 1995). Ona je mnogo manja (u smislu broja stanovnika) od britanske, švedske ili litvanske, slična je norveškoj, danskoj ili holandskoj, a daleko veća od češke, slovačke, mađarske, francuske ili italijanske opštine. Malo poljskih opština je sa manje od 2.000 stanovnika, a nijedna nema manje od 1.000 stanovnika.

Trenutno (podaci iz 2001), rashodi lokalne samouprave iznose 10,6% poljskog BDP-a ili 38% ukupnih rashoda države. Očigledan je rast od 7,4% BDP-a i 16% od ukupnih rashoda države, koliko su rashodi lokalne samouprave iznosili 1991. godine. Gotovo 77% budžeta lokalne samouprave troši se na nivou opštine (uključujući i velike gradove koji imaju status okruga), 18% na nivou okruga, a svega 5% troše oblasne samouprave.

Poljske opštinske uprave su odgovorne za obezbeđivanje širokog spektra opštinskih usluga koje obuhvataju:

- vodosnabdevanje i kanalizaciju,
- čišćenje ulica, sakupljanje i odlaganje smeća,
- mesni javni prevoz,
- ulično osvetljenje,
- daljinsko centralno grejanje,
- izgradnju i održavanje lokalnih puteva,
- održavanje zelenih površina,
- opštinsku stambenu izgradnju,
- obezbeđivanje obrazovanja, uključujući obdaništa i osnovne škole,
- kulturu, uključujući mesne biblioteke i centar za slobodne aktivnosti,
- brojne usluge u okviru sektora socijalne pomoći, uključujući usluge starim licima, hendikepiranima i beskućnicima, kao i njihov smeštaj,
- prostorno planiranje i izdavanje građevinskih dozvola.

Tokom devedesetih dogodile su se dve značajne promene u sadržaju nadležnosti opštinske samouprave. Prva je bila 1993, kada su proširene nadležnosti dodeljene najvećim gradovima (uglavnom onima sa preko 100.000 stanovnika). Malo uprošćenije rečeno, njihova je nadležnost postalo sve ono što nisu nadležnosti uprave okruga (videti listu navedenu u daljem tekstu). Druga promena ticala se odgovornosti za osnovne škole. Nekoliko faktora je 1990. (uključujući i strah od sindikata nastavnog

¹ Page and Goldsmith (1987) primetili su slično u široj evropskoj perspektivi – da je teritorijalna organizacija veoma povezana sa rasporedom funkcija. Male (raseckpane) lokalne samouprave obično nisu sposobne da preuzmu odgovornost za mnoge usluge koje treba da pruže viši nivoi uprave.

osoblja) prouzrokovalo kašnjenje u predaji škola lokalnoj samoupravi. Odlučeno je da se predaja odgodi do 1994, a do tada će školama upravljati samo one lokalne samouprave koje su to prihvatile i prijavile se za prenos nadležnosti. Kasnije je taj rok produžen do 1996, kada je osnovno obrazovanje (uključujući i finansiranje učiteljskih plata) konačno preneto na opštinsku samoupravu. Način finansiranja škola opisan je u narednim odeljcima.

Uprava okruga je nadležna za:

- srednjoškolsko obrazovanje,
- zdravstvenu zaštitu (okrug upravlja samo bolnicama i poliklinikama; reforma zdravstvene zaštite, koja je sprovedena istovremeno sa reformom lokalne samouprave iz 1998, formirala je nezavisan sistem zdravstva koji je sada odgovoran za pružanje većine medicinskih usluga),
- puteve od važnosti za okrug,
- neke od socijalnih usluga,
- biroe rada (koji se bave problemom nezaposlenosti),
- zaštitu od prirodnih katastrofa,
- zaštitu potrošača,
- katastarski registar zemljišta,
- različite inspeksijske poslove, kao što su sanitarna, građevinska inspekcija i sl.

Uloga okružne uprave u neposrednom pružanju usluga je veoma ograničena (mada ima nekih primera takve uloge, kao što su više obrazovanje i magistralni putevi), ali one su uglavnom usredsređene na stratejsko planiranje i programe regionalnog razvoja.

Sve nabrojane nadležnosti smatraju se izvornim funkcijama lokalne samouprave. Osim toga, lokalna samouprava takođe obavlja nadležnosti koje joj delegira država – uglavnom administrativne zadatke, kao što su registrovanje rođenja i smrti i izdavanje vozačkih i saobraćajnih dozvola. Ove delegirane nadležnosti se finansiraju odvojenim specifičnim donacijama (grant) koje su teorijski dovoljne za obavljanje tih nadležnosti, mada se u praksi lokalne vlasti često žale da njihovo obavljanje moraju da dotiraju iz sopstvenih izvora prihoda. Delegirane nadležnosti i poslovi imaju primerenu ulogu u opštinskim budžetima (oko 10-12% ukupnih opštinskih rashoda), ali su zato daleko značajniji u okruzima.

U narednim odeljcima osvrnuću se na teorijske argumente iznete u mojoj publikaciji *Temelji fiskalne decentralizacije*, LGI (Swianiewicz, 2003). Ti argumenti ovde neće biti ponovljeni u celini.

II. SOPSTVENI IZVORI PRIHODA

Najbitnija regulativa koja se tiče finansiranja lokalne samouprave obuhvaćena je sledećim propisima (sa amandmanima koji su usledili):

- Ustav Republike Poljske;
- Zakon o opštinskoj upravi iz 1990, Zakon o upravi okruga iz 1998, Zakon o upravi oblasti iz 1998;
- Zakon o javnim finansijama iz 1998;
- Zakon o prihodima teritorijalne samouprave iz 1998;
- Zakon o porezima i taksama lokalne samouprave iz 1991;
- Zakon o porezu na korišćenje poljoprivrednog zemljišta iz 1984.

Lokalne samouprave u Poljskoj se finansiraju mešavinom (1) lokalnih poreza i drugih prihoda iz sopstvenih izvora, (2) učešća u državnim porezima, (3) donacija vlade, opšte ili posebne namene. U ovom odeljku razmotrićemo prvu kategoriju prihoda.

Opštinska uprava je jedina instanca lokalne samouprave sa ograničenom nadležnošću nametanja poreza. Sada se i uprava okruga i uprava oblasti finansiraju gotovo isključivo od donacija vlade opšte ili posebne namene, sa veoma malim učešćem u državnim porezima i neznatnim prihodom iz sopstvenih izvora. Neko se može zapitati da li je sadašnji sistem finansiranja okruga i oblasti u skladu sa poljskim Ustavom koji u članu 168. navodi da „jedinice teritorijalne samouprave imaju pravo da odrede stopu poreza i taksa u okviru onoga što zakon dozvoljava”. Vratimo se na ovo pitanje u poslednjem odeljku ovoga dokumenta.

Porezi lokalne samouprave kojima se puni budžet opština su sledeći:

- porez na imovinu,
- porez na korišćenje poljoprivrednog zemljišta,
- porez na vozila,
- porez na korišćenje šuma,
- porez za vlasnike pasa,
- porez na prenos vlasništva,
- porez na legat i donacije i
- porez na sitno preduzetništvo.

Sa izuzetkom poslednja tri navedena poreza (koje ubira državna poreska uprava), ostale poreze propisuje i naplaćuje opštinska uprava.

Treba napomenuti da u Poljskoj postoje neke mesne takse koje takođe imaju svojstva poreza i koje idu u budžet lokalne samouprave. Logika za to je da lice koje plaća taksu ne dobija (direktan) povraćaj poreza od lokalne samouprave. Dobar primer je taksa na eksploataciju zemljišta (rudarstvo) od koje 60% ide opštini, a 40% Nacionalnom fondu za životnu sredinu i vodoprivredu. Drugi primer je mesna taksa koju plaćaju (neki) posetioци zdravstveno-rekreativnih centara, ili pak pijaćna taksa, naročito

kada se naplaćuje od uličnih prodavaca. Maksimalne stope ovih taksa određuje Parlament, ali ih opštinsko veće uvek može smanjiti, uz neka ograničenja u slučaju takse na eksploataciju zemljišta.

Opšte je pravilo da maksimalne stope poreza lokalne samouprave određuje Parlament, dok lokalna samouprava može odrediti sopstvene stope koje su jednake ili niže od propisanog maksimuma. Lokalna samouprava takođe može koristiti i druge instrumente svoje poreske politike; ti instrumenti su prikazani i objašnjeni kasnije u ovom tekstu.

1. Porez na imovinu

Bez sumnje, porez na imovinu je daleko najvažniji izvor prihoda lokalne samouprave. Njega plaćaju i fizička i pravna lica. Spisak kategorija koje podležu oporezivaju obuhvata:

- zgrade i njihove delove;
- druge građevinske objekte²;
- zemljišne parcele koje nisu predmet poreza na korišćenje poljoprivrednog zemljišta i šuma;
- jezera, rezervoare vode;
- parcele poljoprivrednog zemljišta ili šumske parcele koje se koriste za komercijalnu delatnost van poljoprivrede ili šumarstva.

Opšte pravilo je da porez plaća vlasnik imovine (npr. Ne plaća ga stanar iznajmljenog stana). Za većinu kategorija porez se plaća „po kvadratnom metru”. Jedini izuzetak su „drugi građevinski objekti” (*budowle*) za koje porez zavisi od vrednosti koja se odbija za amortizaciju ovih objekata. Ako poreski obveznik to ne učini, poresku osnovicu predstavlja tržišna vrednost objekta. Ali, ova kategorija obezbeđuje beznačajan deo prihoda od poreza na imovinu.

Kao što je navedeno, Parlament određuje maksimalne stope i usklađuje ih na godišnjem nivou prema stopi inflacije³. Maksimalna stopa za tipične oblike imovine prikazana je u tabeli 1.

² Poljski zakon pravi razliku između zgrada (*budynki*) kao što su kuće za stanovanje, poslovne zgrade, i drugih građevinskih objekata (*budowle*). Zakon o građevinarstvu određuje da je „*budowla*” (građevinski objekat) svaki onaj objekat koji nije zgrada. Ovu razliku je teško objasniti na drugim jezicima, ali kao što ćemo videti kasnije, ona je važna iz razloga određivanja poreza na imovinu. Drugi građevinski objekti obuhvataju npr. aerodrome, puteve, mostove, stubove za antene, kanalizaciju, fabrike za prerađu otpada (Etel, Ruskowski, 1996).

³ Maksimalna godišnja stopa se usklađuje prema godišnjoj stopi inflacije za prva 3 kvartala t-1.

Tabela 1.

Najznačajnije maksimalne stope poreza na imovinu u Poljskoj

	2001.	2003.
– stambena imovina	0,46 PLN/kv. M.	0,51 PLN/kv. M.
– zgrade korišćene u komercijalne svrhe	15,86 PLN/kv. M.	17,31 PLN/kv. M.
– zemljišne parcele korišćene u komercijalne svrhe	0,56 PLN/kv. M.	0,62 PLN/kv. M.
– <i>budowle</i> (drugi građevinski objekti)	2% od	vrednosti

Primerba: 1 euro = oko 4.1 PLN.

U nekim slučajevima nije sasvim jasno kojoj kategoriji imovina pripada. Tipičan primer tog problema se odnosi na stanove koji se takođe koriste za komercijalnu delatnost (npr. Vlasnik stana je istovremeno i vlasnik male firme koji svoju delatnost obavlja u stanu). Pravno tumačenje propisuje da se stopa za komercijalnu upotrebu zgrade plaća samo ako se imovina koristi isključivo za komercijalnu delatnost. Tako npr. ako se dnevna soba u stanu koristi delimično u toku dana kao kancelarija malog/srednjeg preduzeća, porez se ipak obračunava kao za stambeni prostor, tj. za zgradu koja se ne koristi u komercijalne svrhe (Etel, Poplawski, 2001).

Član 7. Zakona o porezima lokalnih samouprava određuje nekoliko vrsta izuzetaka od obaveze plaćanja poreza, kao što su: imovina koju koristi lokalna samouprava, strane ambasade, imovina koja ima status istorijskog spomenika, škole, univerziteti i sportska igrališta.

Administracija lokalne samouprave je odgovorna za ubiranje poreza na imovinu i njegovo korišćenje. U slučaju fizičkih lica – poreskih obveznika, dužnost je administracije da dostavi informaciju o iznosu za plaćanje (to znači da vlasnik kuće/stana koji takvo obaveštenje nije primio od opštine, nije obavezan da plati). U slučaju pravnih lica, poreski obveznik je dužan da obračuna i plati porez bez obzira na to da li je primio obaveštenje.

2. Porez na korišćenje poljoprivrednog zemljišta

Porez na korišćenje poljoprivrednog zemljišta je drugi po važnosti porez lokalne samouprave. Osnovna poreska stopa se definiše na državnom nivou, ali opštinsko veće može da je smanji. U principu, porez plaća vlasnik farme ili lice koje je iznajmilo farmu u zakup. Farma se definiše kao površina koja se koristi kao obradivo zemljište, ribnjak ili građevine koje se koriste za poljoprivrednu delatnost, i ukoliko je ukupna površina veća od 1 ha. Prema poreskim propisima, nevažno je da li se takva površina stvarno obrađuje ili ne.

Porez se plaća po hektaru, ali se površina dodatno kvalifikuje prema sledećim faktorima:

- kvalitetu zemljišta;
- ekonomskom i klimatskom okruženju za poljoprivrednu delatnost; u praksi, ovaj faktor se odnosi na lokacije u jednoj od četiri najveće poreske oblasti (Brzeszczynska, Kazimierski, 1997).

Stopa za jedan hektar (koji je predmet oporezivanja) jednaka je prosečnoj tržišnoj ceni 250 kg raži u prva tri kvartala tekuće godine.

Ima nekoliko vrsta izuzetaka od obaveze plaćanja poreza koji su propisani zakonom, kao što su:

- farme na zemljištu najnižeg kvaliteta (V i VI klasa),
- površina koju je poljoprivrednik kupio radi proširenja postojeće ili stvaranja nove farme; izuzeće od obaveze plaćanja poreza primenjuje se u trajanju od 5 godina i to samo za one farme koje nisu veće od 100 ha,
- farme na kojima je proizvodnja obustavljena, u trajanju do 3 godine.

Takođe postoje i neke poreske olakšice propisane zakonom. Nekoliko kategorija poreskih obveznika ima pravo na olakšice, prema sledećim kriterijumima:

- u trajanju od 15 godina – olakšice u vezi sa investicijom za modernizaciju farme (olakšica: 25% od vrednosti investicije),
- olakšica od 60% za farme koje pripadaju vojnicima na odsluženju obaveznog vojnog roka,
- olakšica od 30% ili 60% (u zavisnosti od kvaliteta zemljišta) za farme u planinskim područjima (planinsko selo se definiše kao ono selo gde se više od 50% poljoprivrednih površina nalazi iznad 350 metara nadmorske visine),
- olakšice koje se odobravaju u slučaju prirodnih katastrofa.

3. Porez na vozila

Ovaj porez se plaća opštinskoj upravi na čijoj teritoriji poreski obveznik živi ili na čijoj teritoriji je registrovana firma (koja je vlasnik vozila). Do 1998. godine ovo je bio značajan izvor prihoda lokalnih samouprava s obzirom na to da se porez ubirao za svako motorno vozilo. Ali, od 1998. godine poreska osnovica je ograničena. Sada se porez ubira od vlasnika kamiona nosivosti preko 2 t, traktora, autobusa i prikolice nosivosti preko 5 t.

Za traktore, poreska stopa zavisi od kubikaže motora; za kamione i prikolice zavisi od nosivosti; a za autobuse zavisi od broja sedišta. Postoji nekoliko vrsta izuzeća od obaveze plaćanja poreza propisanih zakonom o porezima i taksama lokalnih samouprava. Na primer, strane ambasade u Poljskoj izuzete su od obaveze plaćanja poreza na vozila koja su u njihovom vlasništvu.

4. Ostali porezi lokalne samouprave

Ostali porezi lokalne samouprave imaju prilično mali značaj za opštinske budžete, tako da se o njima neće detaljno diskutovati u ovom radu. Porez na korišćenje šuma je zasnovan na veoma sličnim principima, kao i porez na korišćenje poljoprivrednog zemljišta, a poreska osnovica u ovom slučaju predstavlja tržišnu cenu kubnog metra drveta.

Porez za vlasnike pasa donosi veoma mali prihod, a i neke lokalne samouprave ga i ne primenjuju.

Stope ostalih poreza koji čine prihod lokalne samouprave (porez na prenos vlasništva, porez na legate i donacije, porez na sitno preduzetništvo) određuju se na državnom nivou i opštinska veća ih ne mogu menjati. Jedino diskreciono pravo u odlučivanju o lokalnoj politici vezanoj za ove poreze je u odobravanju izuzeća od obaveze plaćanja poreza ili poreskih olakšica.

Porez na prenos vlasništva ubira se na transakcije po građanskom zakonu, kao što je npr. prodaja motornih vozila ili prodaja stambene imovine. Porez na sitno preduzetništvo predstavlja porez na prihod sa paušalnom stopom koji se ubira od nekih sitnih preduzetnika kao što su taksisti, frizeri itd.

5. Visina prihoda od poreza lokalne samouprave

Kao što je ilustrovano podacima u Prilogu 2, prihodi od obavljanja izvornih nadležnosti čine značajan, mada udeo u opštinskom budžetu koji tokom poslednje decenije opada. Razlozi za ovaj pad su dvostruki:

- Sadržina nadležnosti lokalnih samouprava se postepeno smanjuje. Najbitnija, mada ne i jedina promena odnosi se na proširenje nadležnosti na osnovne škole (proces koji je počeo 1991, a završio se 1996). Nove nadležnosti su obično finansirane novim oblicima donacija opšte namene ili, ponekad, povećanjem lokalnog udela u državnim porezima, ali gotovo nikada dodavanjem novih izvora listi izvornih prihoda lokalnih samouprava.
- Osnovica poreza lokalne samouprave je ponekad umanjena državnim propisima. Najupadljiviji primer je bila izmena u porezu na vozila, što je objašnjeno u odeljku 3. Porez na privatne automobile i motocikle je ukinut kao porez lokalne autonomije i zamenjen povećanjem akciznog poreza na benzin. Gubitak prihoda lokalne samouprave nadomešten je novim oblikom donacija opšte namene.

Kao što je prikazano u Prilogu 4, poreska osnovica lokalne samouprave je obično slabija u malim seoskim opštinama, dok u gradovima srednje veličine i velikim gradovima najveći deo budžeta dolazi od obavljanja izvornih nadležnosti.

Detalnija struktura prihoda od poreza lokalnih samouprava data je u Prilogu 4. Kao što je prikazano, porez na imovinu je jedini važan izvor prihoda. Porez na kori-

šćenje poljoprivrednog zemljišta donosi značajan prihod, ali samo u seoskim oblastima (blizu 4% ukupnog prihoda). Svi ostali porezi lokalne samouprave predstavljaju beznačajan izvor u lokalnim opštinama, obično ispod 1% (porez na prenos vlasništva sa 1,4% u ukupnom prihodu je izuzetak, ali sledeći – porez na vozila donosi samo 0,7% prihoda, a svi ostali porezi lokalne samouprave – ispod 0,5%). To je razlog zbog koga je porez na imovinu izabran za detaljniju prezentaciju u sledećem odeljku.

U poređenju sa većinom ostalih evropskih zemalja, prihodi od poreza na imovinu u Poljskoj čine značajan deo BNP-a (blizu 1%). Razlika je prikazana na slici 2. Mada je udeo znatno manji nego u Velikoj Britaniji (naročito ako se ima u vidu prihod od poreza na nerezidentnu imovinu koji u Velikoj Britaniji ne nameće lokalna samouprava), Francuskoj ili Španiji, ali mnogo veći nego u većini ostalih evropskih zemalja. Na primer, dva puta je veći nego u Češkoj, a oko tri puta veći nego u Mađarskoj. Precizniji podaci o prihodu od poreza na imovinu u Poljskoj, u odnosu na BDP, dati su u tabeli 2.

Tabela 2.

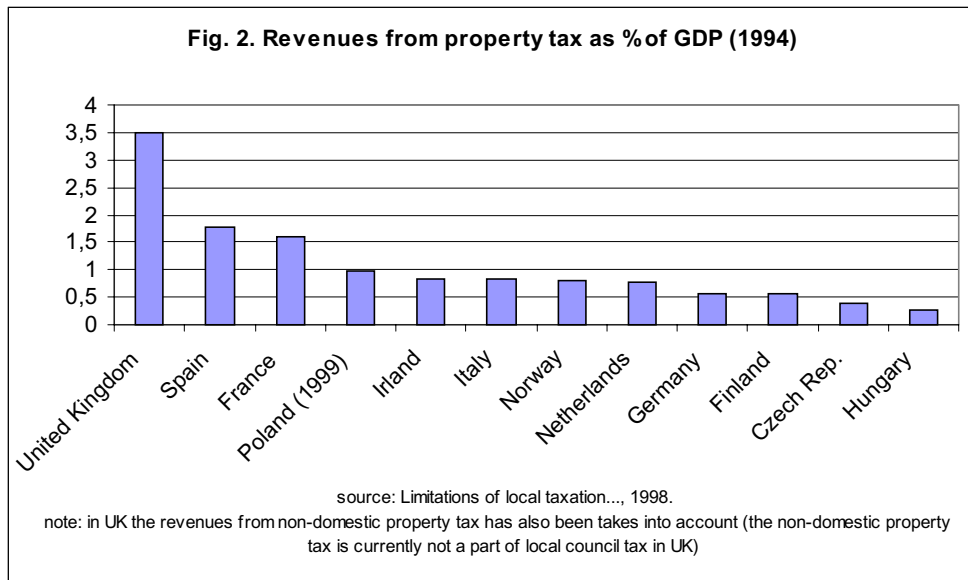
Udeo prihoda od poreza na imovinu u Poljskoj u BDP-u

1992.	1993.	1994.	1995.	1996.	1997.	1998.	1999.	2000.
0,92	0,92	0,94	0,92	0,91	0,94	0,95	0,97	0,97

Kao što je navedeno u prethodnom odeljku, prihod od poreza na imovinu obezbeđuje značajan deo budžeta poljskih opština. Porez na imovinu je 2000. godine doneo 6,6 milijardi poljskih zlota (oko 1,9 milijardi eura), a 1991. čak 8,5 milijardi poljskih zlota (oko 2,4 milijarde eura). Godine 2001. bilo je 13,9% svih opštinskih prihoda ili preko 40% svih prihoda od obavljanja izvornih nadležnosti. Detaljniji podaci dati su u tabeli 6.

Slika 2.

Prihodi od poreza na imovinu kao % BNP-a



Izvor: Ograničenja lokalnim samoupravama da nameću poreze... 1998.

Napomena: U V. Britaniji također su uzeti prihodi od poreza na nerezidentnu imovinu (ovaj porez sada nije deo poreza lokalne samouprave u V. Britaniji).

Značaj poreza na imovinu je najveći u gradovima srednje veličine, a mnogo manji u seoskim opštinama, posebno u onim najmanjim (videti Prilog). Relativno mali značaj poreza na imovinu u budžetima najvećih gradova (onih sa statusom oblasti) rezultat je dominantne uloge donacija u prihodima okruga (*powiat*), što je napomenuto u uvodnom delu ovoga rada.

Koje kategorije imovine najviše doprinose budžetskom prihodu? Nažalost, ne raspolazemo preciznim podacima o prihodima od stambene imovine, od parcela koje se koriste za komercijalnu delatnost i od poslovnih zgrada. Ali zato možemo izvršiti procenu na osnovu podataka o prihodima od pravnih i fizičkih lica. To nije precizna informacija, jer mnogo malih firmi posluju kao fizička lica, bez svojstva pravnog lica. Ali, uz rizik pojednostavljenja, možemo reći da prihodi od pravnih lica predstavljaju porez na imovinu koji se plaća na komercijalnu delatnost, dok prihod od fizičkih lica predstavlja porez na imovinu koji se plaća na stambene zgrade ili prazne placeve namenjene stambenoj izgradnji. Kao što možemo videti u tabeli 3, preovlađujući (mada postepeno opada) udeo u prihodu dolazi od pravnih lica (tj. od imovine koja se koristi za komercijalnu delatnost).

Tabela 3.

Prihod od poreza na imovinu koji plaćaju fizička i pravna lica

	1996.	1998.	2000.
Od fizičkih lica – poreskih obveznika	16,2%	20,2%	24,0%
Od pravnih lica	83,8%	79,8%	76,0%

Prihodi od pravnih lica su naročito značajni u velikim gradovima, dok u malim sredinama prihodi od individualnih poreskih obveznika (fizičkih lica) imaju važniju ulogu (tabela 4).

Tabela 4.

Prihodi od fizičkih i pravnih lica – razlike prema veličini lokalne uprave (2000)

	Ispod 5.000 st.	5- 10.000	10- 20.000	20- 50.000	50- 100.000	Preko 100.000
Od fizičkih lica	30%	34%	32%	24%	20%	16%
Od pravnih lica	70%	66%	68%	76%	80%	84%

6. Poreska politika lokalne samouprave

U principu, postoje tri načina na koje lokalna samouprava može da formuliše svoju poresku politiku:

- Može da odredi poreske stope na teritoriji lokalne samouprave u granicama određenim zakonom (maksimum).
- Može da odobri izuzeće od obaveze plaćanja poreza određenim kategorijama poreskih obveznika, osim onih navedenih u zakonu.
- Predsednik opštine može odobriti određene poreske olakšice fizičkim licima kao poreskim obveznicima.

U praksi, većina lokalnih samouprava ubira poreze sa gotovo maksimalnim stopama, ali u nekim slučajevima umanjenje stopa je prilično veliko. Kao što je prikazano u tabeli 5, u slučaju većine poreza lokalne samouprave, stvarni prihodi su za preko 10% niži nego što bi mogli da budu da lokalna samouprava nije smanjila stope ili olakšice.

Tabela 5.

*Posledice poreske politike lokalne samouprave na
budžetske prihode opština – umanjenje stopa i izuzeće
od obaveze plaćanja poreza kao % potencijalnih prihoda
(koji su mogli biti ostvareni da su primenjene maksimalne stope)*

	Rezultati umanjenja stope	Rezultati izuzeća od obaveze plaćanja poreza i umanjenja
Porez na imovinu	8,7%	5,1%
Porez na korišćenje poljoprivrednog zemljišta	14,7%	4,6%
Porez na korišćenje šuma	—	0,8%
Porez na vozila	7,8%	5,1%
Porez na sitno preduzetništvo	—	1,3%
Porez na legat i donacije	—	6,7%
Porez za vlasnike pasa	9,8%	7,8%
Porez na prenos vlasništva	—	0,2%

U čemu je značaj poreske politike lokalne samouprave? Porez na imovinu je jedini porez lokalne samouprave koji može biti od važnosti za donošenje odluke o osnivanju firme ili premeštanju poslovanja. On takođe ima veliki politički značaj jer je poreska stopa na stambenu imovinu često goruće pitanje u lokalnim zajednicama. Zbog toga će politika poreza na imovinu biti pažljivije analizirana u narednom odeljku. U nekim seoskim opštinama, rasprava o stopi poreza na korišćenje poljoprivrednog zemljišta takođe ima izvestan politički značaj.

Kao što je prikazano u tabeli 6, od početka devedesetih, svake godine je realan prihod od poreza na imovinu za preko 10% niži od potencijalnog (da su na snazi maksimalne stope, odnosno da nije bilo umanjenja stopa ili izuzeća od obaveze plaćanja poreza, od strane opštinskih veća i predsednika opština).

Tabela 6.

Rezultati umanjenja i izuzeća od obaveze plaćanja poreza na imovinu kao % od zakonom predviđenih maksimalnih prihoda koje može da prikupi lokalna samouprava

	1992.	1993.	1994.	1995.	1996.	1997.	1998.	1999.	2001.
Umanjenje i izuzeće ukupno	16%	24%	29%	15%	16%	16%	16%	15%	14%
Rezultat umanjenja stope				10%	11%	10%	10%	10%	9%
Rezultat izuzeća od obaveze plaćanja poreza i poreskih olakšica				5%	5%	6%	6%	5%	5%

Rezultat umanjenja poreske stope je često važniji od izuzeća od obaveze plaćanja poreza i poreskih olakšica odobrenih fizičkim licima.

Postoji bitna razlika između poreske politike koja se vodi u seoskim sredinama i one u velikim gradovima. U principu, poreske stope su obično mnogo niže u malim opštinama. U velikim gradovima poreske stope su obično veoma blizu maksimuma, a glavni instrument poreske politike odnosi se na izuzeće od obaveze plaćanja poreza na imovinu i poreske olakšice fizičkim licima. Ove razlike su prikazane u tabeli 7. Male lokalne samouprave (ispod 10.000 građana) imaju dodatni podsticaj da primenjuju niže poreske stope – razlike u visini prihoda vezane za umanjenje stopa u velikoj meri se nadoknađuju donacijama za ujednačavanje prihoda.

Tabela 7.

Rezultat umanjenja, izuzeća od obaveze plaćanja poreza i poreske olakšice kod plaćanja poreza na imovinu kao % maksimalno mogućih prihoda – razlike između malih i velikih opština (2001)

	<5.000 stanovnika	5-10.000 st.	10-20000 st.	20-50000 st.	Preko 50.000	Gradovi sa statusom oblasti
Ukupno smanjenje	20%	21%	19%	14%	8%	8%
Rezultat smanjenja stope	15%	16%	13%	9%	4%	3%
Rezultat oslobođenja od poreza i poreskih olakšica	5%	5%	6%	5%	4%	5%

Poznato je da se u malim lokalnim samoupravama smanjenje poreza na imovinu često odobrava fizičkim licima – poreskim obveznicima, dok su u velikim gradovima instrumenti poreske politike često usredsređeni na pravna lica i njihovu komercijalnu delatnost.

Sa stanovišta političke ekonomije, mogu se razlučiti dva tipa mesnih poreza u Poljskoj:

- Porezi koje plaća većina lokalnog glasačkog tela (porez na stambenu imovinu, u mnogim seoskim samoupravama – porez od poljoprivrede);
- Porezi koji se ubiraju od lokalnog preduzetništva (porez na imovinu za zgrade i placeve koji se koriste za poslovnu aktivnost, porez na kamione i autobuse).

Imajući u vidu takvo razdvajanje, poreska politika se može klasifikovati kao na slici 3. Ako su mesni porezi na poslovanje visoki, a poreski nameti na birače niski, takva politika se može nazvati populističkom, jer jedini razlog koji se krije iza nje jeste traženje podrške od birača. Ali, nekada je istina obrnuta – porezi koji pogađaju većinu birača su relativno visoki dok se porez na poslovanje drži na niskom nivou. Argumenat za ovakvo rešenje je pokušaj da se lokalna privreda stimuliše, pa predlažem da se ovaj tip nazove „stimulativnim”.

Tabela 8.

Tipologija lokalne poreske politike

		Porezi u vezi sa poslovnim aktivnostima	
		visoki ⁴	niski
Porezi koji se odnose na većinu glasača	niski	konzervativni	populistički
	visoki	stimulativni	fiskalni

Kao što je ranije navedeno, niže stope mesnih poreza često se mogu naći kod malih lokalnih samouprava. Međutim, interesantno je primetiti da, dok je populistički tip politike tipičniji za mala seoska naselja, dotle se stimulativni tip pre može naći u urbanim samoupravama srednje veličine⁵. Ovo zapažanje se zasniva na istraživanju sprovedenom 1995. Izgleda da analiza novijeg datuma (Pszczola, 2003) potvrđuje najvažnije zaključke.

7. Takse i naknade koje plaćaju korisnici

Naknade koje plaćaju korisnici, kao za obdaništa, vodosnabdevanje, otpadne vode, prikupljanje smeća (čvrstog otpada), javni prevoz itd., obično naplaćuju davaoci usluga, posredno ili neposredno. Veoma je čest slučaj da se ovaj prihod ne prikazuje u opštinskom budžetu pošto ga zadržava davalac usluge (budžetska jedinica, opštinsko preduzeće) i koristi ga za pokrivanje troškova pružanja usluga. U nekim slučajevima lokalna samouprava može da dotira ove usluge ili lokalni budžet može da beleži višak, tako da je ono što možemo naći u budžetu samo bilans naplaćenih naknada i iznos utrošen na samo pružanje usluga. Za neke od usluga (npr. prikupljanje smeća), lokalna samouprava može takođe da odredi maksimalnu stopu naknade koju može naplatiti privatni davalac usluga.

Tokom protekle decenije, lokalne samouprave i lokalne organizacije za pružanje usluga postepeno su dobijale sve veća diskreciona prava nad taksama i naknadama za usluge. Sadašnja situacija u oblasti najvažnijih usluga može se rezimirati na sledeći način:

- gradski prevoz – mesno veće odlučuje o ceni karte. Privatna konkurencija (ako postoji) slobodna je da odlučuje o svojoj tarifi;
- vodovod i kanalizacija – mesno veće odlučuje o ceni na osnovu opštih propisa koje donosi centralna vlada⁶;

⁴ Konzervativni u smislu fiskalne politike. Alternativni termin bi možda bio „liberalni”, ali zbog različitih značenja ovoga termina, predlažem da se upotrebljava „konzervativan”.

⁵ Za širu diskusiju o tipologiji politike mesnog poreza videti: Swianiewicz (1996a, 1996b).

⁶ Od 2003, opštinski pravni subjekt (uglavnom je to preduzeće) koji obezbeđuje usluge vode i kanalizacije je taj koji predlaže tarifu. Uloga mesnog veća je da je odobri. Propisi koje donosi vlada odnose se na način obračuna na osnovu opravdane cene koštanja. Dugo se već vodi diskusija o tome do koje mere lokalno preduzeće i lokalna samouprava smeju da uključuje cenu neophodnih investicija u

- centralno grejanje – cenu određuje davalac usluge na osnovu opštih propisa koje donosi centralna vlada. Cene podležu kontroli Biroa za regulisanje energije;
- prikupljanje i odlaganje smeća – tarife se dogovaraju između davaoca usluge i klijenta. Mesno veće može (ali do sada je to bilo retko) da odredi maksimalnu jedinačnu cenu;
- stanarine u opštinskim zgradama – mesno veće odlučuje o ceni na osnovu opštih zakonskih propisa. U praksi, iz političkih razloga, veće najčešće odlučuje (mada ima izuzetaka) da stanarina bude ispod realne cene koštanja;
- većina ostalih usluga – o cenama se slobodno dogovaraju davaoci usluga i klijenti.

8. Prihod od opštinske imovine

Kada je reč o identifikovanju prihoda od opštinske imovine, postoji problem informisanosti. Prvo, prihod od privatizacije se ne računa kao redovan prihod i ne prikazuje se u izveštaju budžeta. Statistika o vanrednom prihodu – kao što je: od privatizacije, od pozajmnica, od viška iz prethodne godine – najmanje je sveobuhvatna i omogućava samo generalnu procenu. Ali, moguće procene govore – gledano za celu zemlju – da on nikada nije bio značajan izvor sredstava lokalne samouprave. Prihodi od prodaje imovine su 1994. godine doneli samo oko 0,5% ukupnih opštinskih prihoda, a prihod od izdavanja i davanja pod zakup opštinske imovine doneo je samo oko 1,4% ukupnih prihoda. Međutim, treba primetiti da prihod od izdavanja prostora za radnje i kancelarije u opštinskim zgradama obično predstavlja prihod vanbudžetskih jedinica koje se bave opštinskim stambenim pitanjima i on se obično ne prikazuje u budžetu lokalne samouprave. Iz ostalih podataka znamo da je prihod od izdavanja prodajnog i kancelarijskog prostora pokrivao između 25% (1994) i 12% (1999-2001) troškova održavanja opštinskih zgrada.

Prihod od privatizacije je 2001. godine doneo oko 1,5% lokalnih prihoda, a od izdavanja još 1,5% lokalnih prihoda. Na primer, u jednom malom gradu na poljsko-nemačkoj granici više od 2/3 ukupnog gradskog prihoda dolazi od izdavanja prostora za lokalnu tržnicu. Međutim, na združenom nivou prihodi od opštinske imovine zaista nikada nisu predstavljali značajnu stavku u opštinskim budžetima.

9. Mesni porezi u Poljskoj – ocena

Budući oblik najvažnijeg mesnog poreza – poreza na imovinu – predmet je rasprave. Postoje dva najvažnija kritička pristupa sadašnjem sistemu poreza na imovinu u

obračun tarife. Ipak, ovo komplikovano pitanje izlazi van okvira ovoga dokumenta. Nešto više svetla na ovu temu baca Potkanski et al, 2001.

Poljskoj. Jedan ističe da sadašnji oblik ne prikuplja dovoljno prihoda, naročito u velikim gradovima. Drugi kritički pristup se fokusira na to koliko je porez fer – smatra se da nije fer da porez zavisi od vrste i površine imovine umesto od njene vrednosti. Zašto bi vlasnik uboge seoske kuće koja se nalazi u unutrašnjosti, daleko od gradskih centara, plaćao isti porez kao vlasnik po veličini slične kuće u Varšavi čija je vrednost nekoliko puta veća?

Zaključci oba kritička pristupa pozivaju na reformu koja vodi ka porezu na imovinu *ad valorem*. To je bio i savet koji su dali savetnici USAID-a i Svetske banke tokom prošle decenije. Nacrt novih propisa o porezu na imovinu *ad valorem* pripremila je Ministarstvo finansija, a Vlada ga odobrila (Nowecki, 1996). Međutim negativna reakcija javnog mnjenja zaustavila je pripremu reforme na duže vreme. Većina ljudi strahuje da će novi porezi znatno povećati poresko opterećenje. Kao rezultat toga, u anketi koju je 2000. organizovao Centar za ispitivanje javnog mnjenja (CBOS), 31% ispitanika se izjasnio da bi, prema njihovom mišljenju, novi porez na imovinu bio manje fer od sadašnjih propisa, dok je samo 27% izrazilo pozitivno mišljenje o tome koliko bi novi porez bio fer. Nekih 29% ispitanika je očekivalo negativni efekat reforme na njih, dok je samo 4% očekivalo pozitivnu promenu (Kasperek, 2002).

I negativne reakcije javnosti i tehničke teškoće znatno su usporile tempo reforme, mada porez na imovinu *ad valorem* ostaje kao zvanični dugoročni cilj poljske vlade. Niko ne očekuje da se on uvede brzo, pa datum reforme ostaje nepoznat. U nekim diskusijama se pominje 2006, ali ovaj termin nije zvaničan, a još manje izvestan. Uvođenje novog poreza je dugotrajan i skup proces (zahteva vrednovanje mnogo hiljada individualnih poseda).

Možda bi se alternativno rešenje moglo upotrebiti u kratkoročnoj ili srednjoročnoj perspektivi. Ono bi se moglo zasnivati na različitoj maksimalnoj stopi u zavisnosti od lokacije imovine (npr. različite maksimalne stope za mala seoska naselja i za velike gradove, kao i različita stopa za predgrađe i centar grada). Prvi korak ka takvoj promeni učinjen je nedavnim amandmanom koji omogućava lokalnim samoupravama da diferenciraju važeće poreske stope u zavisnosti od lokacije imovine u pojedinačnoj gradskoj zoni. Međutim, ovaj prvi korak nije dovoljan budući da maksimalna stopa ostaje na istom nivou za celu zemlju. Rešenje slično ovde diskutovanom primenjeno je u Češkoj i Slovačkoj. Npr. u Slovačkoj (videti Kling, Niznansky, Pilat, 2002) maksimalna stopa po metru kvadratnom zavisi od veličine naselja. Osnovna stopa se množi sa:

- 1,0 u selima ispod 1.000 stanovnika,
- 1,4 u lokalnim samoupravama sa 1.000-6.000 stanovnika,
- 1,6 u lokalnim samoupravama sa 6.000-12.000 stanovnika,
- 2,0 u lokalnim samoupravama sa 10.000-25.000 stanovnika,
- 2,5 u lokalnim samoupravama sa preko 25.000 stanovnika,
- 3,5 u glavnim gradovima okruga i banjskim centrima,

- 4,0 u glavnim gradovima oblasti,
- 4,5 u Bratislavi.

Ovde treba podsetiti da je i u Češkoj i Slovačkoj ukupan kapacitet poreza na imovinu nekoliko puta niži nego u Poljskoj. Predloženo alternativno rešenje moglo bi da kombinuje relativno veliki ukupni fiskalni kapacitet aktuelnog poreza na imovinu u Poljskoj sa različitim poreskim stopama usvojenim u važećim češkim ili slovačkim propisima.

Kako se poljski sistem mesnih poreza može proceniti prema teorijskim kriterijumima „fiskalnog federalizma” (videti Swianiewicz, 2003)?

- **Raspoređivanje (alokacija) prihoda od poreza nije u srazmeri sa raspodelom funkcija** – negativna procena je primenjena pre svega u slučaju okružne i oblasne lokalne samouprave koje nemaju vlastite prihode od poreza. Situacija je mnogo bolja na opštinskom nivou – odnos prihoda iz sopstvenih izvora prema ukupnom budžetskom prihodu je nešto niži nego u nekim zapadnoevropskim zemljama (kao npr. u Švedskoj ili Danskoj), a sličan ili čak i veći nego u većini ostalih (kao npr. u V. Britaniji, Holandiji ili Španiji). Međutim, negativna strana je u postepenom opadanju uloge prihoda iz sopstvenih izvora u opštinskom budžetu – 1992. je iznosio oko 47% ukupnog budžetskog prihoda, ali 40% 1995, a samo 33% 2001.
- **Neravnomerno geografsko raspoređivanje poreske osnovice** – postoje znatne razlike u raspoređivanju mesne poreske osnovice. Sopstveni prihod je 2001. godine činio preko 40% gradskih budžeta, a samo nešto preko 20% seoskih. Ako uzmećmo u obzir regionalne nejednakosti – razlike su još veće. Verovatno je ovakav stupanj nejednakosti neizbežan, bez obzira na izbor mesnih poreza.
- **Sistem mesnih poreza je rascepan i komplikovan.** Ima mnogo malih mesnih taksa i poreza (kakav je npr. porez za vlasnike pasa) koji ne donose značajne prihode, a skupi su za naplatu i nepotrebno komplikuju sistem.
- **Porez je dobro definisan u geografskom smislu** – poljski mesni porezi ne prave probleme u ovom smislu. Uzimajući takođe u obzir ustupanje poreza, postoje problemi sa definisanjem ustupanja na lokalnom nivou kod poreza od preduzeća u slučaju onih preduzeća koja su registrovana u jednoj opštini a filijale im rade na raznim drugim lokacijama. Delimičan odgovor na ovo pitanje je dat u propisu koji predlaže alociranje srazmerno broju zaposlenih u svakoj od mesnih filijala, mada je ovo rešenje daleko od savršenog.
- **Vidljivost poreza** – većina poljskih mesnih poreza je vidljiva.
- **Slaba fleksibilnost prihoda od poreza u odnosu na inflaciju** – porez na imovinu, porez na vozila, kao i male mesne takse i porezi nisu fleksibilni u odnosu na inflaciju. Možda je jedini izuzetak porez od poljoprivrede koji je vezan za tržišne cene useva.
- **Poreska osnovica je relativno nepokretna** – za ovim principom definitivno ide porez na imovinu koji je daleko najvažniji sopstveni mesni prihod.

Preporučene izmene treba da se kreću u dva pravca:

- 1) pojednostavljenje sistema i
- 2) jačanje osnovice mesnog poreza (možda na račun ustupanja poreza), pre svega na okružnom i oblasnom, ali i na opštinskom nivou.

Prethodne preporuke mogu da dovedu do ukidanja poreza za vlasnike pasa, a možda i nekih drugih manjih mesnih taksi i poreza.

Smatram da sprovođenje poslednje preporuke može eventualno da se kreće u dva pravca:

- Transformacija sadašnjih ustupanja u centralnom porezu na prihod u lokalno učešće u porezu na prihod. Sprovođenje jedne takve reforme bi moglo da prati iskustva skandinavskih zemalja.
- Reforma poreza na imovinu (možda zajedno sa uvođenjem okružnog i oblasnog dela poreza). Kao što je diskutovano u odeljku 2. ovog teksta, ona može ali ne mora da obuhvati promenu ka sistemu *ad valorem* poreza na imovinu.

Neophodno je istaći da ukupan nivo poreskog opterećenja za građane i preduzeća ne treba da se poveća kao rezultat te reforme. U osnovi, o reformi mesnih poreza nikada ne može da se diskutuje van konteksta jedne šire promene u javnim finansijama. Ako se ukupno mesno poresko opterećenje poveća, ono mora da se nadomesti smanjenjem nekih centralnih poreza. Takva promena ne bi stvorila dodatno opterećenje na centralnom nivou jer jačanje osnovice mesnog poreza omogućava smanjenje državnih transfera koji treba da se usredsrede na princip ujednačenosti, a ne na opšte vertikalno ujednačavanje (videti sledeći odeljak).

III. USTUPLJENI POREZI

U zvaničnoj budžetskoj klasifikaciji i izveštaju, prihodi od ustupanja kod centralnih poreza tretiraju se kao deo sopstvenih izvornih prihoda. Međutim, kako lokalna samouprava nema neposredno diskreciono pravo da utiče na ove prihode, takva klasifikacija se ne može prihvatiti, te se ustupanja u ovom tekstu razmatraju odvojeno⁷.

Dva glavna poreza na prihod – porez na prihod građana (PPG) i porez na prihod preduzeća (PPP), ubira (i kontroliše) Trezor, posle čega se fiksni ustupljeni iznosi prenose jedinicima lokalne samouprave na sledeći način:

- opštinama: 27,6% od PPG koje su platili građani opštine, 5% od PPP, srazmerno broju zaposlenih u firmi u svakoj opštini;
- okruzima: 1% od PPG koje su platili građani okruga;
- oblastima: 1,5% od PPG koje su platili građani oblasti, 0,5% od PPP, srazmerno broju zaposlenih u firmi u svakoj oblasti.

⁷ Za najširu diskusiju definicije sopstvenih lokalnih prihoda, videti: Swianiewicz, 2003.

Nekoliko karakteristika poljskog sistema ustupanja poreza treba istaći:

- Ne postoje mehanizmi teritorijalnog preraspoređivanja, tj. punjenja ustupljenim porezima budžeta lokalne samouprave na čijoj teritoriji se porez ubira. Mehanizam horizontalne preraspodele je bio na snazi za raspodelu ustupanja PPG početkom devedesetih, ali je konačno ukinut 1998.
- Nasuprot nekim drugim zemljama centralne i istočne Evrope, PPG je zasnovan na prebivalištu (tj. ne ide lokalnoj samoupravi gde je neko zaposlen, već jedinici samouprave u kojoj živi) i plaća ga ogromna većina odraslog stanovništva, bez obzira na to da li su to plaćeni radnici, penzioneri ili samozaposleni. Jedina velika grupa koja je oslobođena PPG su individualni poljoprivrednici.
- Procenat ustupanja za svaki nivo lokalne samouprave određen je Zakonom o prihodima lokalne samouprave, relativno je stabilan u poslednjih nekoliko godina i ne podleže propisima o godišnjem budžetu.
- Teorijski, PPP slabo doprinosi prihodu lokalne samouprave, jer je često teško odrediti koja vlast ima pravo na prihod koji potiče od svakog poreskog obveznika ponaosob⁸. To je stoga što mnoga preduzeća imaju svoje filijale u raznim oblastima ili se centrala firme nalazi u jednoj lokalnoj samoupravi a njena proizvodnja ili usluge u drugoj. Poljski sistem lokalnih finansija pokušava da se nosi sa tim problemom tako što se, u slučaju kada preduzeće obavlja svoje aktivnosti na više lokacija, prihod od PPP deli među njima srazmerno broju zaposlenih u svakoj od lokalnih samouprava.

IV. DONACIJE ZA LOKALNE SAMOUPRAVE

1. Uloga i ciljevi donacija

Postoji nekoliko teorijskih argumenata koji se često navode u zalaganju za postojanje državnih donacije za lokalne samouprave uprave (videti: Swianiewicz, 2003). Teško je reći koji je od ovih argumenata najvažniji za formiranje savremenog poljskog sistema donacija, jer ih političari nikada nisu jasno izložili. To možemo samo da pokušamo da pogodimo na osnovu opšteg tona diskusija koje su vođene u različitim fazama reformi decentralizacije.

Verovatno je obezbeđivanje minimalnih standarda bitnih usluga najvažniji cilj. Ovaj argument se nekada tesno vezuje za argument horizontalne jednakosti. Oni su

⁸ Vredno je istaći da iz aspekta ovoga kriterijuma, VAT je još slabiji kao izvor lokalnog prihoda. Iz tehničkih razloga, VAT se ne može ustupati na osnovu svoga nastanka. Jedino je moguće definisati ustupanje na nivou države, a onda ga raspodeliti među lokalnim samoupravama po nekom drugom osnovu, a ne po nastanku. U takvoj situaciji, prihod bi bio mnogo bliži opštem grantu nego ustupljenom porezu, ili čak sopstvenom prihodu lokalne samouprave. Ipak, sprovođenje lokalnog ustupanja kod prihoda od VAT je jedan od najčešćih zahteva lokalnih samouprava.

svakako u središtu tih važnih elemenata sistema poljskog granta, kao što je grant za obrazovanje koji dobijaju svi nivoi samouprave ili, pak – u manjoj meri – grant za puteve. Takođe, logika granta za ujednačavanje ide uz isti argument. Detalji elemenata sistema granta dati su u potonjim odeljcima.

Omiljeni argument resornih ministarstava centralne vlade jeste argument o stimulaciji trošenja na dobra sa unutrašnjom vrednošću (nematerijalna) i on je u pozadini brzog donošenja grantova za određene namene (oni su bili naročito uspešni u postizanju ciljeva 1998, kada je formiran sistem finansiranja okružnih i oblasnih vlada). Ali, taj sistem nikada nije ni jedna vlada formulisala sa namerom, već je on više bio kao nusprodukt snage centralne birokratije. Ostali argumenti, kao što su smanjenje efekta preliivanja i povećanje lokacijske efikasnosti, jedva da su se čuli u javnim diskusijama, te se ne mogu smatrati značajnim za poljski sistem.

Verovatno da je argument vertikalne jednakosti najvažniji – veličina prihoda lokalne samouprave nije dovoljna da pokrije troškove koji su neophodni da obezbede obavezne funkcije dodeljene podržavnim nivoima. To je tačno ne samo za određena geografska područja (što je i neizbežno budući da je poreska osnovica uvek neravnomerno raspoređena u zemlji, bez obzira na to koji su prihodi definisani kao mesni porezi), već i na ukupnom nivou. Tzv. „sopstveni prihodi” nisu dovoljni da pokriju minimalne potrebe koje se odnose na obavljene funkcije i u relativno imućnim lokalnim samoupravama – samo je nekoliko izuzetaka od ovoga pravila. U takvim uslovima, uloga grantova je da jednostavno podrže osnovicu lokalnog prihoda.

Ova poslednja funkcija sistema granta postajala je sve vidljivija tokom poslednje decenije. Početkom devedesetih, postojala je relativna ravnoteža između veličine prihoda i sadržine funkcija opštinske vlasti. Nekoliko funkcija je od tada preneto na lokalne samouprave. Gotovo da nije bilo paralelnog povećanja u sopstvenom lokalnom prihodu. Umesto toga, nove funkcije su finansirane sistemom granta. Naj snažniji primer za ovaj fenomen je prenos odgovornosti za osnovno školstvo (proces koji je završen 1996). Ova funkcija, koja u nekim lokalnim samoupravama „jede” više od polovine ukupnog budžeta, trebalo je da se finansira prvo i pre svega iz granta opšte namene. Tako, kada su škole prebačene na opštinski nivo, iznos granta se znatno povećao, a udeo sopstvenog prihoda u ukupnom opštinskom budžetu se znatno smanjio. Ovaj proces je ilustrovan u tabelama u Prilozima.

Štaviše, tipična kompenzacija za gubitak izvora sopstvenog prihoda je takođe bilo povećanje granta opšte namene (umesto da se pronade alternativni mesni porez ili da se poveća kapacitet postojećih sopstvenih prihoda). Ukidanje poreza na putničke automobile je dobar primer takvog procesa. Slično tome, oslobođenja od mesnih poreza koje je Parlament uveo obično su kompenzovana sistemom granta. Kao što ćemo videti u sledećim odeljcima, od 1999. postoji čak poseban deo granta opšte namene koji se naziva „kompenzacionim delom”. Interesantno je da, uprkos zvaničnoj ideologiji „sopstvenog prihoda”, lokalne samouprave i njihove nacionalne asocijacije obično nisu protestovale protiv tih promena u strukturi prihoda da je samo kompenzacija

granta bila dovoljna da pokrije finansijski gubitak sopstvenog prihoda. Sa političke tačke gledišta, velika zavisnost od unutarvladinih transfera može ponekad da bude i pogodna. Ona omogućava da se izbegne donošenje nepopularnih odluka (kao što je povećanje mesnog poreza), a eventualne redukcije lokalnih usluga se lakše mogu „svaliti” na centralnu vladu.

Prema tome, aktuelna uloga sistema granta je rezultat svesno formulisanih ciljeva i, donekle, spontanog razvoja finansijskog sistema pod uticajem raznih aktera sa svojim posebnim interesima.

Kakva je opšta slika grantova za lokalne samouprave? Najbitnija je razlika između granta opšte namene (*subwencja*) i posebnih (specifičnih) grantova (*dotacija*). Prema Zakonu o prihodima teritorijalne samouprave, grant opšte namene dobija svaka lokalna samouprava, a o detaljima sistema će biti reči u narednim odeljcima.

Među posebnim grantovima postoji značajna razlika između onih koji „jesu” i onih koji „mogu da budu” izvor lokalnog prihoda. Prvu grupu dobija svaka lokalna samouprava, a drugu samo neke.

2. Grantovi opšte namene

Važeći sistem opšteg granta je operativan od 1. januara 1999. godine. Uz neke izuzetke, koje ćemo navesti, grantovi se obračunavaju i dele na sva tri nivoa lokalne samouprave posebno.

Opštine (gmina)

Opšti grant za opštine sastoji se iz tri dela: *opšti, obrazovni i kompenzacioni*. Sva-ki od njih se obračunava i deli prema formuli utvrđenoj u Zakonu o prihodima lokalne samouprave. Međutim, neki detalji su ostavljeni podzakonskim aktima koja donose pojedina ministarstva.

Osnovni deo ne sme da bude manji od 1% projektovanih prihoda državnog budžeta uvećano za uplate najbogatijih opština (2001. to je bilo 1,3% od prihoda centralnog budžeta i uplate najbogatijih opština). On se deli na 4% rezerve i dva fonda: ujednačavajući i proporcionalni⁹. Treba uočiti da je ujednačavajući fond definitivno najveći element osnovnog dela, dok je samo veoma ograničen iznos ostavljen za proporcionalnu komponentu.

Rezerva stoji na raspolaganju Ministarstvu finansija. Godine 1999. ona je uglavnom bila usmerena onim opštinama (uglavnom seoskim) koje su trpele zbog promene propisa o podeli ustupljenog dela PPG.

Šema ujednačavanja je većinom zasnovana na vertikalnom ujednačavanju – kao što ćemo videti – sa skromnim doprinosom horizontalnog mehanizma koji finansiraju same lokalne samouprave. Ujednačavajuća suma po pravilu pripada onim opštinama

⁹ 4% rezerve je ukinuto počevši sa budžetom za 2002.

ma čiji je kapacitet ubiranja prihoda po glavi stanovnika od mesnih i ustupljenih poreza niži od 85% nacionalnog proseka i opštinskog indeksa, pomnožena sa brojem stanovnika.

Za izračunavanje poreskog kapaciteta svake opštine uzimaju se u obzir maksimalne stope mesnih poreza i taksi (opisane u odeljku 2). Stoga, ukoliko lokalno veće želi da favorizuje svoje poreske ili obveznike za takse, onda ono to mora da čini na „svoj račun”. Međutim, ovo pravilo se ne odnosi na najvažniji izvor prihoda, tj. na porez na imovinu kada ga ubira lokalna samouprava sa manje od 15.000 stanovnika. Za te opštine, njihove važeće poreske stope se uzimaju u obzir pri obračunu ujednačavajućeg granta.

Mada se ovo „rešenje” odnosi na sve opštine, u praksi ono donosi korist uglavnom seoskim opštinama. Od njih 1.604 (1999), samo 40 (2,5%) je bilo iznad donje granice od 15.000 ljudi. Ali, bilo je 78 opština sa gradskim statusom (24,5% od svih gradova) i 355 opština sa mešovitim gradsko-seoskim statusom (62,5%) koje dolaze u ovu „privilegovanu” grupu.

Ono što je preostalo, raspodeljeno je među svim opštinama prema ponderisanom broju stanovnika. Mehanizam ponderisanja je sledeći:

- za opštine manje od 5.000 stanovnika, konverzioni broj je 5.000;
- za od 5.000-10.000, taj broj je isti;
- za opštine sa 10.000-50.000 stanovnika, ponder (na „višak” preko 10.000) iznosi 1,1;
- za opštine sa 50.000-300.000 stanovnika, ponder je 1,2;
- za opštine preko 300.000 stanovnika, ponder je 1,25.

Progresija je bila tako mala za najveću opštinu, Varšava-centar, da je konačna stopa 1998. bila samo 1,23. S druge strane, u prilog malih (i seoskih) opština: 93% opština koje su 1999. brojale manje od 5.000 stanovnika bile su seoske. Međutim, osnovni deo opšteg i proporcionalnog dela granta opšte namene ne predstavlja veliko učešće u opštinskim prihodima.

Ranije smo pomenuli da se iznos koji se deli kao osnovni deo uvećava za uplate najimućnijih lokalnih samouprava. Taj doprinos plaćaju opštine čiji prihodi od mesnih i ustupljenih poreza premašuju 150% nacionalnog proseka. Formula je sledeća:

- 20% od prihoda između 150% i 200%,
- 25% od prihoda između 200% i 300%,
- 30% od prihoda preko 300% nacionalnog proseka.

Godine 1998. takav ujednačavajući doprinos platilo je 77 (3%) lokalnih samouprava koje su sve zajedno uplatile preko 106 miliona poljskih zlota (oko 26,5 miliona dolara). Tokom 2000. godine broj ovih lokalnih samouprava se smanjio na 70, a uplaćena suma se popela na 129 miliona zlota, što sa konstantnim cenama znači povećanje od 2%. Međutim, ovaj doprinos čini samo 7% osnovnog dela granta opšte namene za opštinske samouprave.

*Obrazovni*¹⁰ deo – za sve jedinice lokalne samouprave – ne sme biti manji od 12,8% projektovanih prihoda državnog budžeta, i to je najveći deo granta opšte namene. Pošto se ukupan iznos ovoga granta obračunava svim nivoima lokalne samouprave, sredstva se mogu prebacivati npr. između opštinskog i okružnog nivoa, prateći demografske promene.

Za preciznu raspodelu ovoga dela granta odgovorno je Ministarstvo za obrazovanje, mada opšta pravila propisuje Zakon o prihodima lokalne samouprave. Algoritam koji se za to koristi podlozan je promenama skoro svake godine. Od 1999. osnovica je ponderisan broj učenika koji pohađa školu na datoj lokaciji (koji ne mora da bude jednak broju učenika koji tamo živi).

Broj pondera korišćenih u formuli je prilično visok (2000. godine – 14 pondera za osnovne funkcije u obrazovanju i sedam za tzv. vanškolske funkcije), ali su samo neki od njih od značaja za većinu lokalnih samouprava. Najznačajniji ponderi obuhvataju:

- 1,33 za učenike u seoskim opštinama (Ministarstvo obrazovanja priznaje da seoska opština ne povlači obavezno i veće troškove. Autori formule se slažu da je ubuduće neophodna preciznija analiza varijacija troškova, kao i neke druge mere – možda gustina naseljenosti.). Ovaj ponder je viši nego što bi trebalo da bude na osnovu poređenja potreba za potrošnjom u gradskim i seoskim sredinama, pa stoga ima ujednačavajući efekat na lokalne prihode;
- 1,18 za učenike u manjim gradovima (do 5.000 stanovnika). (Ministarstvo tvrdi da, mada pojedinačni troškovi u malim gradovima nisu veći nego u velikim gradovima, ovaj ponder se opravdava vladinim prioritetom da pomogne razvoj malih gradova.);
- 1,50 za hendikepirane učenike u specijalnim školama i 1,25 za hendikepirane u redovnim školama;
- 1,20 za škole u kojima se predaju jezici nacionalnih manjina;
- 1,30 za određeni broj đaka za koje lokalna samouprava organizuje prevoz (obično školskim autobusima). Ovaj ponder se zove „bonus racionalizacije školske mreže” – pretpostavka je da bi on trebalo da vodi ka ukidanju nekih veoma malih škola u najmanjim selima i jačanju većih (uz obezbeđenje kvalitetnijeg obrazovanja) škola u centralnom selu u opštini (ukidanje ili organizovanje no-

¹⁰ Šira diskusija o obrazovnom grantu i – generalno – o finansiranju troškova lokalne samouprave može se naći kod Levitas, Herczinsky (2002). Još jednom treba podvući da je on deo granta opšte namene, tako da se on može trošiti za onoliko namena koliko to izabere lokalno veće. Ime potiče od načina obračuna. Druga je priča da većina lokalnih samouprava smatra obrazovni grant nedovoljnim i često dotira školstvo iz svojih sopstvenih prihoda. Levitas i Herczinsky (2002) računaju da je 1999. samo oko 75% rashoda za obrazovanje bilo pokriveno iz obrazovnog granta. Ali, i obrnuti slučajevi (tj. kada lokalne samouprave troše deo obrazovnog granta u druge svrhe), mada malobrojni, takođe se mogu naći. Npr. 1994. – 17% lokalnih samouprava koje su vodile škole i u 2000. – oko 1% je koristilo obrazovni grant da finansira ostale usluge (Swianiewicz 1996; Cwikla, 2001).

ve škole zavisi isključivo od lokalne samouprave koja je odgovorna za tu vrstu usluge);

- 0,7 za škole za odrasle;
- 0,6 za nedržavne škole za decu i omladinu i 0,35 za takve škole za odrasle¹¹;
- 1,15 za većinu stručnih škola (za neke je ponder čak 2,00);
- 1,008 za metodičke centre za nastavnike i pedagoške biblioteke;
- 1,011 za specijalna psihološka savetovališta.

(Poslednja dva pondera se odnose na broj učenika u okrugu ili oblasti, u zavisnosti od teritorije koju centar opslužuje.)

Do 2000. godine lokalna samouprava je bila obavezna da dotira nedržavne škole u iznosu ne manjem od 50% normativa po učeniku u državnoj školi (dotacija za nedržavne škole može biti i veća ako takva želja postoji kod lokalnog veća), ali od 2001. dotacija nedržavnim školama je izjednačena sa onom koja se daje školama u nadležnosti lokalne samouprave.

Uz ovu formulu, postoji i „amortizaciona” tradicionalna formula po kojoj ni jedna opština ne može primiti niži (po učeniku) iznos obrazovnog granta nego u prethodnoj godini. To praktično znači da smanjenje iz godine t u $t+1$ ne sme biti veće nego što proističe iz godišnje inflacije.

Kompensacioni deo je sasvim novo rešenje u poljskim javnim finansijama. Ono funkcioniše od 1999. godine. *Kompensacioni* deo sastoji se od dva elementa. Prvi je uveden da nadoknadi gubitke opštine u prihodu od poreza na vozila zbog velike redukcije u predmetu ovoga poreza od 1998. Ovaj iznos je fiksiran i ne može biti manji od 10,5% projektovanog prihoda od akciznog poreza na benzin. Njega po opštinama raspoređuje Ministarstvo finansija, u osnovi srazmerno ranijim prihodima od poreza na vozila.

Drugi iznos je za kompenzovanje gubitaka opštine u prihodu proisteklih iz državne finansijske politike, odnosno iz odluka nacionalnog zakonodavstva o oslobođenjima i redukcijama: 1) kod poreza od poljoprivrede i šumarstva, 2) zbog izuzimanja nekih predmeta od plaćanja poreza uopšte (na lokalnom nivou – uglavnom poreza na imovinu), 3) zbog snižavanja takse na eksploataciju od strane državnih organa. Ovaj iznos je fiksiran svake godine u Zakonu o budžetu.

¹¹ Možda je potrebno ukratko objasniti nedržavne škole u Poljskoj. Većina njih nije privatna već ih vode neprofitne ustanove (tipičan primer – fondacije), a osnivaju se i njima se upravlja uz veliko učešće roditelja. Početkom devedesetih, postojao je veoma raširen masovni pokret za osnivanje takvih škola. Npr. samo u Varšavi, pored oko 300 državnih osnovnih škola, postoji takođe 30 „društvenih osnovnih škola” (pod rukovodstvom fondacija), 7 osnovnih škola pod rukovodstvom institucija bliskih crkvi i 22 privatne osnovne škole. Na nivou opštih srednjih škola u Varšavi ima 114 državnih škola, 12 pod rukovodstvom crkve ili njoj bliskih institucija, 29 „društvenih srednjih škola” (kojima rukovodi fondacija ili savet roditelja) i 23 privatne opšte srednje škole.

Veličina ova tri dela granta opšte namene nije jednaka. Godine 2001, 81% ukupnog granta opšte namene za opštine dodeljeno je u vidu obrazovnog granta, 10% u vidu kompenzacionog dela, a samo 9% kao osnovni deo.

Okruzi (powiat)

Opšti grant za okruge sastoji se od tri dela: za obrazovanje, za puteve i ujednačavanje.

Mehanizam za *obrazovni* deo je već opisan kada je bilo reči o opštinskom nivou.

Deo za *puteve* – zajedno za okruge i oblasti – fiksiran je na najmanje 18% projektovanog prihoda od akciznog poreza na benzin. Od ove sume 10% čini rezervu za investiciona ulaganja, a ostatak se raspodeljuje prema dužini puteva u nadležnosti date vlasti (50% formule), intenzitetu saobraćaja na tim putevima (50% u okruzima i 45% u oblastima) i intenzitetu saobraćaja na graničnim prelazima (5% samo u oblastima). Zakon o prihodima lokalne samouprave odnosi se takođe i na stopu saobraćajnih udesa, ali do sada ona nije uključena u važeću formulu koju je Vlada donela.

Ujednačavajući deo se utvrđuje svake godine Zakonom o budžetu. On se dodeljuje svim okruzima – osim onima u kojima je planiran prihod od 1% učešća u PPG, koji plaćaju građani okruga, najveći. Ostali okruzi primaju kompenzaciju koja iznosi 85% razlike od *per capita* prihoda od ustupljenog PPG najbogatijeg okruga.

Oblasti (województwo)

Opšti grant za oblasti sastoji se od tri slična dela kao i kod okruga: za obrazovanje, za puteve i ujednačavanje.

Ujednačavajući deo se utvrđuje svake godine Zakonom o budžetu. On se raspodeljuje na sve oblasti – osim onih gde je planirani prihod od ustupljenih poreza najveći. Ostale oblasti primaju 70% razlike do najbogatije oblasti.

Delovi za obrazovanje i puteve definisani su na isti način kao i kod okruga.

3. Grantovi posebne namene

Da bismo govorili o grantovima posebne namene, moramo izvršiti razgraničenje između tri osnovne vrste ovih grantova:

Grantovi za tekuće troškove za funkcije poverene lokalnoj upravi

Jedini relevantan propis u Zakonu o prihodu lokalne samouprave je onaj da iznos ovih grantova treba da se obračunava na isti način kao i sličan rashod administracije centralne vlade. Nije iznenađujuće da ovaj propis, pošto je daleko od svake preciznosti, nije bio dovoljan da bi se izbeglo cenjkanje i svađe između centralne i lokalne vlade. Lokalne vlasti se često žale da mnoge funkcije koje su im poverene nisu do-

voljno finansirane, a dobijeni grantovi su jedva dovoljni da pokriju barem rashod za plate za potrebno osoblje. Stoga je delegiranje novih funkcija ponekad viđeno kao metod decentralizacije budžetskih problema. Centralna vlada obično brani svoju poziciju rečima da je sličan iznos bio dovoljan za obezbeđivanje usluga pre nego što su one prešle na lokalnu samoupravu i da decentralizacija treba da dovede do povećanja efikasnosti i, u vezi s tim, uštedom u neophodnoj potrošnji (u stvari, ovaj drugi argument često potežu same lokalne samouprave, ali u slučajevima svađe oko iznosa granta, obično se okrene protiv autora). Ono što centralna vlada propušta da doda je da je ona taj ili sličan iznos trošila i ranije, ali da on nije bio dovoljan da izbegne kašnjenja u plaćanju. Ponekad je vlada umela da vara sa inflacijom – tokom najvećeg dela protekle decenije stopa inflacije je bila potcenjena u zvaničnim prognozama što je takođe davalo priliku da se nešto „uštedi” na grantovima za delegirane funkcije.

Kao posledica toga, sasvim je uobičajeno da lokalne vlade „dotiraju” poverene im funkcije koristeći svoje sopstvene prihode ili grantove opšte namene koji bi trebalo da pomognu obezbeđivanje sopstvenih opštinskih funkcija. Dobar primer za to nalazimo u podacima koji se odnose na „pilot-program” (opisan u odeljku 1) koji je 1994. preneo dodatne funkcije na preko 40 većih gradova. Prve dve godine ove funkcije su smatrane kao delegirane lokalnoj samoupravi i zvanično su bile finansirane odgovarajućim posebnim grantom. Međutim, 1994. gradovi su potrošili na ove funkcije 13% više nego što su primili kroz grantove (podaci Vrhovne kontrolne komore, prema Czekaju, 1999). Uzimajući u obzir da su ove nove funkcije potrošile skoro 20% celokupnih budžeta gradova, izmena sadržine njihovih aktivnosti izazvala je priličan fiskalni stres.

Grantovi za tekuću potrošnju u vezi sa delegiranim funkcijama su najvažniji u strukturi prihoda uprave okruga gde oni čine preko jedne četvrtine ukupnih prihoda (videti Aneks). Na opštinskom nivou njihov značaj je više ograničen mada i dalje važan. Oni su 2000. godine činili 14% ukupnih prihoda u gradovima sa statusom okruga. Ovo učešće je tradicionalno bilo promenljivo zbog promena statusa nekih od funkcija. Najveći deo ovih grantova odnosi se na funkcije okruga koje izvršavaju veliki gradovi. U ostalim opštinskim upravama učešće je 2000. godine bilo oko 7% i ono je tradicionalno u opadanju. Njihov značaj je najmanji za uprave oblasti gde je njihovo učešće u ukupnom budžetu u 2000. godini bilo ispod 4%.

Grantovi koji se odnose na tekuće rashode za sopstvene funkcije lokalnih samouprava

Ovu kategoriju je možda najteže objasniti, jer su propisi izuzetno rascepkani i najmanje jasni. Grantovi koji se odnose na različite funkcije regulisani su sa nekoliko sektorskih zakona (kao što su oni koji se odnose na obrazovanje, socijalnu zaštitu, stambene poslove itd.). Samo u manjem broju slučajeva propisi jasno određuju iznos granta i kako treba da bude raspodeljen među pojedinim lokalnim samoupravama. Grant za pomoć za stambene beneficije siromašnim stanarima je dobar primer jasne

regulative, mada se čak ni u tom slučaju ne mogu izbeći dogovaranja i rasprave o metodologiji i tačnosti vladinog obračuna. U većini ostalih slučajeva postoji jako diskreciono pravo centralne birokratije da donese odluku, pa ne iznenađuje da je konačna raspodela rezultat procesa dogovaranja između centralne i lokalne vlade.

Međutim, u početku reforme decentralizacije postojala je pretpostavka da posebni grantovi za sopstvene funkcije treba pre da budu izuzetak nego pravilo i da lokalne uprave treba da se finansiraju uglavnom iz sopstvenih prihoda, kao i da se opšta dotacija zasniva na jasnim, transparentnim kriterijumima. Ova pretpostavka je ostvarena prvih nekoliko godina protekle decenije. Kao što možemo videti u Aneksu, kategorija grantova je 1991. obezbedila samo 0,3% ukupnih prihoda, a i 1994. učešće je bilo slično. Ali u drugoj polovini te decenije sistem finansiranja se polako kvario i sada je udeo posebnih grantova za potrošnju opštinske vlasti preko 3% ukupnih prihoda. Karakteristično je da se ova promena nije dogodila zbog promene u zvaničnoj politici. To je pre bio rezultat rastućih promena, niza manjih pobeda centralnog birokratskog sektora koji bi želeo da ima čvršću kontrolu nad strukturom potrošnje lokalne uprave. Upoređujući sa početnim pretpostavkama autora poljske reforme decentralizacije, udeo ove kategorije prihoda u okružnim i oblasnim budžetima je katastrofalan (preko 10%). Mada se sadašnji propisi o prihodima ovih uprava smatraju privremenim, taj privremeni period je počeo još 1999. i najverovatnije će se nastaviti tokom 2002. godine, a verovatno i kasnije.

Posebni grantovi za investicije lokalne uprave

Ovaj deo grantova je najdetaljnije regulisan lokalnom regulativom, mada su kriterijumi za njihovo raspoređivanje još daleko od toga da budu transparentni. Do nedavno grantove za investicije je raspoređivao oblasni guverner (*wojewoda*) posle konsultacija sa izbornim većem oblasti (*sejmik wojewodzki*). Alokacija među oblastima i među širokim sektorima budžetskih kategorija određivala se godišnjim državnim budžetom. Kriterijumi za alokaciju ove vrste granta nisu bili ni stabilni ni jasni. Normalno, grant za investicije ne može da pređe 50% ukupne cene investicije, mada ima izuzetaka od toga pravila (ako su opštinski prihodi manji od 60% nacionalnog proseka, ili ako se opština nalazi u oblasti koja se nalazi na vladinoj listi oblasti pogođenih strukturnom nezaposlenošću, ili ako je opština nasledila zemlju koju je ranije koristila sovjetska vojska – u svim tim slučajevima grant za investicije može biti i do 75% ukupne cene investicije). Od 2001. godine (u nekim slučajevima od 2002) investicioni grantovi mogu se dodeliti samo onoj investiciji koja je navedena u regionalnoj strategiji razvoja i koja je povezana sa ciljevima datim u regionalnom ugovoru (potpisanom između oblasne samouprave i centralne vlade).

Uprkos nekim naporima da se standardizuju i razjasne kriterijumi alokacije, još mnogo toga zavisi od pojedinačne odluke pojedinih guvernera. Nema čak ni slaganja o tome osnovnom kriterijumu koji treba koristiti. Do koje mere alokacija kapitalnih

(investicionih) grantova treba da bude zasnovana na tradicionalnoj i predviđenoj efektivnosti pojedinih lokalnih investicija? Treba li da bude prvo i pre svega usmerena ka lokalitetima sa najsiriomašnjom infrastrukturom, ali i sa najvećim investicionim potrebama? Ili možda treba da bude raspoređena na osnovu *per capita* ili nekog drugog sličnog metoda? U takvim uslovima, kao što se može posumnjati, veoma je teško pronaći neku jasnu šemu važeće alokacije. Ne postoji značajna korelacija između dobijenih kapitalnih grantova i bogatstva lokalnih zajednica i njihovih uprava, tako da raspodela nema ujednačavajući efekat. Jedini izuzetak od ovoga zapažanja je da uzana grupa najbogatijih lokalnih uprava (10% sa najvećim sopstvenim prihodom po glavi) prima kapitalne grantove rede nego ostali. Postoji takođe i nedostatak jasne regionalne šeme – tj. nije da siromašne oblasti dobijaju manje ili više (po glavi) kapitalnih grantova mada ni regionalna distribucija nije ravnomerna (više izgleda kao haotična i podložna vremenskim fluktuacijama koje je teško pratiti). Teško da se može očekivati da su kriterijumi efikasnosti najznačajniji budući da nema dogovorene metodologije o proceni ekonomskih posledica ranijih investicija, a metode analize troškova i dobiti (*cost benefit*) (kao što je sadašnja neto vrednost, interna stopa povraćaja) nisu najšire poznate i retko se primenjuju na planirane buduće investicije.

U studiji urađenoj 1998. (Marcou, 1998) opisani su neki od napora da se standardizuju kriterijumi grantova za investicije za vodovod i kanalizaciju (uglavnom zasnovani na kriterijumu potrebe) i sugerisano je da državni grantovi za investicije treba uglavnom da se koncentrišu na one sektore koji ne primaju posebnu i odvojenu pomoć u vidu mekih kredita ili ponekad čak i grantova kao što su oni koje obezbeđuju Fond za zaštitu čovekove sredine ili Stambeni fond. Pribavljanje ovakvih subvencionisanih zajmova bilo je često, npr. 1997. i 1998. godine njih je iskoristilo preko 70% svih opštinskih uprava (videti: Swieniewicz, Dziemanowicz, 1999). Stoga je predloženo da se kapitalni grantovi centralne vlade koncentrišu pre svega na one sektore u kojima se finansiranje investicija vrši iz sopstvenih lokalnih prihoda i/ili isključivo komercijalnim kreditiranjem, tj. kao kod transportnih sistema i obrazovanja (najveći sektori lokalne uprave koji nisu obuhvaćeni pomenutim fondovima). Međutim, ova ideja nikada nije sprovedena, niti su pokušaji standardizacije kriterijuma imali uspeha.

Početak poslednje decenije, kapitalni grantovi su bili daleko važniji nego grantovi za tekuće rashode i autori reforme su pretpostavili da će oni biti glavni – i uz izvesne ograničene izuzetke – i jedini – tip posebnih grantova (preko 1% ukupnih opštinskih prihoda 1991. i preko 3% 1994. godine). Međutim, najnoviji razvoj situacije pobija ovu pretpostavku. U poslednjih nekoliko godina, smanjeni su kapitalni grantovi opštinskim upravama i u apsolutnom i u relativnom smislu, a 2000. godine su bili dva puta manji od grantova za tekuću potrošnju na sopstvene funkcije (videti podatke u Prilozima). Priroda funkcija i zadataka oblasne vlade i zavisnost oblasti od unutarvladinih grantova imaju za rezultat veliko učešće grantova u prihodima oblasti (preko 20% u 2000. godini).

Sredinom prošle decenije udeo investicionih grantova centralne vlade u ukupnim opšinskim investicijama bio je nešto malo ispod 20%, ali je nedavno opao i 2000. godine je bio od 10% (u gradskim lokalnim upravama) do 12% (u seoskim područjima). Ipak, oni opstaju kao glavni izvor kapitalnih investicija viših nivoa vlasti – više od polovine na državnom nivou i čak preko 80% u oblastima.

Treba dodati i da investicioni grantovi iz državnog budžeta ne predstavljaju jedini vid državne pomoći investicijama lokalne samouprave. Drugi, možda čak i važniji vid su fondovi posebne namene na državnom nivou. Najznačajniji među tim fondovima je Nacionalni fond za zaštitu čovekove sredine (kao i 16 oblasnih fondova za zaštitu sredine). Ovi fondovi pružaju pomoć lokalnoj upravi i u vidu grantova i u vidu preferencijalnih (subvencionisanih) zajmova. Za više informacija o ovim fondovima i njihovoj ulozi u finansiranju lokalnih investicija videti: Kopanska, Levitas, 2003.

4. Ponovna procena mehanizama granta

U mnogim slučajevima, elementi naše procene sistema grantova u Poljskoj formulisani su u toku diskusije o pojedinačnim elementima sistema. U ovom odeljku pokušaćemo da rezimiramo osnovne elemente svodeći ih na dve grupe: prednosti i slabosti postojećeg sistema. Čitajući ovaj odeljak, može se primetiti da je spisak slabosti duži. Ali, ovaj čisto aritmetički momenat može da vas zavede. Uvereni smo da nabrojane prednosti imaju veću „težinu” i, uprkos mnogim kritičnim specifičnim komentarima i potrebi za unapređenjem, sistem grantova koji je postignut u toku reforme decentralizacije u Poljskoj sasvim je dobro strukturisan i obuhvata nekoliko elemenata koje vredi zadržati i koji bi takođe mogli da budu interesantni za zemlje koje se sada bore sa reformom lokalnog finansiranja.

Prednosti

- Alokacija granta opšte namene zasniva se na formuli koja zavisi od objektivnih i lako merljivih kriterijuma. Sistem zato nije pod uticajem subjektivnih odluka niti birokrata, niti političkog klijentelizma. On pomaže da se izgradi realna, a ne samo deklarativna autonomija lokalne politike.
- Ukupna veličina „kolača” granta opšte namene koji se deli precizno je određen Zakonom o prihodima lokalne uprave. Zahvaljujući tome, grant opšte namene nije predmet političke rasprave za vreme pripreme i izglasavanja Zakona o godišnjem budžetu. Centralna vlada ne može da manipuliše veličinom granta opšte namene u zavisnosti od fluktuacije problema centralnog budžeta.
- Osnovna formula alokacije je bila prilično stabilna poslednjih godina. Uvedene promene su bile više marginalnog značaja. Zajedno sa prethodnim, ona omogućava stabilnost lokalnim finansijama i dozvoljava dugoročne finansijske prognoze.

Slabosti

- Korelacija između formule alokacije i potreba za potrošnjom je nedovoljna (ona postoji, ali u rudimetarnoj formi). Mehanizam ujednačavanja predstavlja uglavnom ujednačavanje prihoda, ali je veoma malo pažnje posvećeno ujednačavanju potreba za potrošnjom ili pojedinačnih troškova. Praktično zanemari vanje potreba za potrošnjom u velikim gradovima je dobar primer ovoga fenomena. Čak i nesavršena definicija¹² „ponderisanog stanovništva” koja se uzima u obzir pri dodeljivanju jednog dela granta opšte namene (veoma malog dela, više simboličnog nego stvarnog značaja) ne primenjuje se dosledno. Ne postoje razumni argumenti zašto ista formula ponderisanog stanovništva ne bi trebalo da se primeni za određivanje prava na ujednačavajući grant ili za određivanje doprinosa najbogatijih lokalnih uprava u fond za ujednačavanje. Jedini drugi primeri gde se uzimaju u obzir razlike u potrebama za potrošnjom su: deo za puteve u grantu opšte namene i dotacija za obrazovanje koja daje prednost seoskim školama, iako se ne pravi razlika među veoma različitim kategorijama seoskih područja.
- Izuzetak od pravila – sačinjenog za male lokalne samouprave – da ujednačavajući grant treba da bude dodeljen na osnovu normativnih prihoda od sopstvenih poreza (nasuprot stvarno ubranom prihodu od poreza) predstavlja kršenje osnovnog principa da alokacija granta ne treba da zavisi od lokalne politike. Štaviše, time izgleda da se podstiče slabije ubiranje lokalnih prihoda u nekim manjim lokalnim samoupravama.
- Prethodno opisane prednosti odnose se na grantove opšte namene, dok se većina slabosti može naći kod doznaka za posebne namene. Pre svega, njihov ukupan iznos nije određen zakonom, što ih stavlja u nepovoljan položaj u procesu dogovaranja godišnjeg državnog budžeta.
- Takođe, kriterijumi za alokaciju posebnih grantova su mnogo manje jasni (uz neke izuzetke, kao što je pomoć stambenim beneficijama koje plaća lokalna samouprava). Nedostatak jasnih kriterijuma dovodi do subjektivnih odluka, a ponekad se može izroditi i sumnja političkog klijentelizma. Nesumnjivo je da

¹² Sledeće kritike se mogu uputiti na račun sistema pondera: pre svega, ponderi se zasnivaju pre na intuiciji nego na preciznoj analizi podataka. Drugo, stvarna varijacija potreba zavisi obično više od funkcije i sistema nagodbe nego od broja stanovnika. Npr. potrebe za potrošnjom grada od 60.000 stanovnika na periferiji Varšave definitivno se razlikuje od one u gradu slične veličine koji je glavni grad oblasti. Tu je čak važnija činjenica da gore izloženo rešenje u praksi ima samo simbolično značenje. Najveći deo osnovnog dela granta opšte namene distribuira se kroz formulu ujednačavanja i iznos koji uzima u obzir potrebe za potrošnjom (zahvaljujući formuli ponderisanog stanovništva) je izuzetno mali. To se lepo može ilustrovati činjenicom da je 2000. u gradovima sa statusom oblasti (koji ne dobijaju ujednačavajući grant) osnovni deo činio nešto ispod 1% ukupne sume granta opšte namene. U 12 najvećih gradova (članova Unije metropoliten gradova) ovo učešće je bilo čak i manje – 0,4% (Swianiewicz, 2001).

je usvajanje jasnih i oštrih kriterijuma u slučaju posebnih grantova (naročito onih koji se odnose na kapitalne investicije) mnogo teže nego u slučaju grantova opšte namene i teško je pronaći primer zemlje u kojoj takav jedan idealan sistem zaista postoji. Izgleda da još puno toga ima da se uradi u Poljskoj da bi se krenulo u pravcu transparentnijeg i pravičnijeg sistema.

- Struktura prihoda lokalne uprave u principu i struktura prihoda lokalne uprave u pojedinostima postepeno se pogoršavala tokom protekle decenije. Pre svega, učešće sopstvenih prihoda u ukupnom budžetu lokalne uprave postepeno se smanjivalo (dok se učešće državnih doznaka povećavalo) i na nivou okruga i oblasti ono je izuzetno malo. Drugo, negativni faktor u strukturi doznaka predstavlja postepeno povećavanje grantova posebne namene. Suprotno od početnih pretpostavki autora reformi, grantovi posebne namene su sve manje instrumenti pomoći posebnim investicionim potrebama, a sve više elemenat finansiranja tekućih sopstvenih funkcija i zadataka lokalne vlasti. To je veoma vidljivo na nivou okruga, ali se taj negativni trend može primetiti i na opštinskom nivou.

V. ZAJMOVI LOKALNE UPRAVE U POLJSKOJ¹³

Zakonski propisi ne određuju svrhu pozajmljivanja. Shodno tome, lokalna samouprava može zajmiti i za investicione i za tekuće troškove. Eventualno preciziranje svrhe pozajmljivanja bi i onako bilo veoma teško, jer Poljska nema jasno razdvojen kapitalni i operativni budžet. Ipak, u praksi lokalna samouprava uzima kredite ili izdaje obveznice pre svega da bi pokrila troškove kapitalnih investicija. Slučajevi pozajmljivanja za pokrivanje tekućih troškova su relativno retki i to se masovno dogodilo samo jednom kada je nekoliko lokalnih samouprava imalo velike probleme sa finansiranjem redovnog povećanja plata nastavnika 2000. godine. Za više detalja, videti odeljak VI.

Veličina duga lokalne samouprave (osim kratkoročnog, koji mora da se vrati u toku iste budžetske godine) ograničen je na sledeći način:

- Poljski Ustav propisuje da ukupan javni dug ne može biti veći od 60% BDP-a. Ako je dug veći od 50% (što može da se desi 2003), primenjuju se specijalna ograničenja što veoma otežava nova zaduživanja.
- Ukupan limit duga lokalne samouprave ne može biti viši od 60% godišnjeg prihoda.
- Troškovi servisiranja duga u datoj godini ne mogu da pređu 15% ukupnog budžetskog prihoda.

¹³ Za više detalja, videti: Kopanska, Levitas, 2003.

U prvoj polovini prošle decenije, lokalne vlasti nisu bile naročito spremne da zajme novac, ali su kasnije mnoge opštine postale aktivne na tržištu kapitala. Može se nabrojati nekoliko razloga za ovu promenu u pristupu:

- makroekonomska stabilizacija (smanjenje stope inflacije), rast BDP-a što lokalnim vlastima daje veću sigurnost u planiranju svojih budućih prihoda,
- jačanje nacionalnog bankarskog sistema,
- podizanje nivoa sposobnosti finansijskog upravljanja kod osoblja lokalne uprave,
- relativna stabilizacija prihoda lokalne samouprave (u smislu propisa) i stalni rast realnog prihoda (naročito u periodu 1992-1998). To je učinilo da lokalne vlasti postanu hrabrije u donošenju svojih finansijskih odluka i poboljšalo njihovu kreditnu sposobnost u očima bankara,
- saveti (a ponekad i pritisci) međunarodnih finansijskih institucija i donatora (uloga Svetske banke i USAID je verovatno bila najznačajnija).

Treba primetiti da je do nedavno dominantan udeo kredita lokalne uprave bio u obliku preferencijalnih zajmova (sa kamatom nižom od komercijalne) od državnih fondova, naročito od Nacionalnog i oblasnih fondova za zaštitu čovekove sredine. Procedure koje su ovi fondovi primenjivali imale su važnu edukativnu ulogu u pripremi lokalnih vlasti da funkcionišu i na komercijalnom tržištu. Od 2001. godine ukupan iznos duga u privatnim bankama i u vidu obveznica veći je od zajmova koji se nude pod preferencijalnim uslovima.

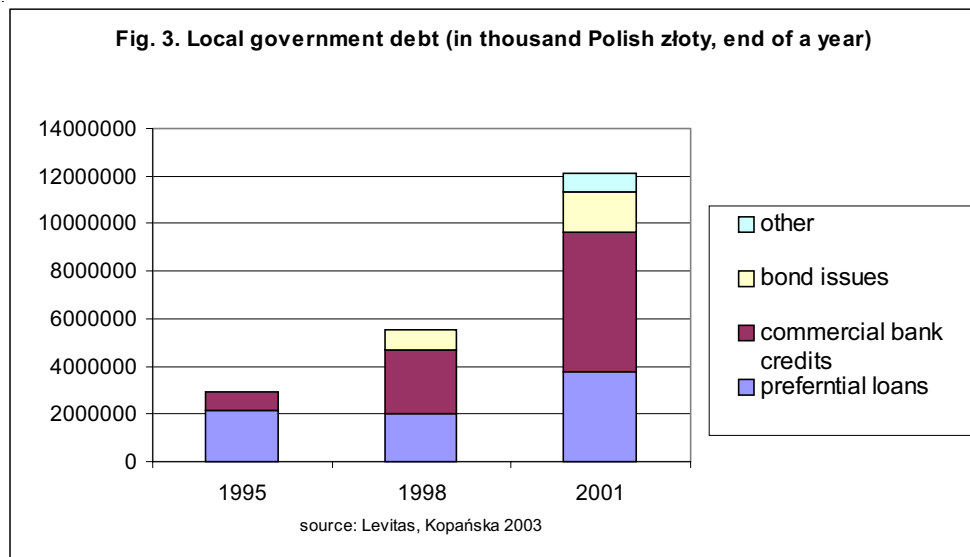
Međutim, većina lokalnih samouprava je još uvek oprezna i njihov nivo duga je obično daleko ispod zakonskog limita. Krajem 2001. prosečan nivo duga je bio između 10% (u seoskim područjima) i 23% godišnjeg prihoda (u najvećim gradovima).

Slika 3. prikazuje razvoj pozajmljivanja na lokalnom nivou poslednjih godina.

Slika 3.

Dug lokalne samouprave

(u hiljadama poljskih zlotych, na kraju godine)



Izvor: Levitas, Kopańska, 2003.

Jedna od osnovnih prepreka za pozajmljivanje na lokalnom nivou u ovom trenutku je javni dug. Mada je u makroekonomskom smislu dug lokalne samouprave veoma mali (ispod 2% BDP-a), ukupan dug javnog sektora 2003. može da premaši 50% BDP-a. To bi izazvalo posebna ograničenja u pozajmljivanju, kao što je to dato u Zakonu o javnim finansijama. Takva struktura javnog duga postoji uprkos činjenici da lokalne uprave finansiraju preko 50% ukupnih javnih investicija. Prosto rečeno – lokalna vlada pozajmljuje novac da bi finansirala investicije, dok centralna vlada izdaje obveznice i uzima kredite da bi finansirala socijalnu potrošnju. Može se dogoditi da će sposobnost lokalne uprave da koristi kreditne instrumente biti ograničena, uprkos njihovoj – u principu – obazrivoj politici, samo zbog politike centralne vlade koja „pojede” najveći deo limita javnog duga koji je određen poljskim Ustavom. Posebno može da bude opasno u sledećih nekoliko godina kada lokalnim vlastima mogu dramatično da zatrebaju krediti da bi iskoristile sredstva EU pre pridruživanja, a zatim regionalna strukturna sredstva.

VI. UPRAVLJANJE UNUTARVLADINIM REFORMAMA

Postoje izvesne upadljive sličnosti između realizacije reformi lokalne uprave u Poljskoj 1990. i 1998. – obe su pripremljene na brzinu, tako da je ta brzina ostavila kao nerešene mnoge važne probleme koji su povezani sa budućim odlukama. Nove lokalne uprave su 1990. godine morale da funkcionišu u okviru granica starog finansijskog sistema sve do januara 1991. godine. Slično kao 1990, reforma 1998. godine je takođe na brzinu pripremljena. Određene direktive vladinog predloga formulisane su početkom 1998. godine, izbori za veća okruga i oblasti su održani u oktobru, a novi nivoi uprave su počeli sa radom 1. januara 1999. godine. Ponovo, kao i 1990. godine, mnogi važni propisi su doneti u poslednjem minutu (ili čak i kasnije). Zakon o prihodima teritorijalnih samouprava izglasan je posle izbora oktobra 1998. godine. Štaviše, taj zakon je bio privremen – ograničenje njegove važnosti na 1999. i 2000. godinu naveden je u originalnom tekstu Zakona. Vlada i Parlament su se složili da je neophodna njegova bitna revizija nakon 1-2 godine pošto sistem zaživi. Takođe je precizno regulisanje podele nadležnosti između nivoa vlasti i između lokalne i državne uprave diskutovano u Parlamentu, čak i posle izbora za okruge i oblasti 1998. U oba slučaja (tj. opštinska i oblasna reforma) važnost privremenih finansijskih propisa je produžena preko zacrtanog perioda. Godine 1991. važnost privremenog zakona je produžena na još 2 godine, dok nije izglasan stabilniji Zakon o finansiranju lokalnih uprava krajem 1993. U drugom talasu reformi, ovaj privremeni i nezadovoljavajući zakon je produžen, uz neke kozmetičke izmene, na period 2001-2003. Već nekoliko godina vode se diskusije o jednom stabilnijem zakonu koji će dati veću finansijsku autonomiju (naročito) na okružnom i oblasnom nivou; detaljni koncepti su se menjali sa promenom centralne Vlade i Parlamenta, a konačni datum ili oblik novih propisa još nisu na vidiku.

Kako se takav razvoj događaja može objasniti? Sledeći citat Mihala Kuleža – jednog od glavnih autora reforme decentralizacije, možda će dati objašnjenje:

- *Pravi momenat u kojem je centralna birokratija (koja obično brani svoje pozicije) dovoljno slaba da dozvoljava bilo koje bitne promene je obično veoma kratak. Pitanje vremena je ključno. Ako reformatori nisu spremni da izlože svoj koncept i njegove pojedinosti tačno onda kada je to potrebno i moguće (sa stanovišta političke situacije), onda je pravi trenutak verovatno već prošao... mlade demokratije ne vole velike strukturne reforme koje pogađaju interese mnogih partija i grupacija rušeći njihove pozicije i mehanizme prisutne u funkcionisanju države, ekonomije i politike... reformatori su 1998. imali samo 6 meseci da sprovedu reformu... osnovni faktor garancije uspeha bio je održati brz tempo rada... moj cilj je bio da se reforma sprovede čak i po cenu kvaliteta... po mom mišljenju, uspeli smo da postignemo čak 80% cilja, što je puno. Što se ostalog tiče, to moraju obaviti lokalne vlasti u svojoj stalnoj borbi sa državnim centralizmom koji je još uvek živahan u Poljskoj (Kulesza, 2002, str. 204-205).*

Jasno je da su reformatori često odustajali od pažljivih priprema i obazrivog sprovođenja reformi kada su shvatili da su „vrata za reforme” otvorena samo na kratko. Nažalost, sveobuhvatnost i pravovremeno sprovođenje finansijskih reformi uvek su među prvim žrtvama.

Isto tako je često problem i sprovođenje ustavnih propisa koji se odnose na lokalne finansije. Ustav kaže da prenos odgovornosti za nove troškove mora da ide zajedno sa odgovarajućim prenosom finansijskih sredstava. U praksi to nije uvek slučaj mada je izuzetno teško dokazati koji prenos je dovoljan a koji nije. Za rešavanje te dileme, potrebna je sofisticirana metodologija za merenje standardnih pojedinačnih troškova, kao i precizna definicija minimuma standarda usluga. Oba ova elementa nedostaju u slučaju mnogih vitalnih lokalnih funkcija. Neke od slučajeva prenosa novih odgovornosti bez dovoljno finansijskih sredstava još uvek je moguće dokazati. O jednom od njih vezanom za „pilot program” u velikim gradovima 1994. već je diskutovano u ovom dokumentu (takođe videti Czekaj, 1997). Drugi primer se tiče stambenih dotacija – tj. finansijske pomoći koja se nudi stanarima koji ne mogu da plate stanarine. Dodeljivanje ovih dotacija je lokalna (opštinska) funkcija, ali je početna pretpostavka bila da će se izvršiti refundacija putem posebnog centralnog granta. U stvarnosti, iznos pokriven grantom je sve niži svake naredne godine, tako da je 2001. samo oko 30% realnih troškova u gradovima sa statusom okruga, kao i nešto preko 45% realnih troškova u seoskim područjima bilo refundirano (Wielgo, 2002). Drugi (skorašnji) primer odnosi se na nove propise o nastavničkim platama uvedene 2000. godine, a koje nikada nisu zapravo nadoknađene lokalnoj upravi. Ovaj slučaj je čak doveo i do razrešenja ministra za obrazovanje, što je lokalnoj upravi pružilo moralnu, ali ne i finansijsku satisfakciju. Problem sa finansiranjem nastavničkih plata doveo je do jedinstvenog slučaja brojnog zaduživanja lokalnih vlasti kako bi finansirale tekuće (neinvesticiona ulaganja) troškove – takve kredite je uzelo 710 lokalnih uprava, uključujući 50 gradova sa statusom okruga, 575 drugih opštinskih uprava i 81 okrug. To je iznosilo skoro četvrtinu kredita koje su lokalne uprave uzele 2000. godine (Jerzmanowska, 2001).

Kontrolu finansija lokalne uprave vrši 16 oblasnih revizorskih biroa (*Regionalne Izby Obrachunkowe*), čija je delatnost ograničena na kontrolu zakonitosti lokalnih odluka i njihovo sprovođenje. Oblasni revizorski biroi (ORB) formirani su 1993. i, na opšte iznenađenje, ostali su van politike uprkos politizaciji mnogih sektora javne uprave u Poljskoj. Činjenica da je 12 od 16 direktora ORB ostalo na tom mestu od 1993. (uprkos tome što su imali tri puta parlamentarne izbore koji su doneli značajan politički preokret i što je promenjeno šest premijera u periodu 1993-2003) dobro ilustruje profesionalni karakter ORB (nasuprot političkom). Koncept poljskog ORB je u velikoj meri (mada ne potpuno) prekopiran od francuskog modela *Chambre Regionale des Comptes*.

Na sreću, kao što je to napomenuto u uvodnom delu, Poljska je izbegla teritorijalno rasparčavanje, što se dogodilo u nekoliko zemalja u regionu¹⁴. Nijedna poljska opština nije manja od 1.000 stanovnika, dok je prosečna veličina oko 16.000, a među seoskim opštinama – preko 7.000 ljudi. To ne znači da greške nisu činjene u teritorijalnoj organizaciji ili raspodeli funkcija. Npr. poslovi upravljanja čvrstim otpadom su odgovornost opštinskog nivoa mada raspoložive analize pokazuju da se efekat ekonomije obima može postići za tržište od 70-100.000 stanovnika. Ipak, poslovi upravljanja čvrstim otpadom su kao stvoreni za funkciju okruga. Ono što je centralna vlada umesto toga uradila bilo je prenošenje na opštine uz istovremenu sugestiju da se organizuju u jednonamenska udruženja (manje-više u pojedinačnim okruzima) koja efikasno pružaju ove usluge. Drugi primer je vezan za male okruge, naročito one u okruženju velikih gradova (ali odvojene od velikih gradova, tako da čine zasebne okruge) sa slabom infrastrukturom u obrazovanju, zdravstvu i drugim bitnim uslugama. U srednjoškolskom obrazovanju to izaziva značajan problem prelivanja (za detalje, takođe videti: Swianiewicz, 2002). Ali, u poređenju sa drugim zemljama u regionu, problem teritorijalne fragmentacije je relativno ograničen. Sadašnji oblik teritorijalne organizacije može se povezati sa odlučnošću reformatora da zadrže teritorijalno konsolidovanu strukturu na najnižem nivou i da znatno snize (u odnosu na primer Čehoslovačke ili Mađarske) pritisak odozdo za razjedinjavanje (fragmentaciju). Objašnjenje razloga ove relativne ambivalentnosti lokalnih zajednica u odnosu na teritorijalno pitanje, mogla bi da bude tema jedne zasebne studije.

¹⁴ Više detalja o teritorijalnoj rasepkanosti u zemljama centralne/istočne Evrope i njenim posledicama na pružanje usluga, videti: Swianiewicz, 2002.

LITERATURA:

Czekaj M. (1999), *Zmiany w sytuacji finansowej miasta Szczecina na tle procesu decentralizacji*, rad predstavljén na SRGG konferenciji, Zakopane, 14-16. oktobar 1999.

Cwikla M. (2001), *Finansowanie oswiaty przez samorzady w Polsce*, magisterska teza, Ekonomski institut, KUL, Lublin.

Etel L., M. Poplawski (2001), *Podatki i opłaty realizowane przez gminy*, Warszawa.

Jerzmanowska E. (2001), *Kredyty zaciągane przez jednostki samorządu terytorialnego na sfinansowanie skutków nowelizacji Karty Nauczyciela*, *Finanse Komunalne* No 2.

Kasperek J. (2002), *Podatek od nieruchomości w dochodach gmin; ewolucja znaczenia i koncepcje zmian*, praca magisterska Instytut Ekonomii, KUL, Lublin.

Kopanska A., Levitas T. (2003), *The Regulation and Development of the Subsovereign Debt Market in Poland: 1993-2002*, P. Swianiewicz (ed.) *Local Government Borrowing: Regulations and Practice in Central and Eastern Europe*, LGI-OSI, Budapest.

Kling J., V. Niznansky, J. Pilat (2002), *Separate Existence Above All Else – Local Self-Governments and Service Delivery in Slovakia*, P. Swianiewicz (red.), *Consolidation or Fragmentation? The Size of Local Governments in Central and Eastern Europe*, LGI-OSI, Budapest.

Kulesza M. (2002), *Methods and Techniques of Managing Decentralisation Reforms in CEE Countries: The Polish Experience*, G. Peteri (ed.) *Mastering Decentralisation and Public Administration Reforms in Central and Eastern Europe*, OSI-LGI: Budapest.

Levitas T., Herczynski J. (2002), *Decentralisation, Local Governments and Education Reform in Post-Communist Poland*, K. Davey (ed.) *Balancing National and Local Responsibilities*, OSI-LGI, Budapest.

Limitations of Local Taxation, Financial Equalisation and Methods for Calculating General Grants (1998), *Local and Regional Authorities in Europe*, No. 65, Council of Europe, Strasbourg.

G. Marcou (ed.) (1998) *Financing Municipal Investments*, Municipal Development Agency, Warszawa.

Nowecki G. (1996), *Kataster fiskalny*, Przegląd Podatkowy, Nr 6.

Page C., Goldsmith M. (1987), *Central-Local Government Relations*, Sage, London.

Potkanski T., Dziarski G., Choromanski K., Pawelec J. (2001), *Poland*, G. Peteri, T. Horvath (eds.), *Navigation to the market*, LGI-OSI, Budapest.

Pszczoła U. (2003), *Polityka finansowa samorządów w województwie lubelskim*, *Studia Regionalne i Lokalne*, Nr 1.

Swianiewicz (1996a), *Zroźnicowanie polityk finansowych władz lokalnych*, The Gdansk Institute for Market Economics, Gdansk.

Swianiewicz (1996b), *Financial policies of Polish local governments in 1991-1994: learning while doing*, rad predstavljén na NISPAcee Godišnjok konferenciji, Tirana.

Swianiewicz P. (2001), *Czy wielkie miasta sa bogate?*, Studia Regionalne i Lokalne, No. 4.

Swianiewicz P. (ed.) (2002) *Consolidation or Fragmentation? The Size of Local Government in Central and Eastern Europe*, OSI-LGI, Budapest.

Swianiewicz (2003, forthcoming), *Foundations of Fiscal Decentralisation. Benchmarking Guide for Countries in Transition*, LGI Discussion Paper No. 26, Budapest.

Swianiewicz P. Dziemianowicz W. (1999), *Atrakcyjnosć inwestycyjna miast 1998-99*, Instytut Badan nad Gospodarka Rynkowa, Gdansk-Warszawa.

Wielgo M. (2002), *Mrozony lub rosnacy*, Gazeta Wyborcza, 26.6.2002.

PRILOZI:

Prilog 1.

Uloga finansija lokalne vlade u nacionalnoj ekonomiji

A. Svi troškovi lokalne vlade ili investicioni trošak, kao % navedenih stavki

	1991.	1992.	1993.	1994.	1995.	1996.	1997.	1998.	1999.	2000.
Ukupan budžetski trosak	16,3	15,2	16,7	18,9	19	24,6	25,3	27,9	38,0	39,8
BDP	5,5	5,6	6,2	7,1	6,9	8,1	8,6	8,6	10,5	11,0
Ukupne investicije	6,9	7,5	9,7	9,9	9,8	10,6	10,5	9,4	9,7	9,7
Ukupne javne investicije	—	—	—	—	17,6	19,6	22,6	22,4	25,8	—
Ukup. budžet. investicije	42,6	43,6	49,9	52,0	53,5	53,7	55,5	53,3	62,5	64,0

B. Opštinski trošak ili investicije, kao % navedenih stavki

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Ukupni budžet. rashod	16,3	15,2	16,7	18,9	19	24,6	25,3	27,9	30,5	30,9
BDP	5,5	5,6	6,2	7,1	6,9	8,1	8,6	8,6	8,4	8,6
Ukupne investicije	6,9	7,5	9,7	9,9	9,8	10,6	10,5	9,4	8,4	8,2
Ukupne javne investicije	—	—	—	—	17,6	19,6	22,6	22,4	22,3	—
Ukup. budžet. investicije	42,6	43,6	49,9	52,0	53,5	53,7	55,5	53,3	54,0	54,1

Napomena: podacima o opštinama obuhvaćeni su gradovi sa statusom okruga.

Prilog 2.

Strukture opštinskih prihoda u % – istorijska ocena

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Sopstveni prihodi	45,52	47,31	46,49	40,32	40,07	34,80	35,27	33,46	32,80	33,2	33,0
- porez na imovinu	15,30	16,36	14,80	13,43	14,14	11,40	11,20	11,35	11,49	11,8	13,9
- porez od poljoprivr.	3,92	2,70	3,85	2,82	2,60	2,17	1,97	1,76	1,48	1,3	1,3
- taksene marke	4,61	5,27	5,04	4,02	3,74	3,39	3,28	3,35	3,99	3,5	
Udeo u central. porez.	28,95	22,17	25,38	23,10	23,09	24,49	24,20	24,71	18,20	16,5	15,8
- PPG	–	19,59	21,76	20,63	20,74	22,67	22,42	23,02	16,68	14,9	
- PPP	–	2,59	3,62	2,47	2,35	1,82	1,78	1,68	1,52	1,6	
Opšta dotacija	13,53	11,74	11,43	14,93	15,22	25,33	24,15	25,44	32,09	32,8	35,0
Posebni grantovi	12,00	18,78	16,71	21,65	20,58	13,86	14,13	14,25	14,51	15,1	14,7
Ostali prihodi	0,00	0,00	0,00	0,00	1,04	1,52	2,26	2,14	2,40	2,5	1,6

Napomena: za 1999. i 2000, uključujući gradove sa statusom okruga.

Prilog 3.

*Realne promene u opštinskim prihodima
(1991=100; stalne cene)*

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Ukupni prihodi	100	90,4	100,6	118,1	125,7	163,1	181,3	189,6	198,1	195,4
Sopstveni prihodi	100	93,9	102,7	104,6	110,7	124,7	140,5	139,4	142,7	142,5
- porez na imovinu	100	96,6	97,2	103,6	116,2	121,4	132,8	140,6	148,7	150,6
- porez od poljoprivrede	100	62,2	98,8	85,1	83,4	90,3	91,1	85,1	74,7	63,8
- taksene marke	100	103,3	110,1	102,9	102,0	119,8	129,0	137,9	171,5	150,0
Udeo u central. porezu	100	69,2	88,1	94,2	100,3	137,9	151,6	161,9	124,5	111,1
- PPG		100,0	123,6	137,7	147,4	208,9	229,7	246,7	186,6	164,2
- PPP		100,0	155,7	125,0	126,2	127,2	138,0	136,7	128,8	132,7
Opšta dotacija	100	78,4	85,0	130,4	141,4	305,3	323,7	356,6	469,9	473,5
Posebni grantovi	100	141,3	140,0	213,0	215,6	188,3	213,4	225,1	239,4	245,8

Napomena: za PPG i PPP 1992=100.

Prilog 4.

Prihodi lokalnih samouprava 2001.

	Opštinska samouprava (Gmina)			Okruzi (bez gradova sa statusom okruza)	Oblasti (woje- wodztwa)
	Gradovi sa statusom okruza	Ostali gradovi	Seoske opštine		
Ukupno (mil. PLN)	21766.4	21864.6	12719.2	12554.7	3704.6
Sopstveni izvori	29.8%	42.6%	28.4%	6.8%	5.8%
- porez na imovinu	12.6%	15.4%	12.7%		
Udeo u central. porezima	17.2%	21.9%	8.9%	1.4%	14.6%
Opšti grantovi	33.1%	21.8%	48.3%	47.7%	37.8%
Uslovni grantovi	19.3%	12.7%	11.1%	43.9%	41.8%
- za tekuće sopstv. funkcije				12.3%	16.0%
- za tekuće deleg. funkcije				27.6%	3.4%
- za investicije				4.1%	22.4%
Vanbudžet. sredstva	0.6%	1.0%	3.3%	0.1%	0.1%

Napomena: Prihodi lokalne uprave ne obuhvataju: (1) većinu taksa i naknada za lokalne usluge koje ubiraju lokalna budžetska preduzeća ili drugi davaoci usluga, (2) lokalne zajmove i privatizaciju opštinske imovine koji se vode kao „izvori za pokrivanje budžetskog deficita definisani kao ukupni rashodi – ukupni prihodi”.

Prilog 5.

Tekuci rashodi lokalne samouprave 2000.
(u milionima poljskih zlot)

	Opštinska uprava			Okrugi (bez gradova sa statusom okruga)	Oblasti (województwa)
	Gradovi sa statusom okruga	Ostali gradovi i mešovite grad./seoske opštine	Seoske opštine		
Ukupno	19444.0	18239.1	10557.0	12963.2	2697.0
Poljoprivreda	38.8 (0.2%)	26.2 (0.1%)	96.3 (0.9%)	79.2 (0.6%)	213.5 (7.9%)
Putevi	852.8 (4.4%)	583.1 (3.2%)	324.3 (3.1%)	882.8 (6.8%)	581.6 (21.6%)
Komunalna privreda	1915.8 (9.9%)	2129.3 (11.7%)	518.1 (4.9%)	832.4 (6.4%)	29.3 (1.1%)
Stanovanje	870.6 (4.5%)	703.5 (3.9%)	258.8 (2.5%)	92.3 (0.7%)	38.2 (1.4%)
Obrazovanje	8320.7 (42.8%)	7961.7 (43.7%)	5686.0 (53.9%)	4737.9 (36.5%)	462.5 (17.1%)
Kultura	605.7 (3.1%)	686.4 (3.8%)	281.1 (2.7%)	116.0 (0.9%)	520.8 (19.3%)
Zdravstvo	478.7 (2.5%)	273.6 (1.5%)	101.4 (1.0%)	729.0 (5.6%)	122.2 (4.5%)
Socijalne usluge	2373.4 (12.2%)	2451.9 (13.4%)	1278.5 (12.1%)	1819.6 (14.0%)	25.4 (0.9%)
Javni mir i bezbed.	1823.6 (9.4%)	114.8 (0.6%)	6.0 (0.1%)	2050.9 (15.8)	0.2 (0.0%)
Uprava	1538.5 (7.9%)	2427.6 (13.3%)	1753.6 (16.6%)	1450.3 (11.2%)	256.7 (9.5%)

Napomena: Podaci o potrošnji lokalne uprave ne obuhvataju pune iznose potrošene na mnoge usluge kao što su vodosnabdevanje, centralno grejanje, javni prevoz, opštinski stanovi. U tabeli nisu obuhvaćena sredstva prikupljena od korisnika usluga u vidu taksa i naknada, već podaci samo dotacije lokalnom budžetu za pružanje usluga.

Objaśnienie znaczenia rozdziału budżetowej klasyfikacji:

- Rolnictwo: w praktyce oznacza wydatki na wiejski wodociąg i kanalizację i sanitarną systemy w wiejskich obszarach.
- Gminne usługi: wodociąg i kanalizacja w miejskich obszarach, ulice, uliczne oświetlenie, publiczny transport, składowanie stałego odpadu, czyszczenie ulic, centralne ogrzewanie, miejski transport.
- Mieszkanie: ten rozdział, oprócz wydatków na gminne mieszkania, także obejmuje służbę pożarniczą i wydatki na fizyczne planowanie.

Prilog 6.

Kapitalni (investicioni) rashodi lokalnih samouprava 2000.
(u milionima poljskih zlota)

	Opštinska uprava			Okruzi (bez gradova sa statusom okruga)	Oblasti (województwa)
	Gradovi sa statusom okruga	Ostali gradovi i mešovite grad./seos. opštine	Seoske opštine		
Ukupno	3544.9	4284.7	2520.0	932.2	1074.6
Poljoprivreda	2.6 (0.1%)	143.1 (3.3%)	425.6 (16.9%)	1.8 (0.2%)	291.2 (27.1%)
Putevi	1132.9 (32.0%)	897.6 (20.9%)	313.8 (12.5%)	171.4 (18.4%)	191.7 (17.8%)
Komunalna privreda	1100.5 (31.0%)	1896.3 (44.3%)	815.2 (32.3%)	1.4 (0.2%)	68.4 (6.4%)
Stanovanje	335.5 (9.5%)	305.4 (7.1%)	73.5 (2.9%)	3.5 (0.4%)	0.9 (0.1%)
Obrazovanje	348.4 (9.8%)	600.9 (14.0%)	756.6 (18.1%)	175.7 (18.8%)	10.1 (0.9%)
Kultura	83.0 (2.3%)	59.8 (1.4%)	19.1 (0.8%)	1.2 (0.1%)	49.8 (4.6%)
Zdravstvo	146.4 (4.1%)	34.5 (0.8%)	21.4 (0.8%)	354.9 (38.1%)	420.1 (39.1%)
Socijalne usluge	40.9 (1.2%)	12.1 (0.3%)	3.8 (0.2%)	99.0 (10.6%)	0.3 (0.0%)
Javni mir i bezbednost	49.0 (1.4%)	6.6 (0.2%)	0.6 (0.0%)	60.3 (6.5%)	0.4 (0.0%)
Uprava	107.3 (3.0%)	103.8 (2.4%)	56.8 (2.2%)	55.7 (6.0%)	7.0 (0.7%)

Napomena: Nisu obuhvaćene kapitalne investicije firmi u vlasništvu lokalne uprave.

Prilog 7.

Prihodi od poreza na imovinu u Poljskoj

	Prihod u mlrd. PLN	Kao deo ukupnih prihoda	Kao deo prihoda iz sopstvenih izvora
1991.	0.766	15.3%	33.6%
1992.	1.054	16.4%	34.6%
1993.	1.428	14.8%	31.8%
1994.	1.988	13.4%	33.3%
1995.	2.827	14.1%	35.3%
1996.	3.528	11.4%	32.8%
1997.	4.427	11.2%	31.8%
1998.	5.233	11.4%	33.9%
1999.	5.944	11.5%	35.0%
2000.	6.644	11.8%	35.5%
2001.	8.505	13.9%	42.1%

Prilog 8.

Uloga poreza na imovinu u budžetskom prihodu

		Udeo u ukup. prihodu	Udeo u prihodima iz sopstvenih izvora
Seoske zajednice	ispod 5.000 stanovnika	10.0%	35.9%
	preko 5.000	12.1%	43.7%
Mešovite gradsko-seoske zajednice	ispod 10.000	12.6%	43.8%
	preko 10.000	17.0%	49.7%
Gradovi	ispod 20.000	17.9%	49.8%
	20-50.000 stanovnika	19.4%	50.7%
	preko 50.000	20.1%	50.7%
Gradovi sa statusom okruga		12.6%	43.6%

Prilog 9.

Struktura grantova u opštinskim samoupravama

	1994	2000
Opšta dotacija	14,93	32,78
– deo za obrazovanje	11,2	25,3
– osnovni i ujednačavajući deo	3,73	3,32
– deo za puteve	0	1,07
– kompenzacioni deo	0	3,09
Posebni grantovi za tekuće delegirane funkcije	17,9	9,8
Posebni grantovi za tekuće sopstvene funkcije	0,4	3,7
Posebni grantovi za tekuće kapitalne investicije	3,3	2,0

Prilog 10.

Struktura grantova u gradovima sa statusom okruga
(kao % ukupnih prihoda)

	1994	2000
Opšta dotacija	14,7	31,2
– deo za obrazovanje	12,8	25,6
– osnovni i ujednačavajući deo	1,9	0,5
– deo za puteve	0	2,89
– kompenzacioni deo	0	2,21
Posebni grantovi za tekuće delegirane funkcije	29,3	14
Posebni grantovi za tekuće sopstvene funkcije	0,3	4,3
Posebni grantovi za tekuće kapitalne investicije	2,2	1,9

Napomena: Za 1994. godinu su uzeti u obzir podaci o gradovima iz „pilot programa”.

Prilog 11.

Struktura grantova u ostalim opštinskim samoupravama

	1994	2000
Opšta dotacija	15,2	33,7
– deo za obrazovanje	10,5	25
– osnovni i ujednačavajući deo	4,7	5,1
– kompenzacioni deo	0	3,6
Posebni grantovi za tekuće delegirane funkcije	11,9	7,1
Posebni grantovi za tekuće sopstvene funkcije	0,4	3,3
Posebni grantovi za tekuće kapitalne investicije	3,9	2,1

Prilog 12.

*Struktura grantova u okružnim i oblasnim upravama
(kao % ukup. prihoda) 2000.*

	Counties	Regions
Opšta dotacija	47,7	37,8
– deo za obrazovanje	37,35	11,45
– osnovni i ujednačavajući deo	2,66	6,15
– deo za puteve	7,69	20,2
Posebni grantovi za tekuće delegirane funkcije	25,52	3,1
Posebni grantovi za tekuće sopstvene funkcije	13,34	14,71
Posebni grantovi za tekuće kapitalne investicije	4,84	23,54

Napomena: Okruzi bez gradova sa statusom okruga.

Antony Levitas
Agencija Sjedinjenih Američkih Država
za međunarodni razvoj

REFORMA SISTEMA FINANSIRANJA LOKALNE SAMOUPRAVE U SRBIJI *

Program za reformu lokalne samouprave u Srbiji

Otprilike 60% svih prihoda lokalne samouprave u Srbiji dolazi iz ustupljenih poreza. Polovina tih prihoda – što čini 30% prihoda lokalne samouprave – potiče iz **poreza na promet robe i usluga**.

Stručnjaci za javne finansije smatraju da je ustupanje dela poreza nepoželjan način finansiranja lokalne samouprave. Veliko oslanjanje Srbije na ustupanje *poreza na promet* je posebno problematično, jer Srbija ubrzo mora da zameni porez na promet roba i usluga porezom na dodatu vrednost (PDV) kako bi ispunila standarde Evropske unije. Štaviše, u Memorandumu o budžetu za 2003. godinu koji priprema Ministarstvo finansija i ekonomije navodi se da vlada očekuje uvođenje PDV-a 1. januara 2004. godine.

Uvođenje PDV-a će zahtevati temeljne promene sistema finansiranja lokalne samouprave Srbije jer, za razliku od poreza na promet, PDV ne može da se ustupa prema teritoriji na kojoj se ostvaruje. Republička Vlada će morati da razvije novi mehanizam za obezbeđivanje 30% prihoda lokalne samouprave koji se u ovom trenutku obezbeđuju ustupanjem dela poreza na promet.

* Ovaj dokument ne bi bilo moguće izraditi bez gospodina Branislava Stipanovića i njegovog beskrajnog strpljenja u objašnjavanju funkcionisanja sistema finansiranja lokalne samouprave Srbije. Iskreno mu zahvaljujem. Takođe bih želeo da zahvalim Inicijativi za lokalnu samoupravu i javnu upravu Instituta za otvoreno društvo na pruženoj pomoći i PALGO centru na organizaciji više aspekata ovog poduhvata. Tokom celog procesa logističku i analitičku podršku pružali su mi članovi Tima za pravne reforme pri Programu za reformu lokalne samouprave u Srbiji, gđa Tatijana Pavlović-Križanić, gđica Milica Milošević i nadasve šef Tima, gđin Dušan Vasiljević. Na kraju, želim da zahvalim gđinu Marku Birnbaumu na pomoći u analizi i prezentaciji podataka, kao i neprocenjivoj pomoći u redigovanju teksta. Sve moguće greške su isključivo moje.

Međutim, čini se da je Ministarstvo finansija i ekonomije samo površno svesno ovog problema, i još nije počelo da razmišlja o izmeni sistema finansiranja lokalne samouprave. Istovremeno, potreba za temeljnom izmenom sistema stvara priliku za rešavanje drugih ozbiljnih nedostataka.

- Prvo, otprilike 16% prihoda lokalne samouprave dolazi iz dela ustupljenih poreza gde se obim sredstava određuje godišnje, putem netransparentne formule koja se odnosi na potrebe svake jedinice lokalne samouprave. To što se obim tih sredstava određuje na godišnjem nivou, na način koji nije transparentan i često u poslednji čas, znači da se lokalna samouprava suočava sa ogromnim teškoćama u planiranju sopstvenog budžeta a posebno kapitalnih investicija.
- Drugo, formula zasnovana na potrebama, koja se koristi pri određivanju i dodeljivanju ovih dopunskih prihoda (dela poreza) lokalnoj samoupravi ne funkcioniše dobro. Štaviše, statistička analiza pokazuje da ne postoji korelacija između dodele ovih sredstava i ukupnog iznosa drugih ostvarenih prihoda jedinica lokalne samouprave. Zbog toga, ne iznenađuje da sistem karakteriše prilično velika neujednačenost prihoda po glavi stanovnika u različitim jedinicama lokalne samouprave.
- Treće, upravljanje i ubiranje poreza na imovinu od republičke Vlade u ime lokalne samouprave je veoma neefikasno. Štaviše, naša je procena da se ubire samo jedna trećina poreza na imovinu. Zbog toga je neophodna reforma sadašnjeg sistema, kako bi se obezbedila preciznija procena i veći stepen naplate poreza na imovinu. Najbolji način za to je da se odgovornost za naplatu poreza u potpunosti prenese na lokalnu samoupravu, kao i makar delimična odgovornost za određivanje stope poreza i procenu vrednosti imovine.
- Četvrto, sistem finansiranja lokalne samouprave Srbije nema konceptualnu ili pravnu osnovu za namenska sredstva za finansiranje specifičnih programa investicija (kategorijske grantove), sredstva za finansiranje izvornih poslova (blok grantove) ili sredstva za obavljanje poverenih poslova (grantove). Ovo ne samo da je neuobičajeno i u suprotnosti sa praksom Evropske unije, nego će otežati svako buduće poveravanje poslova lokalnoj samoupravi u oblasti zdravstva, obrazovanja i socijalne zaštite. Takođe, ovo praktično onemogućava republičku Vladu da finansira specifične projekte.

Uzevši u obzir ove, kao i probleme koje će prouzrokovati uvođenje PDV-a, Vlada Srbije bi trebalo odmah da počne da razmišlja o načinu na koji planira da finansira lokalnu samoupravu u budućnosti. Ovaj poduhvat treba da bude usmeren na izradu novog, sveobuhvatnog zakona o finansijskim sredstvima lokalne samouprave i treba da bude realizovan u saradnji sa Stalnom konferencijom gradova i opština.

Tim zakonom treba da se definišu novi izvori prihoda za 30% prihoda lokalne samouprave koji će biti „izgubljeni” kada PDV zameni porez na promet. Takođe bi trebalo da se definiše novi sistem fiskalnog ujednačavanja zbog toga što je sadašnji – izuzetno neefikasan sistem – uglavnom zasnovan na godišnje utvrđenom udelu svake

jedinice lokalne samouprave u porezu na promet koji će takođe nestati sa uvođenjem PDV-a.

Ukratko, celokupan sistem će morati da bude restrukturisan. Ima više načina da se to uradi, i zapravo ne postoji jedan pravi način. Ipak, bilo bi izuzetno dobro ukoliko bi zakonodavci, u toku razmatranja pitanja zamene „izgubljenog” dela poreza na promet drugim prihodom, nastojali da predvide:

- **Objektivan iznos sredstava (izračunat na osnovu formule) za ujednačavanje (grantova)** koji bi se obezbeđivao iz fiksnog procenta republičkih budžetskih prihoda (ili manje poželjno, iz fiksnog udela u republičkom porezu na lični dohodak građana ili republičkim prihodima iz PDV-a).
- **Opšta sredstva (grantove) izračunata na osnovu formule** koja bi bila obezbeđena iz fiksnog udela u republičkom budžetu (ili manje poželjno, povećanjem fiksnog udela u republičkom porezu na lični dohodak građana ili republičkim prihodima iz PDV-a).
- Pravnu mogućnost za **namenska sredstva za finansiranje izvornih poslova (blok grantove), sredstva za finansiranje specifičnih investicionih programa (kategorijska sredstva) i sredstva za poverene poslove (grantove).**

Istovremeno, republička Vlada bi trebalo da **na lokalnu samoupravu prenese odgovornost za upravljanje porezom na imovinu i određivanje stopa poreza**, možda u okviru ograničenja utvrđenih na nivou Republike. Ovo bi nesumnjivo povećalo ostvarenje prihoda od poreza kojim trenutno upravlja Republika. Jednako važno je to da ovim Republika lokalnoj samoupravi ne bi obezbedila samo način da finansira preko potrebna kapitalna ulaganja i prilagodi nivo trošenja potrebama zajednice, nego bi takođe naglasila direktnu vezu između donosilaca odluka na nivou lokalne samouprave i platežne moći njihovih glasača.

I. UVOD

Svrha ovog priloga jeste da se opiše trenutna struktura i funkcionisanje sistema finansiranja lokalne samouprave Srbije i da se daju konkretni predlozi za njegovu reformu u naredne dve godine. U prvom delu priloga zaključujem da su zakonodavci uradili izvrstan posao povećavajući prihode lokalne samouprave u proteklih nekoliko godina. Kao rezultat toga, za razliku od drugih zemalja u početnoj fazi tranzicije, može se reći da „prosečna” jedinica lokalne samouprave u Srbiji ima dovoljno prihoda po glavi stanovnika za obavljanje poslova koji su trenutno u njenoj nadležnosti.

Zakonodavci su takođe obavili dobar posao proširenjem nadležnosti lokalne samouprave u Srbiji, a zvaničnici koji se biraju na lokalnom nivou sada imaju relativnu slobodu da koriste sredstva prema sopstvenom viđenju prioriteta svojih glasača. Republička Vlada je takođe u značajnoj meri povećala sposobnost lokalne samouprave da ostvaruje prihode. Ovo ima presudan značaj zbog toga što zvaničnici lokalne samouprave treba da snose značajnu odgovornost ne samo za način trošenja novca,

nego i način njegovog prikupljanja. Ipak, iako sposobnost lokalne samouprave da ostvaruje prihode sada nije beznačajna, prihodi mogu i treba da se povećaju.

Takođe zaključujem da sistem ima jedan broj veoma ozbiljnih slabosti. Sadašnji mehanizam fiskalnog ujednačavanja nije transparentan i predvidljiv i, što je najvažnije, ne služi svojoj osnovnoj svrsi. Kao rezultat toga, može se reći da iako „prosečna” jedinica lokalne samouprave ima dovoljno prihoda po glavi stanovnika da ispuni svoje obaveze, veliki broj, pre svega malih opština, iako ne samo njih, nema dovoljne prihode za pružanje osnovnih usluga svojim građanima po prihvatljivim standardima. To je pretnja za uravnotežen privredni razvoj zemlje i treba da se ispravi.

Jednako je važno da sistemu nedostaju bilo kakvi mehanizmi za obezbeđivanje namenskih ili nenamenskih sredstava (grantova) lokalnoj samoupravi. Bez mogućnosti da se obezbede potrebna sredstva za konkretne projekte, republička Vlada će u budućnosti imati teškoća u prenošenju novih nadležnosti na lokalnu samoupravu i/ili u selektivnom pružanju pomoći za izgradnju infrastrukture u jedinicama lokalne samouprave koje nemaju sredstava da same i u potpunosti finansiraju takve investicije.

Osim toga, postojeći porez na imovinu kojim upravlja Republika donosi mnogo manje prihoda lokalnoj samoupravi nego što je moguće, i treba da bude u potpunosti ili delimično prenet na lokalnu samoupravu. Štaviše, takav korak bi bogatijim jedinicama lokalne samouprave dao mogućnost za mnogo veće kapitalne investicije i verovatno mogućnost republičkoj Vladi da da veću pomoć siromašnijim opštinama u prevazilaženju infrastrukturnih problema nasleđenih iz prošlosti.

Na kraju, zaključujem da sistem finansiranja lokalne samouprave Srbije generalno u velikoj meri zavisi od dela ustupljenih poreza i posebno dela prihoda od poreza na promet na osnovu teritorije njegovog ubiranja. Ova kombinacija je izuzetno problematična, jer će Srbija uskoro morati da zameni porez na promet porezom na dodatu vrednost (PDV) kako bi svoju fiskalnu politiku uskladila sa standardima Evropske unije. Usled činjenice da PDV ne može da se ustupa prema mestu ubiranja, uvođenje PDV-a će zahtevati temeljnu rekonstrukciju sadašnjeg sistema finansiranja lokalne samouprave.

U drugom delu dokumenta zaključujem da neophodnost za reformu koju nameće uvođenje PDV-a treba iskoristiti kao priliku da se isprave neki drugi nedostaci sistema i dajem neke sugestije za to.

Prvo, 30% prihoda lokalne samouprave koji trenutno dolaze iz ustupljenih poreza treba da bude zamenjeno opštenamenskom subvencijom i sredstvima za ujednačavanje rashoda, možda u kombinaciji sa fiksnim udelom u porezu na dohodak. Drugo, lokalnoj samoupravi treba dati veću kontrolu nad porezom na imovinu kako bi povećala sposobnost ostvarenja prihoda. Konačno, treba napraviti paket namenskih sredstava (grantova) kako bi se pomoglo da nove nadležnosti budu poverene lokalnoj samoupravi i kako bi se obezbedila sredstva onim opštinama koje nisu u stanju da same u potpunosti finansiraju investicije.

Ukoliko se sprovedu ispravno, ove reforme bi trebalo da povećaju sposobnost bogatijih jedinica lokalne samouprave da same finansiraju investicije, a istovremeno bi značajno smanjile disparitet prihoda između jedinica lokalne samouprave u celoj Srbiji. Oba ova cilja se verovatno mogu postići bez povećanja rashoda republičke Vlade ukoliko se odgovornost za porez na imovinu u potpunosti ili delimično prenese na lokalnu samoupravu.

Dokument se zasniva na razgovorima sa opštinskim zvaničnicima, predstavnicima Stalne konferencije gradova i opština i radu Branka Stipanovića iz Ministarstva finansija, čiji je doprinos bio najveći. Gospodin Stipanović je napravio sveobuhvatnu bazu podataka o prihodima svih jedinica lokalne samouprave od 2000. do 2003. godine, izradio prvu analizu tih prihoda i opisao razvoj sistema u proteklih deset godina.

Analiza gospodina Stipanovića i ona koja je predstavljena u ovom prilogu su „jednostrane” utoliko što se oslanjaju isključivo na prihode jedinica lokalne samouprave; lokalne vlasti u Srbiji do sada nisu podnosile izveštaje o rashodima u skladu sa jedinstvenim klasifikacionim kodovima. Zbog toga je teško izvesti bilo kakav zaključak o standardnom obrascu rashoda lokalne samouprave. Međutim, gde god je to moguće, dao sam ocenu tih obrazaca zasnovanu na razgovorima sa opštinskim zvaničnicima i savetnicima Tima za finansijsko poslovanje pri Programu za reformu lokalne samouprave u Srbiji.

U narednih nekoliko godina, problem sa podacima o rashodima trebalo bi da bude rešen postupnom primenom novog sistema trezora Srbije. Ovaj sistem obavezuje jedinice lokalne samouprave da predstave i prihode i rashode u skladu sa standardizovanim budžetskim kodovima (budžetska klasifikacija). Stoga, trebalo bi da bude moguće dublje analizirati i uz više argumenata oceniti adekvatnost prihoda lokalne samouprave generalno i po različitim tipovima jedinica lokalne samouprave.

Treba takođe primetiti da je teško doći do pouzdanih podataka o ukupnim javnim rashodima i bruto društvenom proizvodu Republike Srbije. Čini se da je to delom rezultat nejasnog odvajanja računa Srbije i Crne Gore koje se desilo nakon *de facto* raspada sada ponovo ujedinjene zajedničke države. Takođe, čini se da je to rezultat metodoloških izmena načina na koji Srbija prati javne prihode.

Opet, ovi problemi bi trebalo da budu rešeni u skoroj budućnosti, približavanjem Srbije poziciji u kojoj će biti sposobna da primeni sistem „konsolidovanih javnih rashoda” u skladu sa normama Evropske unije. Ipak, trenutno je teško reći bilo šta definitivno o rashodima lokalne samouprave u kontekstu udela tih rashoda u ukupnim javnim rashodima ili bruto društvenom proizvodu.¹

¹ Nekoliko većih gradova uzelo je zajmove. Osim toga, lokalna samouprava u Srbiji je neznatno zadužena. Takođe, ni lokalna samouprava Srbije ni njihova komunalna preduzeća, po svemu sudeći, ne duguju svojim dobavljačima veliki iznos novca. Kao rezultat, može se reći da su ukupna sredstva lokalne samouprave manje ili više jednaka njenim ukupnim rashodima.

II. SISTEM FINANSIRANJA LOKALNE SAMOUPRAVE U SRBIJI

A. Razvoj sistema finansiranja lokalne samouprave Srbije devedesetih godina

Svrha ovog priloga nije da prati promene u sistemu finansiranja lokalne samouprave Srbije u proteklih 15 godina. Ipak, neophodno je osvrnuti se na tu temu da bi sadašnji sistem mogao uporedno da se posmatra.

Kao i druge konstitutivne republike bivše jugoslovenske federacije, i Srbija je imala prilično decentralizovan sistem finansiranja lokalne samouprave do devedesetih godina prošlog veka. S jedne strane, lokalna samouprava nije bila odgovorna samo za pružanje osnovnih usluga, nego je imala i značajne odgovornosti u upravljanju i finansijama u oblastima obrazovanja, zdravstva i socijalne zaštite. S druge strane, takođe je imala značajnu mogućnost realizacije sredstava, posebno kontrolu nad tržišno orijentisanim porezom na imovinu.

Međutim, sistem nije bio dobro regulisan i čini se da su se tokom osamdesetih godina desile najmanje dve stvari. Prvo, pojavile su se radikalne razlike između poreske politike različitih opština unutar Republike, gde su se građani suočili sa izuzetno različitim poreskim obavezama. Drugo, republička Vlada se nalazila pod sve većim pritiscima zahteva lokalne samouprave za dopunskom finansijskom pomoći, koju je Republika, čini se, davala više na osnovu političkih kriterijuma nego ozbiljne analize mogućnosti lokalne samouprave da ostvari prihode.

Kao rezultat toga, sistem je bio i decentralizovan i politizovan. U praksi je ova kombinacija značila ne samo značajno različita poreska opterećenja u različitim opštinama i gradovima, nego i to da nivo poreskih opterećenja nije gotovo uopšte bio povezan sa usmeravanjem dopunskih finansijskih sredstava Republike prema lokalnoj samoupravi. Što je još gore, usled sveukupnih ekonomskih problema u zemlji, sama Republika nije mogla da priušti pružanje dopunske finansijske pomoći koju je bila prisiljena da pruža lokalnoj samoupravi manje-više na osnovu pukog slučaja.²

Raspad Jugoslavije devedesetih godina radikalno je promenio situaciju. Kao i drugde u bivšoj Jugoslaviji, Vlada Srbije rapidno je krenula u konsolidaciju jake centralne vlasti. Ustavom iz 1990. godine ukinuto je pravo lokalne samouprave na uvođenje poreza i uspostavljena je Srbija kao unitarna država. Lokalnoj samoupravi je takođe

² Ovaj deo rada se prvenstveno zasniva na radu B. Stipanovića *Sistem finansiranja jedinica lokalne samouprave u Republici Srbiji* (PALGO centar, Beograd, 2003. godine). Takođe sam koristio rad F. Conwaya, et al, *Macedonia Local Government in Transition* (Urban Institute, projekat USAID-a 06610903, Washington D.C., 1999) i M. Gallaghery *A Proposed Fiscal Decentralization Plan for Montenegro* (ICMA/USAID, Washington D.C., mart 2001).

oduzeta svaka značajna uloga u pružanju usluga u društvenom sektoru, na primer u obrazovanju.

Rat, sankcije i hiperinflacija izazvali su dalje fiskalno ograničenje i sveobuhvatniju reformu finansiranja lokalne samouprave 1994. godine. Nakon te reforme lokalnoj samoupravi su ostale tri osnovne grupe prihoda. Dok su se struktura, i u nekom smislu, svojstva ovih prihoda u toku protekle decenije menjali, oni još uvek predstavljaju osnovu današnjeg sistema. Stoga je vredno posvetiti pažnju ovim grupama prihoda i promenama do kojih je vremenom došlo u njihovoj strukturi.

Prvu grupu čine lokalne takse i naknade čiju je visinu ograničavala republička Vlada i ponekad zadržavala deo prihoda. U mnogim slučajevima prihodi od taksa i naknada bili su namenjeni za oblast u kojoj su ostvareni. Tako je, na primer, lokalna samouprava dobijala 80% boravišne takse koju je odredila republička Vlada, ali je mogla da je koristi isključivo za rashode u oblasti unapređenja turizma. Ova grupa prihoda se u pojmovniku sistema finansiranja lokalne samouprave u Srbiji nazivala, i još uvek se naziva, **izvornim prihodima**.

Zanimljivo je i važno da u ovu grupu ulazi i takozvani samodoprinos, kao nasleđe iz prošlosti. Ova taksa je zapravo taksa koju lokalna samouprava može da uvede putem referendumu kako bi preduzela konkretne investicione projekte. Štaviše, to je ostalo jedino ovlašćenje lokalne samouprave da uvodi poreze nakon što je Srbija postala unitarna država 1990. godine.

Drugu grupu prihoda čine razni porezi čiji se prihodi dele između Republike i lokalne samouprave. Tu spadaju porez na imovinu, porez na prenos apsolutnih prava, porez na razne prihode građana³ i, najistaknutiji, porez na promet. Za razliku od „izvornih prihoda”, prihodima iz ove grupe poreza se uvek moglo slobodno raspolagati. Uz izuzetak poreza na promet – u kojem je različito učešće gradova (Beograd, Niš, Novi Sad i Kragujevac) i svih drugih jedinica lokalne samouprave (opština) – sve jedinice lokalne samouprave godišnje dobijaju isti procenat prihoda od ovih poreza.

Zbog toga što se učešće u ovim porezima nije menjalo godišnje, ova grupa prihoda se u pojmovniku sistema finansiranja lokalne samouprave u Srbiji naziva **ustupljeni prihodi „van ograničenja”**⁴. Po tome se razlikuju od „ograničenih” **ustupljenih prihoda** ili prihoda iz poreza gde se procenat koji pripada lokalnoj samoupravi određuje u godišnjem zakonu.

Tokom devedesetih godina, jedini prihod u ovoj kategoriji dolazio je iz *dopunskog godišnje utvrđenog dela poreza na promet*, koji se jedinicama lokalne samouprave ustupao po diferenciranim stopama. Drugim rečima, sve jedinice lokalne sa-

³ Srbija još uvek nema konsolidovani sistem poreza na dohodak. Zbog toga je još uvek moguće deliti određene „stavke” poreza na dohodak između različitih nivoa vlasti. Tako, na primer, jedinicama lokalne samouprave u Srbiji pripada 100% poreza na dohodak koji se na njihovoj teritoriji ostvaruje iz „prihoda od izdavanja u zakup nekretnina”.

⁴ Zapravo, ovde se dogodila značajna promena kako u sastavu ove grupe poreza tako i u stopi učešća po kojoj su ustupani prihodi te grupe tokom devedesetih godina.

mouprave dobijale su fiksni udeo u osnovici poreza na promet ostvarenog na njihovoj teritoriji i dopunski deo poreza na promet koji se utvrđuje posebno za svaku opštinu. Pošto se za svaku jedinicu lokalne samouprave ovaj udeo utvrđuje posebno, dopunski deo poreza na promet određivalo je Ministarstvo finansija putem formule. Ova formula je, bar prvobitno, bila zasnovana na prosečnim troškovima određenih usluga u različitim tipovima jedinica lokalne samouprave po glavi stanovnika. Kako se prvobitno došlo do procene tih troškova ostaje nejasno. Ipak, važno je primetiti ono što se desilo sa formulom u toku protekle decenije.

Prvo, neke jedinice lokalne samouprave mogle su da povećaju iznos novca koji dobijaju putem formule, uz argument da su za određene institucije za kulturu, sport ili socijalnu zaštitu koje finansiraju jedinice lokalne samouprave neophodna dopunska sredstva republičke Vlade. Drugo i važnije, iznosi izraženi u dinarima koji su prvobitno korišćeni za određivanje relativnih troškova određenih usluga u različitim tipovima jedinica lokalne samouprave postepeno su pretvoreni u koeficijente (faktorisanje cene)⁵.

Konačno, paralelno sa faktorisanjem početnih troškova i prilagođavanjem koeficijentata, čini se da se ukupni iznos novca koji se ustupa ovim sistemom određuje prema (relativno fiksnom) procentu bruto društvenog proizvoda ili procentu prihoda koje lokalna samouprava dobija iz drugih izvora. Zajedno, ove promene su smanjile vezanost formule za računicu zasnovanu na konkretnim troškovima obezbeđivanja posebnog paketa usluga u različitim tipovima jedinica lokalne samouprave i učinili je opštijim oblikom transfera sredstava. Na ovo pitanje ćemo se više osvrnuti u daljem tekstu.

Ono što je bitno primetiti jesu dve stvari. **Prvo, da su temelji sadašnjeg sistema finansiranja lokalne samouprave postavljeni za vreme devedesetih godina. Drugo, u toku decenije položaj lokalne samouprave u Srbiji radikalno se pogoršao.** Ukratko, Miloševićev režim je oduzeo lokalnoj samoupravi nadležnosti, radikalno umanjio njena ovlašćenja da upravlja svojim rashodima, oduzeo joj pravo na uvođenje poreza i učinio je gotovo potpuno zavisnom od republičke Vlade po pitanju prihoda. Štaviše, deset godina rata, oslabljena ekonomija i fiskalna ograničenja uticali su na „izgladnelost” lokalne samouprave za sredstvima i onemogućili joj održavanje ili zamenu uveliko devastirane infrastrukture.

B. Reforma sistema finansiranja lokalne samouprave u 2001. godini

Odmah nakon pada Miloševićevog režima 5. oktobra 2000. godine nova Vlada je započela reformu sistema finansiranja lokalne samouprave. Do kraja 2001. godine

⁵ Osnova nekih koeficijentata takođe je značajno izmenjena 2001. godine, gde su koeficijenti zasnovani na ceni određenih usluga postali koeficijenti zasnovani na objektivnijim kriterijumima vezanim za potrebe, poput broja stanovnika, broja odeljenja u školama i gustine stanovništva.

izmenjeni su i Zakon o javnim prihodima i javnim rashodima i Zakon o lokalnoj samoupravi. Ove izmene imale su dva cilja: da se povećaju prihodi lokalne samouprave i vrate neka od ovlašćenja za upravljanje rashodima koja su bila podrivana sistemom određivanja namene sredstava u Miloševićevom režimu.⁶

Najvažnija izmena bilo je davanje prava lokalnoj samoupravi na uvođenje poreza na fond zarada po stopi do 3,5 % za preduzeća na njenoj teritoriji. Ovde je važno napomenuti da je ova reforma ne samo značajno povećala prihode lokalne samouprave nego joj je vratila i neka od predašnjih prava na uvođenje poreza. Kada se uzme u obzir njihovo finansijsko stanje, ne iznenađuje da su sve jedinice lokalne samouprave u Srbiji odmah počele u potpunosti da ostvaruju pravo na uvođenje ovog poreza⁷.

Izmenama ovih zakona takođe se povećalo učešće lokalne samouprave u jednom broju drugih poreza. Tako je učešće lokalne samouprave u porezu na imovinu povećano sa 25 na 100% a učešće u boravišnoj taksi sa 80 na 100%. U isto vreme, stopa poreza na prenos apsolutnih prava povećana je sa 3 na 5%. Sveukupno, ove promene su značajno povećale prihode lokalne samouprave.

Konačno, ukinuta je većina uslova za određivanje namene sredstava koji su bili uvedeni za takse i naknade lokalne samouprave, kao i praktično sva ograničenja koja su im nametnuta tokom devedesetih. Kao rezultat, reformom iz 2001. godine su značajno povećani prihodi lokalne samouprave, donekle je poboljšana njena još uvek ograničena sposobnost da ostvaruje prihode i u velikoj meri joj je vraćeno pravo na raspolaganje sredstvima (upravljanje rashodima).

C. „Vertikalni balans” sistema finansiranja lokalne samouprave Srbije

U januaru 2002. godine Republika Srbija je donela novi Zakon o lokalnoj samoupravi. Zakonom su uvedene značajne izmene u organizacionoj strukturi lokalne samouprave i razjašnjena neka od njenih prava koja se tiču Republike. Zakonom, međutim, nisu povećane njene nadležnosti.

Ipak, Zakonom su još jednom povećani prihodi lokalne samouprave. Lokalnoj samoupravi je ustupljeno 100% poreza na prihode od samostalne delatnosti i poreza na dohodak građana, i to na prihode od nepokretnosti i prihode od davanja u zakup pokretnih stvari, prihode od igara na sreću, prihode od osiguranja lica i druge prihode. Što je najvažnije, bar sa strogo finansijskog gledišta, njihovo (stabilno) učešće u porezu na promet povećano je sa 5 na 8% (15% za Beograd i 10% za Niš, Novi Sad i Kragujevac).

Kada se sve uzme u obzir, reformama 2001 – 2002. godine radikalno su povećani prihodi lokalne samouprave. Štaviše, oni su gotovo udvostručeni, što je prikazano u

⁶ Ovaj deo se uglavnom zasniva na radu B. Stipanovića, Op. cit.

⁷ Važno je napomenuti da porez na fond zarada ima regresivni karakter utoliko što se uvodi za sve firme po istoj stopi bez obzira na njihov profit – ili nedostatak profita.

tabeli 1. Jednako važno je to da su sredstva udvostručena bez poveravanja novih poslova lokalnoj samoupravi⁸.

Tabela 1.

Rast prihoda lokalne samouprave u stalnim cenama iz 2003. godine
(x 1000 dinara)

Godina	Prihodi lokalne samouprave	Prosečni prihodi po glavi stanovnika	Rast u odnosu na prethodnu godinu	Rast u odnosu na 2000. god.
2000.	34,276,468	4,582	/	/
2001.	41,391,705	5,534	21%	21%
2002.	63,119,292	8,439	52%	84%
2003.*	66,574,432	8,901	5%	94%

*Napomena: Podaci iz 2003. predstavljaju planirane a ne stvarne prihode.

Izvor: Moja kalkulacija zasnovana na podacima Ministarstva finansija.

Tabela 2. daje osnovne podatke o vezi između prihoda lokalne samouprave i bruto društvenog proizvoda, kao i između prihoda lokalne samouprave i ukupnih budžetskih prihoda i rashoda Republike Srbije, uključujući prihode lokalne samouprave, ali bez prihoda i rashoda raznih vanbudžetskih sredstava (zdravstvo, penzije itd.)⁹. Ovi brojevi pokazuju da je uprkos gotovo udvostručenim prihodima lokalne samouprave ukupni udeo lokalne samouprave u javnoj potrošnji ostao izuzetno stabilan sa oko 25%.

⁸ Član 18. Zakona o lokalnoj samoupravi iz 2002. godine navodi izvorne poslove lokalne samouprave. Ti poslovi su gotovo u potpunosti svedeni na osnovne komunalne poslove.

⁹ Ove cifre treba uzimati sa oprezom iz dva razloga: prvo, Srbija je u procesu konsolidacije vanbudžetskih sredstava na nivou centralne vlasti. Stoga je moguće da brojevi koji predstavljaju prihode i rashode republičkog budžeta nisu srazmerni od godine do godine. Drugo, uprkos činjenici da su svi navedeni brojevi preuzeti iz podataka Ministarstva finansija, Memorandum o budžetu za 2003. godinu navodi prihode lokalne samouprave za sve date godine kao otprilike 4,5% bruto društvenog proizvoda. To je možda zbog toga što Memorandum ne obuhvata prihode lokalne samouprave iz taksa i naknada, ili možda iz svih izvornih prihoda. To bi objasnilo veći udeo u bruto društvenom proizvodu u mojoj računici za 2002. i 2003. godinu. Ali, to ne objašnjava manji udeo u mojoj računici za 2001. godinu.

Tabela 2.

*Prihodi lokalne samouprave kao deo bruto društvenog proizvoda
i budžetski prihodi i rashodi iskazani u tekućim cenama
(x 1000 dinara)*

	2001.	2002.	2003.*
Bruto društveni proizvod	724,100,000	978,000,000	1,190,000,000
Republički budžetski rashodi	127,339,872	220,770,936	296,643,364
Republički budžetski prihodi	125,069,575	217,379,630	261,501,819
Prihodi lokalne samouprave	30,433,466	55,319,274	66,574,432
Republički rashodi kao procenat BDP-a	17.6%	22.6%	24.9%
Republički prihodi kao procenat BDP-a	17.3%	22.2%	22.0%
Prihodi lokalne samouprave u procentima BDP-a	4.2%	5.7%	5.6%
Prihodi lokalne samouprave u % budžetskih rashoda	23.9%	25.1%	22.4%
Prihodi lokalne samouprave u % budžetskih prihoda	24.3%	25.4%	25.5%

*Napomena: Podaci za 2003. godinu predstavljaju planirane a ne stvarne prihode.

Izvor: podaci o lokalnoj samoupravi dobijeni od gospodina Stipanovića iz Ministarstva finansija, a podaci o BDP i republičkim prihodima i rashodima uzeti su iz Memoranduma o budžetu za 2003. godinu. Kalkulacije su moje.

Ovi podaci upućuju na to da republička Vlada svesno vodi politiku vezanja prihoda lokalne samouprave za fiksni procenat ukupnih javnih prihoda. Ili, drugim rečima, da republička Vlada nije pokušala da nepravedno prebaci troškove fiskalnog prilagođavanja na lokalnu samoupravu. Ovo je bitno jer je u mnogim zemljama decentralizacija okarakterisana kao prenošenje nadležnosti centralne vlasti na lokalnu samoupravu, ali uz manja sredstva (ili pravo na uvođenje poreza) od onih koja je centralna vlast trošila za obavljanje istih poslova u prošlosti.

Slično tome, činjenica da su prihodi lokalne samouprave iskazani kao procenat BDP takođe u porastu, dok su nadležnosti ostale iste upućuje na to da je u stvarnosti lokalna samouprava Srbije bila u prilično dobroj finansijskoj situaciji u proteklih nekoliko godina. Međutim, malo je teže definisati šta ti brojevi znače u uporednom smislu.

Tabela 3. daje podatke o prihodima lokalne samouprave iskazanim u procentualnom delu ukupnih javnih prihoda i BDP za šest zemalja u tranziciji u periodu 1997–1999. u poređenju sa istim podacima za Srbiju u periodu 2001–2003. godine.

Tabela 3.

*Uporedni podaci o javnoj potrošnji u Srbiji
i šest drugih zemalja u tranziciji*

	Udeo ukupnih prihoda svih nivoa vlasti osim državnog u BDP		
	1997.	1998.	1999.
Češka Republika	7,15	7,2	8,6
Mađarska	11,3	11,5	11,1
Poljska	9,4	9,3	12,0
Estonija	7,8	7,7	7,8
Letonija	9,9	10,5	10,8
Litvanija	7,5	8,3	7,3
Srbija	2001.	2002.	2003.
	4,2	5,7	5,6

Izvor: Moja kalkulacija; Organizacija za evropsku saradnju i razvoj OECD, Revenues 1965-1999.

Na prvi pogled, čini se da ovi brojevi pokazuju da je procentualni udeo prihoda lokalne samouprave u Srbiji u BDP relativno nizak. Ovaj utisak je, međutim, pogrešan, jer za razliku od lokalne samouprave u drugim zemljama u tranziciji, lokalnoj samoupravi u Srbiji tek treba da se povere nadležnosti iz oblasti obrazovanja, zdravstva ili socijalne zaštite. Na primer, u Mađarskoj, Poljskoj, Letoniji i Litvaniji u nadležnost lokalne samouprave spadaju finansiranje osnovnog i srednjeg obrazovanja, kao i neki poslovi u društvenom sektoru koji iziskuju značajna sredstva. Samo troškovi za osnovno i srednje obrazovanje predstavljaju 4 do 6% BDP. Stoga, ako se smanje troškovi za vršenje ovih poslova, udeo u BDP za lokalnu samoupravu u Srbiji može da se uporedi sa istim udelom u Mađarskoj i Poljskoj i visok je u odnosu na Litvaniju.

Ovaj prilično visok i stabilan udeo prihoda lokalne samouprave u ukupnim javnim prihodima, kao i umeren udeo prihoda lokalne samouprave u BDP obezbeđuje makar *prima facie* osnovu za tvrdnju da lokalna samouprava u Srbiji dobija onoliko javnih prihoda koliko društvo u celini može da priušti, i da bi ovi prihodi trebalo da omogućе *bar prosečnoj* jedinici lokalne samouprave da obezbedi usluge na adekvatan način.

Ili, rečeno jezikom javnih finansija, opravdano se može reći da je sadašnji sistem finansiranja lokalne samouprave „vertikalno balansiran”, jer prosečna lokalna samouprava dobija sredstva koja su adekvatna za pokrivanje njenih rashoda.

Da li sve jedinice lokalne samouprave dobijaju dovoljne prihode za odgovarajuće ispunjavanje svojih obaveza je drugo pitanje. Ukratko, kao što ćemo videti u daljem tekstu, verovatno postoje razlozi da se sadašnji sistem finansiranja lokalne samouprave ne smatra „horizontalno izbalansiranim”, jer postoji veliki broj jedinica lokalne samouprave u Srbiji čiji je prihod po glavi stanovnika dosta ispod republičkog proseka.

D. Struktura prihoda lokalne samouprave u Srbiji

Zakonom o lokalnoj samoupravi iz 2002. godine potvrđuju se tri osnovne kategorije prihoda koje su uspostavljene devedesetih. Članovi 77, 78. i 99. Zakona definišu izvorne prihode, ustupljene prihode van ograničenja i ograničene ustupljene prihode, u skladu sa prethodno korišćenom terminologijom. Zanimljivo je da Zakon ne sadrži kategoriju prihoda od zajmova, kredita ili obveznica, uprkos činjenici da se članom 30. Zakona o lokalnoj samoupravi i članom 34a Zakona o javnim prihodima i javnim rashodima lokalnoj samoupravi daje pravo na zaduživanje.

Još važnije, Zakonom se ne uspostavljaju konceptualne ili pravne kategorije za namenska ili nenamenska sredstva – sredstva za lokalnu samoupravu koja se mogu koristiti isključivo za određene oblasti, programe ili aktivnosti, ili sredstva kojima se može slobodno raspolagati. Zbog odsustva takvih sredstava, za republičku Vladu će biti veoma teško da prenese nove nadležnosti lokalnoj samoupravi ili da obezbedi konkretnu pomoć siromašnijim opštinama ili opštinama koje se suočavaju sa teškoćama u obavljanju pojedinih poslova ili izgradnji neophodne infrastrukture. Štaviše, nedostatak sredstava (grantova) u sistemu Srbije već prisiljava donosiocce odluka da koriste razne komplikovane i neprimerene instrumente za postizanje ciljeva za koje se obično koriste grantovi.

U Prilogu predstavljamo strukturu prihoda lokalne samouprave u Srbiji u periodu 2000. do 2003. godine iskazanu u stalnim cenama iz 2003. godine. U tabeli je uzet u obzir jedan broj poreza koji su 2001. godine iz režima ograničenih ustupljenih poreza prevedeni u režim ustupljenih poreza van ograničenja. U tabeli se može videti da je ideo izvornih prihoda u ukupnim prihodima lokalne samouprave smanjen sa 66% koliko su iznosili 2000. godine na 41% u 2003. godini. Ovo smanjenje, međutim, ne treba shvatiti kao slabljenje izvornih prihoda. To je zapravo rezultat radikalnog rasta ukupnih prihoda do kojeg je došlo prvenstveno, ali ne isključivo, zbog rasta ustupljenih poreza. Dalje u tekstu ćemo odvojeno posmatrati ove tri glavne kategorije prihoda.

1. Izvorni prihodi

Članom 78. Zakona o lokalnoj samoupravi definišu se izvorni prihodi lokalne samouprave. Od 2001. godine nije došlo do veće izmene spiska navedenog u Zakonu. Međutim, 2001. godine lokalna samouprava je dobila pravo da uvede porez na fond zarada u visini od 3,5% za preduzeća na njenoj teritoriji. U Zakonu o lokalnoj samoupravi porez na fond zarada svrstava se u ustupljene prihode van ograničenja, ali zbog toga što lokalna samouprava ima značajnu kontrolu nad stopom poreza, u skladu sa OECD-ovim i drugim međunarodnim standardima, trebalo bi ga smatrati izvornim prihodom. U daljem tekstu ćemo ga tretirati kao izvorni prihod, osim ako nije drugačije precizirano¹⁰.

Porez na fond zarada zamenio je dve vrste izvornih prihoda koji su prethodno bili obuhvaćeni kategorijom komunalnih naknada i ostalih taksa¹¹. Ako se uporedi prihod iz ove dve kategorije u 2000. godini (7. i 14. red u Prilogu), sa prihodom iz poreza na fond zarada u 2002. godini (1. red), jasno je da su se prihodi lokalne samouprave ovom zamenom povećali: **porez na fond zarada sada predstavlja značajnih 20% svih prihoda lokalne samouprave**. Ovaj porez je tokom 2003. godine doneo 32% više prihoda u (stvarnim) dinarima nego dve zamenjene kategorije prihoda u 2000. godini. Konačno, iako se čini da sve jedinice lokalne samouprave uvode maksimalnu stopu poreza na fond zarada dozvoljenu Zakonom, one imaju pravo da smanje stopu poreza ukoliko smatraju da je to potrebno.

Kao što se može videti u Prilogu, nakon poreza na fond zarada, šest najvažnijih kategorija izvornih prihoda su, po važnosti, naknada za korišćenje građevinskog zemljišta (10. red), naknada za uređenje građevinskog zemljišta (9. red)¹², prihodi od davanja u zakup nepokretnosti u državnoj svojini koje koristi jedinica lokalne samouprave (12. red)¹³, lokalne komunalne takse¹⁴ i takozvane takse na firmu (5. red).

¹⁰ Vredno je pomenuti da se ovaj prihod i u podacima Ministarstva finansija tretira kao izvorni. Za klasifikaciju prihoda lokalne samouprave vidi: *Taxing Powers of State and Local Governments* (OECD, Paris, 1999).

¹¹ Uglavnom se to odnosilo na naknade za firme za korišćenje javnih površina, ulica i komunalija. Za opis ovih taksi vidi deo *Zakona o komunalnim taksama i naknadama* (Sl. glasnik Republike Srbije, br. 11/92, 75/92, 52/93, 67/93, 28/94, 75/94, 53/95, 42/98 i 25/2000) koji se tiče komunalnih naknada za korišćenje dobara od opšteg interesa. Ovaj deo Zakona prestao je da važi usvajanjem Zakona o lokalnoj samoupravi u februaru 2002. godine. Za opis te zamene vidi B. Stipanović *Analiza prihoda lokalne samouprave u periodu 2000 – 2003. godine* (mimeo), PALGO centar, april 2003.

¹² Ove takse se odnose na obezbeđivanje i održavanje komunalne infrastrukture. Njih uglavnom naplaćuju opštinska preduzeća za upravljanje gradskim građevinskim zemljištem, a nekad i komunalna preduzeća poput vodovoda. Od reformi 2000 – 2001. opštinske vlasti su uspostavile prilično široku kontrolu nad stopama ovih taksi. Vidi član 26 – 29. *Zakona o građevinskom zemljištu*.

¹³ Važno je primetiti da je sva imovina u Republici Srbiji i dalje u vlasništvu republičke vlasti. Trenutno se vode razgovori o prenosu bar nekih vlasničkih prava na lokalnu samoupravu. Lokalna samouprava, međutim, i dalje ima pravo na primanja na osnovu ugovora o zakupu imovine kojom raspolaže.

¹⁴ Zakon o komunalnim taksama navodi 15 vrsta lokalnih komunalnih taksi. Većina njih se tiče korišćenja javnih površina za restorane, manifestacije, pijace i drugo. Nakon reformi u periodu 2000-

Uz izuzetak lokalnih administrativnih taksa – čije stope utvrđuje Republika – lokalna samouprava ima bar neku kontrolu nad stopama svih drugih izvornih prihoda. **To znači da ogromna većina izvornih prihoda zapravo predstavlja prihode koje bi većina stručnjaka za javne finansije nazvala „sopstvenim prihodima”¹⁵.**

U ovom kontekstu, samodoprinos (13. red) je od posebnog interesa uprkos činjenici da taj prihod čini manje od 2% ukupnih prihoda lokalne samouprave. Kako smo već rekli, ova taksa je zapravo porez koji lokalna samouprava može da uvede – putem referendumu – za konkretne programe i investicije. Zbog toga je ova taksa u potpunosti oslobođena bilo kakvih ograničenja republičke Vlade i predstavlja čisto izvorni prihod.

Iznenaduje što jedinice lokalne samouprave u Srbiji u velikoj meri koriste samodoprinos i što su građani Srbije spremni da se izjasne i za veći samodoprinos ukoliko veruju da će značajno poboljšati njihov život. Ovo je važno pozitivno nasleđe iz prošlosti koje treba sačuvati, posebno zbog toga što se samodoprinos u budućnosti može koristiti za finansiranje otplate kredita (zajmova i obveznica) preuzetih na ime kapitalnih investicija.

Tabela 4. pokazuje broj jedinica lokalne samouprave koje su uvodile samodoprinos u periodu 2001 – 2003. godine, kao i prosečnu i srednju vrednost izvornih prihoda ostvarenih putem samodoprinosu. Kao što se može videti iz tabele, ogromna većina jedinica lokalne samouprave uvodi samodoprinos svake godine i čini se da učestalost njegovog uvođenja ne zavisi od relativnog bogatstva ili siromaštva određene jedinice lokalne samouprave. Štaviše, najmanje polovina jedinica lokalne samouprave ostvari najmanje 5% svojih izvornih prihoda putem samodoprinosu.

2001. ukinuto je određivanje stope na centralnom nivou za većinu tih taksa. Lokalna samouprava takođe ima pravo da uvede različite takse za različite zone u okviru svoje teritorije.

¹⁵ Nažalost, mnoge zemlje u kategoriju izvornih ili „sopstvenih” prihoda svrstavaju ustupljene poreze. Ovo može da izazove velike zablude. Za dobru tipologiju prihoda lokalne samouprave vidi: OECD, 1999, Op. cit.

Tabela 4.

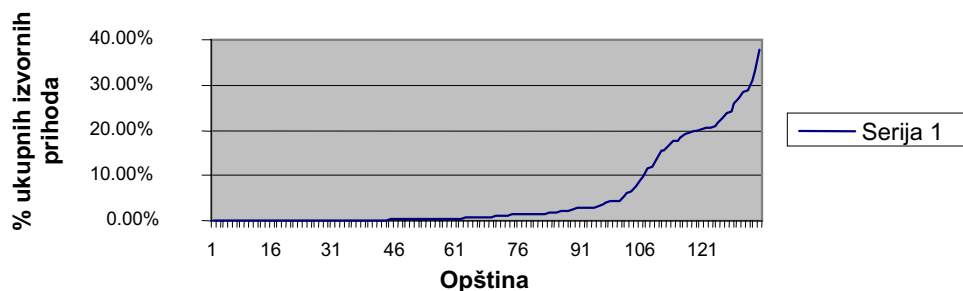
Uvođenje samodoprinosu u periodu 2000 –2003. godine

<i>Uvođenje samodoprinosu u periodu 2000–2003. godine</i>			
	2001.	2002.	2003.
Broj jedinica lokalne samouprave (JLS) koje su uvele samodoprinos (od ukupno 145)	112	102	134
Procenat svih jedinica lokalnih samouprava	78%	71%	92%
Broj JLS sa najnižim prihodima koji je uveo samodoprinos	33	31	42
Broj JLS sa srednjim primanjima koji je uveo samodoprinos	38	35	43
Broj JLS sa najvišim primanjima koji je uveo samodoprinos	41	36	44
Prosečan procenat učešća samodoprinosu u izvornim prihodima JLS koja ga je uvela	0,5%	0,2%	0,5%
Procenat učešća samodoprinosu u izvornim prihodima prosečne (medijana) JLS koja ga je uvela	5%	3%	5%

Zaista, priličan broj jedinica lokalne samouprave koristi samodoprinos i putem njega ostvaruje značajne prihode. To se može videti u dijagramu 1. koji pokazuje procenat učešća prihoda od samodoprinosu u izvornim prihodima svih jedinica lokalne samouprave koje su ga uvele za 2003. godinu. Iznenadjuje podatak iz ovog dijagrama da u najmanje 25 jedinica lokalne samouprave prihodi od samodoprinosu koji su građani usvojili predstavljaju najvažniji izvorni prihod posle poreza na fond zarada. Ukratko, ne samo da se čini da je lokalna samouprava u Srbiji politički spremna da uводи poreze, nego su i građani spremni da plaćaju poreze ukoliko veruju da će to doneti konkretnu korist.

Dijagram 1.

Učešće samodoprinosu u izvornim prihodima za opštine u kojima je uveden 2003. godine iskazan u %



Najvažnije, opravdano se može reći da oko 35% svih prihoda lokalne samouprave dolazi iz izvora na čiji iznos utiče ili ga u potpunosti kontroliše lokalna samouprava. Ovaj procenat je visok za region i predstavlja jak temelj na kojem se može izgraditi transparentan i efikasan sistem finansiranja lokalne samouprave. To, između ostalog, takođe znači da Srbija već ispunjava neke od najvažnijih uslova Povelje o lokalnoj samoupravi Saveta Evrope u vezi sa strukturom prihoda lokalne samouprave. To ne znači da izvorne prihode lokalne samouprave Srbije ne treba ojačati.

Ono što nije tako pozitivno jeste da značajan deo izvornih prihoda dolazi iz poreza koje plaćaju preduzeća. Stručnjaci za javne finansije smatraju da su porezi nametnuti privrednim subjektima i na pokretne stvari nepoželjni, jer mogu da deformišu ili segmentiraju tržište jedne države, stvore nepoželjnu poresku konkurenciju između različitih jedinica lokalne samouprave i/ili uspore ekonomski rast¹⁶. Štaviše, porezi nametnuti privrednim subjektima smatraju se protivnim normama Evropske unije, jer predstavljaju prepreku za usklađivanje stopa korporativnog poreza – a time i mobilnost kapitala – unutar EU¹⁷.

U Srbiji, međutim, ne samo da lokalna samouprava ima pravo da uvede značajan porez na fond zarada, nego ostvaruje i prihod iz takozvane takse na firmu koju smo spomenuli ranije. Štaviše, ovom taksom ostvaruje se oko 2% ukupnih prihoda lokalne samouprave.

Ova taksa je zapravo porez na promet svih firmi koje se nalaze u određenoj jedinici lokalne samouprave. Republička Vlada utvrđuje najnižu i najvišu stopu takse za velika, srednja i mala preduzeća na osnovu broja zaposlenih i prometa (ne profita). Republička Vlada takođe ubire prihod od ove takse i zatim ga prenosi lokalnoj samoupravi. Lokalna samouprava, međutim, ima pravo da utvrdi stopu unutar ograničenja koje odredi republička Vlada. Uvođenje ove takse očigledno povećava već veliko poresko opterećenje za preduzeća u korist lokalne samouprave.

2. Ustupljeni prihodi van ograničenja

Kao što se može videti u Prilogu, najveći izvor prihoda lokalne samouprave – 43% u 2003. godini – ostvaruje se iz ustupljenih prihoda van ograničenja. Kako je ranije rečeno, ovo su ustupljeni porezi čiju stopu i osnovicu u potpunosti kontroliše i

¹⁶ Za dobru obradu pitanja „odgovarajućih i neodgovarajućih” lokalnih poreza u teoriji i praksi vidi: John Norregaard, *Tax Assignment*, in Ter Minassian, ed. *Fiscal Federalism in Theory and Practice*, International Monetary Fund, Washington D.C., 1997.

¹⁷ Mađarska se sada suočava sa ovim problemom zbog toga što se veoma značajni prihodi lokalne samouprave ostvaruju putem poreza na poslovne transakcije nametnutih na lokalnom nivou. Vidi Charles Jokay and Robert Kovac, *Local Tax and Fee Policy: Recent Developments in Hungary*, Local Government Initiative Project, Bulgaria, USAID, juni, 2000. Sve ukazuje na to da će Mađari verovatno morati da prekinu ovaj način oporezivanja u narednih nekoliko godina i da koriguju svoj sistem finansiranja lokalne samouprave.

ubire republička Vlada. Oni se dele u tri grupe: ustupljeni porez na dohodak građana, porez na imovinu i porez na promet robe i usluga. Svaku od ovih grupa ćemo obraditi posebno.

Usvajanjem Zakona o lokalnoj samoupravi 2002. godine, jedan broj poreza na dohodak građana ustupljen je lokalnoj samoupravi u iznosu od 100%. Ti porezi su navedeni u redu 19 – 23. Priloga i ukupno čine oko 7% ukupnih prihoda lokalne samouprave za 2002. godinu. Među njima je najvažniji paušalni porez na prihode od samostalne delatnosti.

Prihod od ovog poreza čini 3% ukupnih prihoda lokalne samouprave u 2002. godini, dok se većina drugih prihoda iz ove kategorije ostvaruje iz raznolike grupe poreza na druge prihode (23. red) koji čine primanja od raznih vrsta radnog angažovanja na određeno vreme. Štaviše, postoji toliko tih kategorija da je administrativno opterećenje njihove identifikacije i zatim njihovog prenosa na lokalnu samoupravu verovatno značajno.

Važno je da će svi ti porezi svakako „nestati” kada Srbija uvede porez na ukupan dohodak građana (PUD)¹⁸. Drugim rečima, građani neće više biti oporezovani različitim stopama za pojedine vrste prihoda. Umesto toga će podnositi jedinstvenu, konsolidovanu poresku izjavu na osnovu koje će plaćati jedinstveni porez¹⁹. Kao rezultat, lokalnoj samoupravi će morati da se nadoknade prihodi koje će „izgubiti” kada Srbija uvede sistem PUD-a. Očigledan način da se to uradi, iako ne jedini, jeste da se lokalnoj samoupravi ustupi deo prihoda od PUD-a u manje ili više istom iznosu koji trenutno ostvaruje iz poreza na razne prihode. Na ovo pitanje ćemo se vratiti na kraju teksta.

Sledeća grupa ustupljenih poreza koje dobija lokalna samouprava jesu razni porezi na imovinu. Svi oni su regulisani Zakonom o porezu na imovinu i navedeni u Prilogu u redovima 15–18. Samo dva od tih poreza, međutim, daju značajan prihod. To su porez na prenos apsolutnih prava kojim se ostvaruje oko 7% i porez na imovinu kojim se ostvaruje oko 8% ukupnih prihoda lokalne samouprave²⁰.

Porez na prenos apsolutnih prava je porez na promet nepokretne i značajne pokretne imovine poput automobila. Republička Vlada je 2002. godine povećala stopu poreza na prenos apsolutnih prava sa 3 na 5% cene transakcije. **Porezom upravlja i ubire ga republička Vlada, a stopa ubiranja je prilično visoka. To je zbog toga što poreski obveznik mora da plati porez kako bi dobio potvrdu o vlasništvu za kupljenu imovinu.**

¹⁸ Memorandum o budžetu za 2003. ovo navodi kao prioritet, ali u ovom trenutku manje važan od uvođenja poreza na dodatu vrednost. Vidi Božidar Raičević, *Lokalne finansije – pretpostavke za razvoj demokratije u Srbiji*, rad predstavljen na Skupštini Stalne konferencije gradova i opština Jugoslavije, mart 2002.

¹⁹ Važan izuzetak može da predstavlja porez na prihode od samostalne delatnosti koji su mnoge države zadržale čak i nakon uvođenja PUD-a.

²⁰ *Zakon o porezu na imovinu*, Službeni glasnik Republike Srbije, br. 26/2000, Jugoslovenski pregleđ.

Manje je, međutim, jasno da li cena navedena u ugovoru o prodaji odražava stvarnu tržišnu vrednost. To je zbog toga što kupci i prodavci imaju interes da prijave niže cene kako bi smanjili obavezni porez. Štaviše, agenti za prodaju nekretnina, zvaničnici lokalne samouprave i građani svesni su toga da postoje široko rasprostranjeni tajni dogovori između kupaca i prodavaca o prijavljivanju niže cene. Ipak, čini se da je opšte mišljenje da se te cene u većini jedinica lokalne samouprave ne razlikuju ekstremno od tržišne cene.

Zvaničnici lokalne samouprave kažu da je to zbog toga što je Republička poreska uprava (RPU) prilično dobro upoznata sa cenom kvadratnog metra i tržišnom vrednošću različite vrste imovine u različitim delovima jedinica lokalne samouprave²¹. Zbog toga službenici poreske uprave mogu da „uhvate” i „ospore” bar radikalno umanjene cene na dokumentima prodaje.

Ipak, bez sistematskog obilaska svake prodate nekretnine, teško je verovati da je vrednost svake imovine ispravno navedena. To je zbog toga što vrednost kvadratnog metra slične imovine može drastično da varira. Na primer, identični stanovi u istoj stambenoj zgradi mogu da imaju značajno različitu cenu ukoliko je jedan potpuno renoviran a drugi u trošnom stanju.

Da bi se osiguralo navođenje cene koje odgovara tržišnoj vrednosti, službenici Republičke poreske uprave treba sistematski da obilaze imovinu u prometu. Ovo se očigledno ne dešava u mnogim – možda čak većini – jedinica lokalne samouprave. Verovatno se opravdano može reći da ima dovoljno prostora za poboljšanja u realizaciji poreza na prenos apsolutnih prava i da će se on razlikovati u zavisnosti od prakse ispostave Republičke poreske uprave svake jedinice lokalne samouprave.

Situacija sa porezom na imovinu je komplikovanija i važnija. Za razliku od drugih socijalističkih zemalja, zemlje koje su nastale raspadom bivše Jugoslavije imale su tržišni sistem poreza na imovinu. Do raspada bivše Jugoslavije ovim sistemima je upravljala lokalna samouprava. Mnoge nove države koje su nastale raspadom Jugoslavije – Srbija takođe – rapidno su krenule u centralizaciju poreza na imovinu. Zaista, u Srbiji ne samo da je republička Vlada preuzela odgovornost za upravljanje i ubiranje poreza, nego je tokom većeg dela u devedesetih vraćala samo 25% prihoda od poreza na imovinu lokalnoj samoupravi.

Kako smo ranije rekli, lokalna samouprava je 2001. godine počela da dobija 100% prihoda od poreza na imovinu. Od tada, prihod od ovog poreza čini između 9 i 7% ukupnih prihoda lokalne samouprave. **Veoma je zanimljivo, međutim, da se porezom na imovinu – koji se svake godine teoretski uvodi za tržišnu vrednost celokupne imovine – stalno ostvaruje manje prihoda nego porezom na prenos apsolutnih prava koji se uvodi na tržišnu vrednost samo one imovine koja se stvarno proda svake godine.** (Ovo se može videti upoređivanjem 16. i 18. reda Priloga).

²¹ Ovde je važno primetiti da područne jedinice Republičke poreske uprave postoje u svakoj od 145 jedinica lokalne samouprave u Srbiji.

Jedan od razloga za to je što stopa poreza na prenos apsolutnih prava iznosi 5%, dok je najniža stopa poreza na imovinu 0,4%²². Ipak, čak i ako oduzmemo tu razliku, još uvek se čini da se porez na imovinu u velikoj meri ne ostvaruje. To se može ilustrovati sledećim primerom:

Pretpostavimo da je u određenoj jedinici lokalne samouprave ukupna tržišna vrednost celokupne imovine 1000 dolara. Zatim pretpostavimo da se 3,5% te imovine proda svake godine. To nam daje osnovicu od 350 dolara za porez na prenos apsolutnih prava ($1000 \times 0,35 = 350$) i prihod od poreza u iznosu od 17,5 dolara ukoliko je njegova stopa 5% kolika je danas u Srbiji ($350 \times 0,05 = 17,5$). Na kraju, pretpostavimo da je stopa poreza na imovinu 0,4% – danas najniža stopa poreza na imovinu u Srbiji. Ako je tako, prihod od poreza na imovinu trebalo bi da bude 40 dolara ili gotovo 230% veći od prihoda od poreza na prenos apsolutnih prava.

U ovom primeru, ključna pretpostavka je da se samo 3,5% celokupne imovine stvarno proda u određenoj godini. Ukoliko se taj procenat poveća, razlika između prihoda dva poreza će se smanjiti. Ipak, agenti za prodaju nekretnina u razvijenim tržištima smatraju da je 5% prilično visok procenat promene vlasništva u toku jedne godine, a da je 3,5% prosečan iznos.

U tabeli 5. se ove pretpostavke primenjuju na Srbiju procenom osnovice poreza na imovinu za celu zemlju i zatim primenom *najniže* stope od 0,4% na ovu osnovicu kako bi se procenio iznos neostvarenog prihoda od poreza na imovinu²³. **Kako je ilustrovano u tabeli, procenjujemo da bi prihod od poreza na imovinu bio veći za 200% kad bi se osnovica poreza na imovinu utvrđivala na isti način kao i osnovica poreza na prenos apsolutnih prava, odnosno prema približnoj tržišnoj vrednosti**²⁴.

²² Ovo je stopa poreza za imovinu vrednosti do 6 miliona dinara. Za imovinu vrednosti između 6 miliona i 15 miliona dinara stopa je 0,8%, za imovinu vrednosti između 15 i 30 miliona dinara 1,5%, a za imovinu vrednosti preko 30 miliona dinara stopa poreza iznosi 2%.

²³ Osnovicu poreza na imovinu procenjujemo tako što najpre saberemo prihode svih jedinica lokalne samouprave od poreza na prenos apsolutnih prava i pomnožimo ih sa 20. Time dobijamo procenu *osnovice* poreza na prenos apsolutnih prava u svakoj jedinici lokalne samouprave jer znamo da se u celoj zemlji koristi stopa od 5%. Zatim pomnožimo dobijenu osnovicu sa 28,6 uz pretpostavku da 3,5% celokupne imovine svake lokalne samouprave promeni vlasnika u toku jedne godine ($100/3,5 = 28,6$). Dobijeni broj predstavlja procenjenu osnovicu poreza na imovinu za svaku jedinicu lokalne samouprave koju onda saberemo za celu zemlju i pomnožimo sa 0,4% kako bismo dobili procenu prihoda od poreza. Zatim oduzmemo stvarni prihod od procenjenog kako bismo odredili obim neostvarenih prihoda.

²⁴ Opet treba naglasiti da postoje razlozi da se veruje da je i osnovica poreza na prenos apsolutnih prava takođe prenisko procenjena.

Tabela 5.

*Stvarna realizacija prihoda od poreza na imovinu
u odnosu na procenjenu za period 2000 – 2003. godine
(u stalnim dinarima iz 2003. godine x 1000)*

		2001.	2002.	2003.
1.	Stvarna vrednost poreza na prenos apsolutnih prava	4,662,793	5,634,715	5,655,376
2.	Ukupna vrednost imovine za koju se plaća porez na prenos apsolutnih prava (broj iz 1. reda x 20)	93,255,855	112,694,292	113,107,515
3.	Procenjena vrednost celokupne imovine (poreska osnovica) uz pretpostavku da se porez na prenos apsolutnih prava plaća za 3,5% sveukupne imovine (broj iz 2. reda x 28,6)	2,667,117,460	3,223,056,743	3,234,874,920
4.	Procenjena vrednost poreza na imovinu uz pretpostavku da se sva imovina oporezuje sa 0,4% (broj iz 3. reda x 0,4)	10,668,470	12,892,227	12,939,500
5.	Stvarna realizacija poreza na imovinu	3,160,770	4,244,575	4,436,953
6.	Razlika između procenjene i stvarne realizacije prihoda od poreza na imovinu (4-5. red)	7,507,700	8,647,652	8,502,547
7.	Razlika iskazana kao deo stvarne realizacije (6/4. red)	238%	204%	192%

Razlozi iz kojih se osnovica poreza na imovinu prenisko procenjuje su različiti i složeni. Zapravo, potpuno objašnjenje bi zahtevalo ne samo pažljivu analizu Zakona nego i pažljivu empirijsku studiju prakse poreske uprave u jednom broju jedinica lokalne samouprave. U ovom radu, međutim, možemo da rezimiramo osnovne razloge za ovu pojavu na sledeći način:

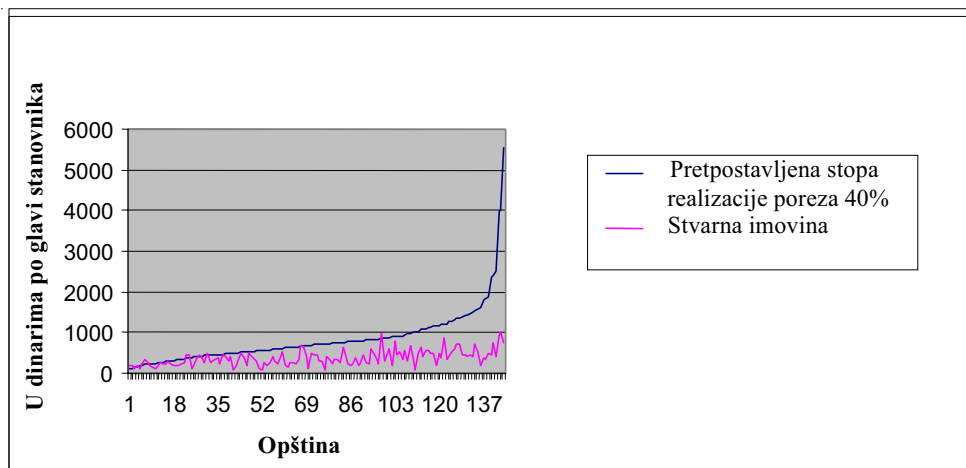
- Prvo, sistem oporezivanja imovine u Srbiji zasniva se proceni tržišne vrednosti koju poreski obveznici prave za svoju imovinu u skladu sa parametrima koje utvrđuju poreske uprave po opštinama. Rezultat toga je da ima dosta prostora za prijavljivanje cena koje su niže od stvarnih, posebno zbog toga što je inspekcija imovine veoma retka.
- Drugo, čini se da poreske uprave po opštinama – ili bar dosta njih – ne prilagođavaju redovno ove parametre u odnosu na promene na tržištu, uprkos činjenici da to rade kada je u pitanju naplata poreza na prenos apsolutnih prava.

- Treće, većina imovine se ne procenjuje, niti se za nju ubire porez na imovinu, jer nema ozbiljnih posledica za neizmirenje obaveza.
- Četvrto, zbog toga što republička Vlada ne ostvaruje nikakvu dobit iz poreza na imovinu, za većinu poreskih uprava poboljšanje sistema procene, fakturisanja i naplate ne predstavlja prioritet.

U dijagramu 2. predstavljamo našu procenu prihoda od poreza na imovinu koji bi trebalo da se ostvare u svakoj jedinici lokalne samouprave u odnosu na stvarnu realizaciju za 2002. godinu po glavi stanovnika, koristeći već navedene pretpostavke. Kako se može videti iz dijagrama, postoje značajne razlike između jedinica lokalne samouprave (područnih jedinica Republičke poreske uprave) u stvarnoj realizaciji poreza na imovinu i naše grube procene koliki bi ti prihodi trebalo da budu. Zapravo, u nekoliko jedinica lokalne samouprave stvarna realizacija prihoda premašuje naše procene²⁵.

Dijagram 2.

Procenjeni gubitak prihoda zbog nedovoljne naplate poreza na imovinu po glavi stanovnika u 2002. godini



Ipak, u većini jedinica lokalne samouprave stvarna realizacija je značajno ispod naše procene o tome koliki ti prihodi treba da budu. Štaviše, razlika između procenjene i stvarne realizacije postaje veća kako jedinice lokalne samouprave postaju veće i bogatije. To ukazuje na to da se razlika između tržišne vrednosti koju koriste ispostave Republičke poreske uprave za procenu imovine u prometu i „tržišne” vrednosti

²⁵ Najverovatnije objašnjenje za to je da je naša procena da se 3,5% sveukupne imovine stvarno proda u ovim jedinicama lokalne samouprave u datoj godini previsoka.

koju koriste za procenu imovine za porez na imovinu povećava sa povećanjem dinamike tržišta nekretnina. Zapravo, oko polovine ukupne razlike između stvarne i procenjene realizacije iz tabele 5. dolazi iz grada Beograda.

Uprkos koncentraciji razlike između stvarnog i procenjenog prihoda od poreza na imovinu u većim jedinicama lokalne samouprave, dijagram 2. bi trebalo da razjasni da bi ogromna većina jedinica lokalne samouprave ostvarila značajnu dobit ukoliko bi se stvarne tržišne vrednosti koristile za porez na imovinu. Konačno, treba dodati da bi uz realnije procene opterećenje poreskih obveznika bilo prilično nisko, jer je iznos koji većina njih sada plaća na ime poreza na imovinu veoma mali. Na primer, porez na imovinu za stan od 70 kvadrata na poželjnoj lokaciji u Beogradu može da iznosi manje od 1200 dinara (20 eura) godišnje.

U svakom slučaju, trebalo bi da bude jasno da se dovoljno prostora za povećanje prihoda lokalne samouprave stvara unapređenjem realizacije poreza na imovinu. U poslednjem delu ovog rada navešćemo dobre razloge za to da porez na imovinu bude izvorni prihod lokalne samouprave, kao i razloge zbog kojih lokalnoj samoupravi treba dati značajnu kontrolu nad stopama poreza, fakturisanjem i naplatom, ako ne i procenom poreske osnovice.

Poslednji ustupljeni prihod lokalne samouprave van ograničenja jeste porez na promet robe i usluga ostvaren na teritoriji jedinice lokalne samouprave. Prema članu 98. Zakona o lokalnoj samoupravi, Beograd dobija 15% poreza na promet ostvarenog na teritoriji grada, Niš, Novi Sad i Kragujevac 10% a sve druge jedinice lokalne samouprave 8%. Od 2001. godine pa do danas prihodi od dela poreza na promet čine od 14 do 18% ukupnih prihoda lokalne samouprave.

Još 12 do 15% prihoda lokalne samouprave dolazi iz godišnje utvrđenog dela poreza na promet koji se jedinicama lokalne samouprave ustupa po diferenciranim stopama u okviru sistema ujednačavanja potrošnje između jedinica lokalne samouprave. Kao rezultat, od 25 do 30% svih prihoda lokalne samouprave je u periodu 2001 – 2003. godine proisteklo iz ustupanja ovog poreza (vidi red 24, 27, 28. u Prilogu).

Prihodi od dela poreza na promet su izuzetno popularni kod lokalne samouprave ne samo zbog toga što njihovi prihodi imaju tendenciju da se automatski povećavaju sa ekonomskim rastom, nego i zbog toga što, za razliku od izvornih prihoda, lokalna samouprava ne snosi nikakvu političku odgovornost prema glasačima za određivanje stope poreza. Štaviše, tehnički je jednostavnije upravljati ovim sredstvima.

Ipak, veliko oslanjanje sistema finansiranja lokalne samouprave na deo poreza na promet je izuzetno problematično, jer se Srbija obavezala da ovaj porez uskoro zameni porezom na dodatu vrednost (PDV) u skladu sa standardima Evropske unije. Memorandum o budžetu za 2003. godinu navodi da će se sistem PDV-a uvesti do 1. januara 2004. godine. U ovom trenutku nije jasno da li će Vlada poštovati taj rok. Međutim, dve stvari su jasne: **prvo, pre ili kasnije, a verovatno pre, Srbija će kao i ostali deo Evrope uvesti PDV. Drugo, jednom kad se uvede**

PDV, postojeći sistem finansiranja lokalne samouprave će morati da se radikalno reformiše. Razlog za to je što, za razliku od poreza na promet, PDV ne može da se deli prema mestu naplate²⁶.

To znači da će Republika Srbija morati da pronade način da lokalnoj samoupravi obezbedi otprilike 18% prihoda koji se ostvaruju iz ustupljenog poreza na promet van ograničenja, kao i otprilike 12% prihoda koji se ostvaruju iz poreza na promet u okviru ograničenih ustupljenih prihoda.

3. Ograničeni ustupljeni prihodi

Članom 99. Zakona o lokalnoj samoupravi, lokalnoj samoupravi pored izvornih i ustupljenih prihoda van ograničenja pripadaju ograničeni ustupljeni prihodi. Oni se ostvaruju iz dela poreza koji se određuje posebnim godišnjim zakonom. To su dva poreza: deo poreza na zarade i deo poreza na promet.

Učešće u porezu na zarade 2003. godine iznosi 5% za sve jedinice lokalne samouprave, dok se učešće u delu poreza na promet kreće od 3% do maksimalnih 92%. Lokalna samouprava takođe ima pravo na učešće u delu sredstava od poreza na promet koji se ostvari iznad planiranog obima sredstava za prenos jedinicama lokalne samouprave u visini od 50%. **Zajedno, ograničeni ustupljeni prihodi čine između 12 i 18% ukupnih prihoda lokalne samouprave od 2000. godine do danas** (vidi redove 26 – 28. u Apendiksu). Oni čine izuzetno važan procenat ukupnih prihoda lokalne samouprave.

Prema članu 99. Zakona o lokalnoj samoupravi, sredstva koja pojedine jedinice lokalne samouprave dobijaju od ograničenih ustupljenih prihoda utvrđuju se „u skladu sa opštim bilansom javnih prihoda i javnih rashoda, polazeći, pre svega, od sledećih kriterijuma:

- 1) veličina teritorije jedinice lokalne samouprave;
- 2) broj stanovnika;
- 3) broj odeljenja i broj objekata osnovnih i srednjih škola;
- 4) broj dece obuhvaćene društvenom brigom o deci i broj objekata društvene brige o deci;

²⁶ PDV predstavlja složeni porez na promet koji ne zavisi od mesta proizvodnje i potrošnje roba. Zato je upravljanje ili deljenje PDV-a na osnovu mesta naplate unutar jedne zemlje u suprotnosti sa samom njegovom strukturom, iako u nekim veoma velikim zemljama ovaj porez može da se ustupa lokalnoj samoupravi. Jednako važno jeste to da upravljanje porezom zahteva centralni organ – to je gotovo uvek državna vlada – koja čuva račune PDV-a za sva preduzeća. Oni vrše uplatu na ove račune kada kupuju robu i sa tog računa im se vraća novac kad prodaju robu. Zbog centralne funkcije plaćanja koja je neophodna za porez, tehnički je nemoguće ustupiti ovaj porez prema mestu njegove realizacije. Pošto je uvoz predmet PDV-a dok izvoz nije – zapravo izvoznici se vraća PDV koji su platili da bi proizveli robu koju izvoze – ustupanje PDV-a prema mestu realizacije zahtevalo bi nemoguće poravnanje računa između jedinica lokalne samouprave.

- 5) razvijenost;
- 6) status životne sredine.”

Nigde u Zakonu se, međutim, ne precizira šta znači opšti bilans javnih prihoda i javnih rashoda u odnosu na ove kriterijume ili kako se zapravo ovi kriterijumi koriste za određivanje godišnjeg učešća lokalne samouprave u porezu. U praksi je prilično jasno da iznos prihoda koji lokalna samouprava prima ovim mehanizmom zavisi od napetih i, za neke jedinice lokalne samouprave, često uspešnih političkih pogodbi. Štaviše, nakon problema sa ustupljenim delom poreza na promet, najveći nedostatak sistema finansiranja lokalne samouprave Srbije leži u takozvanim ograničenim ustupljenim prihodima.

Prvi i možda ključni problem sa ograničenim ustupljenim prihodima jeste taj da se siromašnijim opštinama u praksi ovim dopunskim prihodima ne pomaže mnogo kako bi obavljale svoje poslove na odgovarajući način. Ovo je osnovno svojstvo ograničenih ustupljenih prihoda i treba ga prvog razmotriti. Tabela 6. pokazuje prihode lokalne samouprave po glavi stanovnika prema tipu prihoda i klasifikaciji u četiri grupe od najsiromašnijih opština do najbogatijih opština i gradova.

Iz tabele se može videti da se postotak prihoda lokalne samouprave iz ograničenih ustupljenih poreza značajno razlikuje od grupe do grupe, krećući se između više od 30% u grupi najsiromašnijih opština do oko 15% u grupi najbogatijih opština i gradova. Ovo ne iznenađuje previše. Ono što iznenađuje jeste to što je apsolutna vrednost sredstava po glavi stanovnika koja jedinice lokalne samouprave dobijaju kroz ograničene ustupljene prihode slična za prve tri grupe, ali gotovo udvostručena za gradove, opštine koje imaju više od 5 puta veći prihod po glavi stanovnika od onih u prvoj grupi i više od tri puta veće od onih u drugoj grupi.

Tabela 6.

*Prihodi lokalne samouprave po tipu i prosečnom prihodu
po glavi stanovnika po grupama*
(u stalnim dinarima iz 2003. godine x 1000)

	2000.	%	2001.	%	2002.	%	2003.	%
I GRUPA (c. 15% stanovništva)								
Izvorni	75	4%	563	26%	1.127	31%	1.237	34%
Ustupljeni van ograničenja	954	54%	967	44%	1.256	35%	1.267	35%
Ograničeni ustupljeni	723	41%	646	30%	1.195	33%	1.154	32%
UKUPNO:	1.752		2.176		3.578		3.658	
II GRUPA (c. 21% stanovništva)								
Izvorni	129	5%	837	28%	1.723	37%	1.832	37%
Ustupljeni van ograničenja	1.461	61%	1.481	50%	1.857	39%	1.913	39%
Ograničeni ustupljeni	791	33%	650	22%	1.132	24%	1.180	24%
UKUPNO:	2.381		2.968		4.712		4.925	
III GRUPA (c. 33% stanovništva)								
Izvorni	203	6%	1.340	30%	2.797	41%	2.978	42%
Ustupljeni van ograničenja	2.471	69%	2.445	55%	2.977	44%	3.029	43%
Ograničeni ustupljeni	898	25%	671	15%	977	14%	1.008	14%
UKUPNO:	3.572		4.456		6.751		7.015	
Gradovi (c. 31% stanovništva)								
Izvorni	876	10%	3.875	40%	6.563	43%	7.473	46%
Ustupljeni van ograničenja	6.063	72%	4.479	46%	6.353	42%	6.565	40%
Ograničeni ustupljeni	1.526	18%	1.452	15%	2.382	16%	2.201	14%
UKUPNO:	8.465		9.806		15.298		16.239	

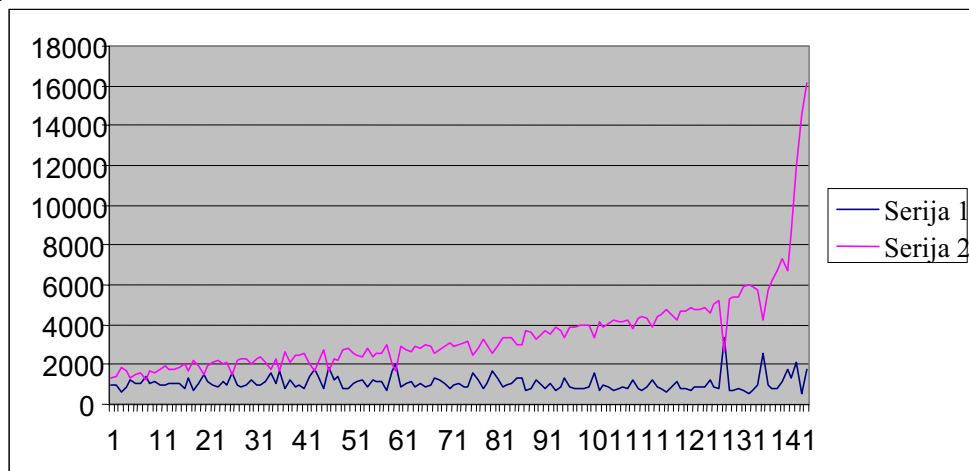
Ovaj iznenađujući rezultat je delom proizvod činjenice da su se gradovi pokazali izuzetno sposobnim u „izvlačenju” dopunskih sredstava od republičke Vlade za vreme godišnjih razgovora o Zakonu o obimu sredstava i učešću opština i gradova u porezu na zarade i porezu na promet, ali ovo nije jedino objašnjenje. U stvari, čak i ako se gradovi izuzmu iz tog sistema, statističke analize pokazuju da nema značajnijeg odnosa između obima prihoda koji lokalna samouprava dobija putem mehanizma ograničenih ustupljenih prihoda i drugih prihoda. Čak i unutar grupa nema statističkih dokaza da siromašnije jedinice lokalne samouprave dobijaju veći iznos ograničenih ustupljenih prihoda nego bogatije jedinice lokalne samouprave.

Dijagram 3. grafički predstavlja nedostatak ovog odnosa za 2002. godinu. Gornja krivulja predstavlja jedinice lokalne samouprave rangirane prema njihovom ukupnom prihodu po glavi stanovnika, ali bez prihoda od ograničenih ustupljenih prihoda. Donja krivulja predstavlja ograničene ustupljene prihode po glavi stanovnika. Dijagram pokazuje da ogromna većina jedinica lokalne samouprave dobija manje-više

ista sredstva iz ograničenih ustupljenih prihoda, dok, s druge strane, dobijanje manjeg ili većeg obima tih sredstava ne zavisi mnogo od bogatstva jedinice lokalne samouprave.

Dijagram 3.

Prihod jedinice lokalne samouprave po glavi stanovnika iz ograničenih ustupljenih prihoda i svi drugi prihodi rangirani prema ukupnim prihodima po glavi stanovnika u 2003. godini



Drugi glavni problem sa ograničenim ustupljenim prihodima jeste što je izuzetno nejasno za šta se ustupaju ova dopunska sredstva. Prema Ministarstvu finansija, sredstva se lokalnoj samoupravi ustupaju po osnovu dva kriterijuma. Prvi kriterijum predstavlja sredstva po glavi stanovnika jedinice lokalne samouprave. Drugim rečima, Republika ustupa dopunske prihode siromašnim jedinicama lokalne samouprave zbog toga što bez tih dopunskih sredstava te jedinice lokalne samouprave ne bi bile u stanju da obavljaju svoje poslove na odgovarajući način. To ima smisla. Ali, Ministarstvo ustupa samo 15% celokupnih sredstava jedinicama lokalne samouprave na osnovu njihove relativne razvijenosti.

Ostalih 85% se lokalnoj samoupravi ustupa na osnovu koeficijenata koje smo ranije spomenuli, koji se manje ili više tiču posebnih poslova lokalne samouprave. U objašnjenju Vlade za Zakon o obimu sredstava i učešću opština i gradova u porezu na zarade i porezu na promet u 2003. godini navodi se devet takvih poslova. Oni su predstavljeni u tabeli 7. zajedno sa strukturom raspodele 85% sredstava koja dobijaju po formuli.

Tabela 7.

Poslovi za koje se ustupaju ograničena sredstva

Br.	OPIS POSLOVA	%
1.	Povereni	21,7
2.	Osnovno obrazovanje	19,9
	– prema broju odeljenja	15,9
	– prema broju školskih objekata	4,0
3.	Srednje obrazovanje	9,1
	– prema broju odeljenja	7,2
	– prema broju školskih objekata	1,8
4.	Dečja zaštita	26,9
	– prema broju dece	23,1
	– prema broju objekata	3,8
5.	Lokalna samouprava	8,2
6.	Kultura	9,7
	– opšti rashodi	3,6
	– posebni rashodi	6,0
7.	Fizička kultura	2,7
8.	Socijalna zaštita	1,4
9.	Ostali rashodi	0,5
	UKUPNO	100

Ovo je neobičan spisak. On pokazuje da Republika obezbeđuje dopunska sredstva lokalnoj samoupravi za obavljanje poslova poput održavanja školskih objekata, kulturnih ustanova i sportskih objekata. Zapravo, najveća kategorija poslova sa liste navedena je pod tajanstvenim nazivom „povereni” poslovi. Štaviše, nijedan od ovih poslova Zakonom o lokalnoj samoupravi nije definisan kao osnovni ili izvorni posao lokalne samouprave²⁷.

S druge strane, međutim, sredstva koja se ovim mehanizmom ustupaju lokalnoj samoupravi mogu se trošiti na način koji jedinice lokalne samouprave smatraju odgovarajućim. Kao takvi, poslovi koje bi ova sredstva finansirala ne mogu se stvarno smatrati poverenim poslovima, jer jedinice lokalne samouprave nemaju pravnu obavezu da ih finansiraju po (finansijskom) standardu koji propisuje država. Štaviše, republička Vlada ne tvrdi da su ova sredstva dovoljna da se u potpunosti finansiraju poslovi za koje su izračunata. Zapravo, u mnogim jedinicama lokalne samouprave je jasno da taj novac čini samo deo sredstava koje lokalna samouprava troši na finansiranje ovih poslova.

Čini se da Republika lokalnoj samoupravi obezbeđuje neka dopunska sredstva za poslove koji su možda nekad bili povereni, ali su *de facto* postali poslovi koje lokalna samouprava treba sama da finansira kao deo svojih osnovnih poslova. Ukoliko je to slučaj, dodela ovih dopunskih sredstava ne bi trebalo da bude zasnovana na izuzetno

²⁷ Vidi: član 18. *Zakona o lokalnoj samoupravi*.

nejasnoj kalkulaciji predviđenog dodatnog opterećenja za obavljanje ovih poslova u pojedinim jedinicama lokalne samouprave, nego na osnovu toga da li svaka jedinica lokalne samouprave ima dovoljno opštih prihoda da finansira svoje izvorne poslove po prihvatljivim standardima.

Ova konfuzija oko toga za šta se zapravo ustupaju ograničena sredstva – da li su to opšta sredstva za izvorne poslove ili specifična sredstva za poverene poslove, vremenom postaje sve veća. Ove godine, na primer, Republika je koristila mehanizam da lokalnoj samoupravi obezbedi sredstva (grantove) za investicije. Drugim rečima, povećala je procenat transfernih sredstava iz ustupljenog poreza na promet za iznos za koji se očekuje da pokrije planirane investicije. Ovo je izuzetno netransparentan i neefikasan način obezbeđivanja sredstava (grantova) za investicije jedinica lokalne samouprave, posebno zbog toga što novac koji dobije kroz ograničene ustupljene prihode lokalna samouprava može da troši u bilo koje namene.

Treći problem sa ograničenim ustupljenim prihodima jeste taj da je izuzetno nejasan način na koji Ministarstvo finansija određuje ukupan iznos sredstava koji se ovim mehanizmom godišnje dodeljuje lokalnoj samoupravi. Kako smo ranije primetili, Ministarstvo je prvobitno odredilo obim ovih sredstava množenjem procenjenih sredstava potrebnih za obavljanje određenih poslova sa obimom poslova koje svaka jedinica lokalne samouprave treba da obezbedi. Rezultat toga je da je ukupan obim sredstava koja je lokalna samouprava dobijala ovim mehanizmom bio jednak sredstvima obračunatim za troškove svake jedinice lokalne samouprave.

Sredinom devedesetih godina, međutim, procena troškova je pretvorena u koeficijente koji se sada koriste za raspodelu sredstava. Nakon te promene, postavlja se pitanje na koji način Ministarstvo određuje obim sredstava koja će se raspodeljivati svake godine. Postoje dva moguća odgovora: prvi je da Ministarstvo određuje obim sredstava jednak nekoj nominalnoj normi poput procenta drugih prihoda jedinica lokalne samouprave, procenat ukupnih javnih prihoda ili procenta BDP-a. Druga mogućnost je da Ministarstvo finansija tretira taj obim sredstava kao razliku između sredstava za koje zna da će lokalna samouprava dobiti od izvornih i ustupljenih prihoda i sredstava za koja smatra da Republika može priuštiti u određenoj godini u skladu sa „opštim balansom javnih prihoda i javnih rashoda”.

Bilo kako bilo, obim sredstava diskreciono određuje Ministarstvo finansija. Do sada je Ministarstvo uspevalo da taj obim održi stabilnim. Zapravo, taj obim sredstava se manje ili više povećava u skladu sa ostalim prihodima lokalne samouprave, a od 2001. brže i od BDP. Ipak, diskreciona priroda ove procedure svake godine uzrokuje nesigurnost lokalne samouprave, posebno zbog toga što je republička Vlada jedinicama lokalne samouprave do sada mogla da kaže koliko će sredstava primiti od ograničenih ustupljenih prihoda tek kasno u toku budžetske godine. Zbog toga se lokalna samouprava suočava sa teškoćama prilikom planiranja budžeta i posebno kapitalnih rashoda, jer ako uopšte ostvaruje operativni suficit onda je to upravo iz ovih 16% njenih prihoda.

Četvrti problem sa ograničenim ustupljenim prihodima jeste taj su oni očigledno predmet intenzivnih političkih pritisaka. Ove godine, na primer, ukupna sredstva za dodelu ustupljenih ograničenih prihoda povećana su za više od 3 milijarde dinara nakon što se Ministarstvo finansija sastalo sa Stalnom konferencijom gradova i opština. Jednako važno je to da je značajan deo povećanog iznosa pripao gradovima (njih četiri), što je kasnije pravdano neophodnošću da se poboljša njihova infrastruktura²⁸.

Da rezimiramo – čak i kada se oduzme iznos sredstava za gradove, ograničeni ustupljeni prihodi se ne koriste kao posebna pomoć za siromašnije opštine. Umesto toga, oni se raspodeljuju u manje-više jednakim iznosima po glavi stanovnika (uz izuzetak gradova, koji dobijaju dvostruki iznos) za obavljanje onih poslova za koje se čini da su postali *de facto* izvorni poslovi lokalne samouprave.

U principu nema ništa loše u tome da Republika obezbeđuje opšte prihode lokalnoj samoupravi, mada ako je tako, postoje mnogo jednostavniji i transparentniji načini da se to uradi. Pravo pitanje koje se nameće jeste da li ova procedura ima smisla ili da li bi više ovih sredstava trebalo da bude dodeljeno strogo prema relativnoj razvijenosti jedinica lokalne samouprave. Kao što smo videli, prihodi lokalne samouprave su se gotovo udvostručili od 2000. godine, bez značajnijeg povećanja broja poslova koje ona obavlja. Zato ima razloga da se veruje da bi prosečna lokalna samouprava trebalo da bude u stanju da bez dodatnih sredstava obavlja čak i kvaziizvorne poslove za koje je uspostavljen sadašnji sistem ograničenih ustupljenih prihoda. Čini se prilično jasnim da postoji veliki disparitet između fiskalnih kapaciteta jedinica lokalne samouprave u Srbiji, kao i da Srbija treba da napravi specifičan mehanizam kako bi taj disparitet smanjio.

III. REFORMA SISTEMA FINANSIRANJA LOKALNE SAMOUPRAVE SRBIJE

Ne postoji jedinstven način za izgradnju sistema finansiranja lokalne samouprave. Zapanjujući je stepen do koga se ti sistemi razlikuju, čak i među zemljama Evropske unije. U stvarnosti su sistemi finansiranja lokalne samouprave uvek *sui generis*, jer neizbežno predstavljaju složene i manje-više svesne kompromise između ciljeva zakonodavaca i istorijski specifične političke i ekonomske realnosti sa kojom se oni suočavaju.

Jedna od tih realnosti je da će Srbija, da bi se ponovo uključila u evropske tokove, morati da zameni sadašnji porez na promet robe i usluga porezom na dodatu vrednost. Ta promena će zahtevati temeljnu reformu sadašnjeg sistema. Trenutno oko 30% svih prihoda lokalne samouprave dolazi iz ustupljenog dela poreza na promet, dok PDV ne može da se ustupa prema mestu u kojem se realizuje.

²⁸ To se može videti ako se uporedi predlog Zakona o obimu sredstava i učešću opština i gradova u porezu na zarade i porezu na promet u 2003. godini iz oktobra 2002. sa konačnom verzijom Zakona iz decembra. Obim sredstava za svaki od četiri grada je više nego udvostručen.

Druga realnost jeste da će vremenom, kao i većina zemalja Evrope, Srbija verovatno preneti na lokalnu samoupravu nove i skupe poslove u oblasti obrazovanja, socijalne zaštite i zdravstva. Ostaje, naravno, da se vidi koji će specifični segmenti ovih poslova biti preneti na lokalnu samoupravu. Ipak, čini se da ima malo razloga da se veruje da Srbija neće pokušati da iskoristi prednosti efikasnosti, političke i fiskalne odgovornosti koje su Evropu u poslednjih 20 godina okrenule ka decentralizaciji.

Konačno, kako se ovaj region bude približavao Evropi, ili kako Evropa bude ponovo otkrivala ovaj region, verovatno će i Srbija očekivati da njena lokalna samouprava igra sve veću ulogu u pomaganju, koordinaciji i planiranju strategija za ekonomski razvoj. Sa takvom ulogom u sve većem ekonomskom razvoju – u skladu sa evropskim trendovima i mehanizmima finansijske pomoći EU za buduće članice – Srbija će najverovatnije od svoje lokalne samouprave očekivati da preuzme veći deo tereta kapitalnih investicija. Tokom vremena, od lokalne samouprave Srbije će se očekivati ne samo da finansira sve veći deo javnih radova neophodnih za razvoj nego i da to radi uz odgovorno korišćenje dugoročnih zajmova.

Imajući ove manje ili više neizbežne „realnosti” u vidu, pogledajmo prvo prednosti i mane sadašnjeg sistema finansiranja lokalne samouprave u Srbiji i moguće pravce njegove reforme.

A. Prednosti i mane sistema finansiranja lokalne samouprave u Srbiji

Jedna od velikih prednosti sistema finansiranja lokalne samouprave Srbije je samo indirektno u vezi sa novcem. Za razliku od mnogih drugih zemalja Evrope u tranziciji, prelaz iz autoritarnog sistema u demokratski nije bio praćen ogromnim povećanjem nadležnosti lokalne samouprave. Kao rezultat, jedinice lokalne samouprave u Srbiji su relativno velike i manjoj ili većoj meri su nasledile sličnu infrastrukturu i institucije.

Ovo je potpuno suprotno onome što se desilo u Češkoj, Mađarskoj i Sloveniji gde su, u euforičnom trenutku nakon pada starog režima i u ime demokratije, zakonodavci dozvolili gotovo svakom gradu, selu i naselju da izabere svoju samoupravu. Usitnjavanje opština koje je usledilo, međutim, nije bilo dobro za demokratiju, ili bar racionalnu, demokratsku administraciju, iz najmanje dva razloga.

Prvo, to je izazvalo teškoće u decentralizaciji mnogih javnih službi, jer u mnogim opštinama ne postoje neophodne institucije i infrastruktura, a i kada bi postojale ne bi se mogle voditi efikasno ili efektivno. To je uzrokovalo skupe, interne sukobe između opština o načinu zajedničkog upravljanja određenim službama, koji se često ne završavaju srećnim ili održivim kompromisom.

Drugo, stvaranjem novih opština mnoge lokalne samouprave su postale izuzetno slabe u finansijskom smislu, usled čega su imale ogromne teškoće da finansiraju čak i osnovne funkcije iz prihoda ostvarenih na lokalnom nivou. Zauzvrat, ovo je često dovodilo do veoma komplikovanih i netransparentnih sistema finansiranja lokalne

samouprave pošto je državi bilo teško da odredi pravičan finansijski standard za funkcionisanje opština sa tako radikalno različitim fiskalnim i administrativnim kapacitetima i infrastrukturom.

Ovim se ne upućuje na to da su sve jedinice lokalne samouprave u Srbiji iste. Očigledno da nisu. Ono na šta ukazujemo jeste da bi to što je većina jedinica lokalne samouprave u Srbiji relativno velika i što postoje manje radikalni dispariteti u njihovom bogatstvu, trebalo da omogući zakonodavcima u Srbiji da prenesu nove nadležnosti lokalnoj samoupravi na manje ili više jednakoj osnovi, kao i da uspostave relativno jednostavan i jasan sistem finansiranja lokalne samouprave.

Druga komparativna prednost sistema finansiranja lokalne samouprave Srbije jeste ta da je trenutno sistem manje ili više „vertikalno uravnotežen”, što znači da prosečna lokalna samouprava ima dovoljno sredstava za finansiranje poslova koji su joj povereni. Prihodi lokalne samouprave iskazani u procentu ukupnih javnih prihoda i BDP su relativno visoki u odnosu na njene poslove i zbog toga što su se prihodi lokalne samouprave u toku poslednje četiri godine gotovo udvostručili, a nisu joj povereni novi poslovi.

Međutim, bez pravih podataka o rashodima, posebno kapitalnim rashodima lokalne samouprave, ovo je donekle pitanje lične procene. Ipak, za razliku od mnogih drugih zemalja u tranziciji, čini se da je ispravno reći da je republička Vlada do sada uspevala da odoli iskušenju da prebaci sopstvene fiskalne probleme na lokalnu samoupravu²⁹.

Međutim, reći da *prosečna* lokalna samouprava ima dovoljno prihoda za finansiranje svojih poslova, nije isto što i reći da *sve* jedinice lokalne samouprave imaju dovoljno prihoda za finansiranje svojih poslova. Zapravo, videli smo da među različitim jedinicama lokalne samouprave postoje prilično veliki dispariteti u prihodu po glavi stanovnika. Na primer, najbogatija opština u 2003. imala je gotovo deset puta veći prihod po glavi stanovnika od najsiromašnije opštine. Još je važnije to da 15% celokupnog stanovništva zemlje (vidi tabelu 6) živi u jedinicama lokalne samouprave u kojima je prihod po glavi stanovnika dosta ispod 50% nacionalnog proseka (3.600 u odnosu na 8.900 dinara).

Drugim rečima i jezikom javnih finansija, nije jasno da li je sistem finansiranja lokalne samouprave Srbije „horizontalno uravnotežen”, odnosno da li sve jedinice lokalne samouprave imaju neophodne resurse da obezbede osnovne usluge po odgovarajućem standardu. Opet, teško je napraviti apsolutno čvrstu procenu o tome bez pravih komparativnih podataka o rashodima. Ali čak i uz te podatke, neka od pitanja zahtevaju političku i/ili vrednosnu procenu koja se ne može kvantifikovati. U suštini, zakonodavci moraju da se zapitaju koje razlike u bogatstvu i stoga u osnovnim javnim uslugama smatraju društveno poželjnim ili prihvatljivim.

²⁹ Vredi dodati da je politika za to prilično jasna: sadašnja Vlada Srbije za svoje postojanje u velikoj meri duguje ujedinjenoj opoziciji opštinskih vlasti u Miloševićevom režimu krajem '90-tih.

Međutim, ono što je od kritične važnosti da zakonodavci u Srbiji shvate jeste to da vertikalni balans i u velikoj meri horizontalni balans sadašnjeg sistema potiče iz dela poreza na promet: ne samo da fiksni procenat poreza na promet koji lokalna samouprava dobije kroz neograničene ustupljene prihode čini 18% njihovih prihoda, nego 12% njihovih prihoda dolazi iz dopunskog, godišnje utvrđenog dela poreza na promet.

Štaviše, iako se ovaj poslednji deo prihoda ne distribuira na osnovu razvijenosti merene iznosom prihoda jedinice lokalne samouprave po glavi stanovnika, ipak je jasno da su prihodi koji na ovaj način dolaze iz dela poreza na promet mnogo važniji za siromašnije nego za bogatije jedinice lokalne samouprave. Zapravo, 2003. godine oni su činili 32% prihoda u prvoj grupi jedinica lokalne samouprave i 24% prihoda u drugoj grupi lokalnih samouprava, a samo 14% prihoda treće grupe i gradova. Drugim rečima, u razmatranju načina na koji će se ustupljeni porez na promet zameniti drugim prihodima, zakonodavci Srbije moraće da razmišljaju o instrumentima pomoću kojih će sačuvati ne samo sadašnju vertikalnu ravnotežu sistema nego i sačuvati ili poboljšati njegovu horizontalnu ravnotežu.

Treća prednost sadašnjeg sistema finansiranja lokalne samouprave Srbije jeste da su zakonodavci lokalnim samoupravama vratili pravo da upravljaju rashodima koje je bilo radikalno ograničeno Miloševićevim režimom. Tako lokalne samouprave sada mogu slobodno da troše svoje resurse, u skladu sa sopstvenim viđenjem prioriteta zajednice koju predstavljaju.

Situacija u vezi sa mogućnošću lokalne samouprave da ostvaruje prihode je već kontroverznija. Utvrdili smo da otprilike 35% prihoda lokalne samouprave dolazi od taksa, naknada i poreza čije stope u manjoj ili većoj meri kontroliše lokalna samouprava³⁰. Štaviše, za razliku od mnogih drugih zemalja u tranziciji, široka upotreba samodoprinosu pokazuje da su zvaničnici lokalne samouprave voljni da uvode poreze, a građani Srbije voljni da plate značajne dodatne poreze ukoliko veruju da će to konkretno poboljšati pružanje usluga na lokalnom nivou.

Negativno je to što je sposobnost lokalne samouprave da ostvaruje prihode prilično neelastična. Sve jedinice lokalne samouprave trenutno uvode maksimalnu stopu poreza na fond zarada dozvoljenu zakonom. Verovatno bi bilo nepoželjno da se poveća ovaj maksimum jer, kako smo već ukazali, ideja da lokalna samouprava oporezuje preduzeća nije dobra³¹. U međuvremenu, prihodi koji se mogu ostvariti kroz druge takse i naknade koje kontroliše lokalna samouprava su ograničeni.

³⁰ Ogromne su razlike u procentu prihoda lokalne samouprave koji se ostvaruju iz izvornih prihoda među raznim zemljama. U Sjedinjenim Američkim Državama 65% opštinskih rashoda finansiralo se lokalnim prihodima 1989. U Evropi, taj procenat varira od 16% u Holandiji do 87% u Švajcarskoj. Studija 18 zemalja u razvoju pokazuje da se procenat kreće od 30% do 90%. Richard M. Bird, *Setting the Stage: Municipal Finance and Intergovernmental Finance*, World Bank Institute, Washington, D.C., 1999.

³¹ Za dobru raspravu o „odgovarajućim i neodgovarajućim” lokalnim taksama u teoriji i praksi vidi: John Norregaard, *Tax Assignment*, in Ter Minassian, ed. *Fiscal Federalism in Theory and Practice*, International Monetary Fund, Washington D.C., 1997.

Kao rezultat, sadašnji sistem ostavlja malo prostora lokalnoj samoupravi da poveća svoje prihode. Ovo je važno iz najmanje dva osnovna razloga. Prvo, zvaničnici lokalne samouprave su odgovorniji za ostvarivanje prihoda – za uvođenje politički teških povećanja taksa, naknada i poreza – veći je naglasak na efikasnosti i efektivnosti njihovog trošenja i zvaničnici imaju manju tendenciju da optužuju republičku Vladu zbog nedostatka resursa³².

Drugo, što je u vezi sa prvim razlogom, što je veći kapacitet lokalne samouprave da ostvaruje prihode, veće su šanse da će veći broj jedinica lokalne samouprave biti u stanju da finansira kapitalne investicije koje smatraju potrebnim. Zaista, što je veći kapacitet lokalne samouprave da ostvaruje prihode, to je veća njena kreditna sposobnost, kao i verovatnoća da će biti u stanju da finansira investicije kroz dugoročne zajmove i obveznice.

U mnogim zemljama porez na imovinu predstavlja najznačajniji izvorni prihod lokalne samouprave. Zapravo, stručnjaci javnih finansija smatraju da je porez na imovinu najizdašniji porez za koji se odgovornost može preneti na lokalnu samoppravu. Razlog za to je što su predmet tog poreza – zemljište i objekti – nepokretnosti – i zbog toga se, za razliku od PDV-a ili PUD-a, ovim porezom može efikasno upravljati i na lokalnom nivou.

Zaista, imajući u vidu sadašnji radikalno nizak stepen ostvarivanja prihoda od poreza na imovinu u Srbiji, čini se očiglednim da davanje lokalnoj samoupravi veće kontrole nad ovim porezom ne bi samo povećalo njenu sposobnost ubiranja poreza, već bi joj obezbedilo makar deo prihoda neophodnih za održavanje vertikalne ravnoteže sistema nakon ukidanja poreza na promet. Štaviše, to bi se desilo bez dodatnog fiskalnog opterećenja za republičku Vladu.

Na kraju, jedna od najuočljivijih slabosti sistema finansiranja lokalne samouprave u Srbiji jeste to što ne sadrži nikakve idejne ili zakonske kategorije bilo za namenska ili nenamenska sredstva (grantove). To je neuobičajeno, mada ne i naročito iznenađujuće, jer u mnogim zemljama u tranziciji lokalna samouprava ima „instinktivnu” odbojnost prema grantovima. Dodela takvih sredstava često se obavlja prema nahođenju republičke vlade, dok se njihovo korišćenje često vezuje za posebne namene, čime se ograničavaju ovlašćenja lokalnih čelnika da upravljaju rashodima. S druge strane, mnoge republičke vlade nisu pobornici davanja takvih sredstava jer ne žele da budu uključene u donošenje često spornih i teških odluka o njihovoj raspodeli. Ukratko, za obe strane takva sredstva su ostatak prošlog režima.

U mnogim zemljama u tranziciji odbojnost prema takvim sredstvima praćena je jednim opštim otporom da se lokalnoj samoupravi dâ značajnija odgovornost za

³² U stručnoj literaturi, prenošenje odgovornosti za ostvarivanje značajnog dela prihoda lokalne samouprave na samu lokalnu samoppravu zove se smanjenje „fiskalne iluzije”, iluzije da ima dovoljno javnih sredstava da se finansira sve što građani žele ali za šta ne žele da plate porez. Vidi Robert Musgrave and Peggy Musgrave, *Public Finance in Theory and Practice*, New York, McGraw-Hill, 1980.

ostvarivanje prihoda, čime se dobijaju sistemi finansiranja lokalne samouprave koji u velikoj meri zavise od ustupljenih poreza. To je izrazito problematično iz više razloga.

Prvo, ustupljeni porezi uzrokuju sve probleme u vezi sa izvornim prihodima a zauzvrat ne donose nikakvu korist: stvaraju isti disparitet u prihodima po glavi stanovnika kao i davanje prava lokalnoj samoupravi da uvodi poreze, a uz to ne podstiču zvaničnike lokalne samouprave da budu fiskalno odgovorni, niti im daju mogućnost da povećavaju dopunska sredstva kako bi ostvarili lokalne prioritete.

Drugo, ustupljena sredstva od poreza stvaraju iluziju u jedinicama lokalne samouprave da ono što dobijaju danas sutra može da bude samo uvećano, sve dok se privreda razvija. To je iluzija zbog toga što republička vlada često menja i osnovicu i stopu ustupljenih poreza na način koji ima direktan i opipljiv – mada često nepredvidljiv – uticaj na budžet jedinica lokalne samouprave.

Treće, sistem finansiranja lokalne samouprave koji se oslanja isključivo na ustupljene poreze i izvorne prihode često postaje neverovatno komplikovan i netransparentan, upravo zbog toga što republička Vlada nema dobre instrumente da obezbedi opšta sredstva svim jedinicama lokalne samouprave ili dopunska sredstva siromašnijim jedinicama lokalne samouprave. Zapravo, to što Srbija godišnje određuje obim učešća lokalne samouprave u porezu na promet za obavljanje ove dve neophodne funkcije dobar je primer vrste komplikacija koje se mogu javiti u sistemima koji nedovoljno koriste grantove.

U osnovi, sistemom finansiranja lokalne samouprave u Srbiji bi trebalo da se počnu koristiti namenska i nenamenska sredstva. Vredi posvetiti malo pažnje tim instrumentima pre donošenja detaljnijeg niza predloga za reformu u Srbiji. Postoje dve osnovne vrste nenamenskih sredstava, opšta sredstva (ponekad se nazivaju opšte subvencije) i sredstva za ujednačavanje obima potrošnje.

Opšta sredstva se koriste za obezbeđenje vertikalnog balansa sistema finansiranja lokalne samouprave, dok se sredstva za ujednačavanje obima rashoda koriste za obezbeđenje horizontalnog balansa sistema. **Opšte subvencije** se obično dodeljuju na osnovu formula. One bi trebalo da lokalnoj samoupravi obezbede razliku između prihoda po glavi stanovnika koju *prosečna* jedinica lokalne samouprave može da očekuje da će ostvariti iz izvornih prihoda – *po standardnim poreskim stopama* – i prosečnih troškova za poslove lokalne samouprave po glavi stanovnika.

Sredstva za ujednačavanje obima rashoda bi takođe trebalo da budu zasnovana na formulama. Ova sredstva bi trebalo da obezbede dopunska sredstva siromašnijim jedinicama lokalne samouprave neophodna za približavanje njihovih ukupnih prihoda po glavi stanovnika iznosu sredstava koja *prosečna* lokalna samouprava može da ostvari iz izvornih prihoda (po standardnim poreskim stopama) i opšte subvencije. U praksi, opšta subvencija i sredstva za ujednačavanje obima rashoda često se spajaju u jedinstveni instrument (formulu) koja omogućava veća sredstva po glavi stanovnika za siromašnije jedinice lokalne samouprave nego za bogatije. U svakom slučaju, lokalna samouprava može da troši ova sredstva po svom nahođenju.

Obim sredstava koja su dodeljena kao opšta subvencija i/ili sredstva za ujednačavanje obima rashoda treba da budu stabilna iz godine u godinu, da se ne bi dešavale nekontrolisane fluktuacije prihoda lokalne samouprave. Ponekad se to postiže tako što se ukupna vrednost programa granta veže za određeni procenat republičkog budžeta ili bruto društvenog proizvoda. Manje je poželjno da se obim određuje vezivanjem za fiksni udeo u prihodima određenog republičkog poreza, kao što su prihodi od PDV-a.

U svakom slučaju, poželjno je da „vezivanje” ukupnog obima nenamenskih sredstava za određenu normu bude definisano pravnim aktima višeg reda tako da lokalna samouprava može da predvidi obim transfernih sredstava za višegodišnji period. Međutim, to može biti teško ostvarivo ukoliko je republička vlada još uvek u procesu prenošenja poslova na lokalnu samoupravu. U tom slučaju, normu treba povećavati godišnje kako bi se pokrili troškovi tek prenetih funkcija, te je stoga teško uneti u zakone. Konačno, formule koje se koriste za raspodelu ovih sredstava treba da budu transparentne, utvrđene zakonom i zasnovane na uvek raspoloživim i statističkim podacima koji se mogu proveriti.

U međuvremenu, republičke vlade obično koriste **tri vrste sredstava (grantova) kako bi lokalnoj samoupravi obezbedile novac za specifične namene**: sredstva za izvorne poslove (blok grantove), sredstva za poverene poslove i sredstva za posebne programe ili ulaganja (kategorijske grantove). **Sredstva za izvorne poslove** treba da obezbede lokalnoj samoupravi sredstva potrebna za finansiranje izvornih poslova koji su jednostavno previše skupi da bi se mogli finansirati kombinacijom izvornih prihoda i opšte subvencije.

Ova sredstva se obično koriste za finansiranje decentralizacije glavnih poslova u društvenom sektoru poput zdravstva, obrazovanja i socijalne zaštite. Njihova glavna odlika jeste da se njima slobodno raspolaže u okviru sektora za čije su finansiranje namenjena, ali ne i izvan tog sektora. Kao i opšte subvencije i sredstva za ujednačavanje obima rashoda, i ova sredstva se obično dodeljuju putem formula koje se redovno prilagođavaju kako bi odražavale diferencijalne troškove obavljanja poslova kao što je obrazovanje u gradskim i seoskim delovima lokalne samouprave.

Ponekad su sredstva za izvorne poslove sadržana unutar opštih subvencija i/ili sredstava za ujednačavanje obima rashoda. Ako je to slučaj, onda ta sredstva gube svoju „namensku odliku” i lokalna samouprava je slobodna da koristi sredstva namenjena za obrazovanje ili zdravstvo za obavljanje drugih poslova³³. To može otežati nadzor ili uticaj republičke Vlade na politiku lokalne samouprave u društvenom sektoru.

³³ Poljska, na primer, ima opšte subvencije, čiji najveći deo čine posebno izdvojena sredstva za ujednačavanje obima rashoda, i posebno izdvojena sredstva za obrazovanje, koja omogućavaju lokalnoj samoupravi sredstva na osnovu broja đaka (pomnoženog sa koeficijentom za različite tipove opština) koji su se upisali u škole u toj jedinici lokalne samouprave. Velika većina jedinica lokalne samouprave u Poljskoj takođe daje dopunska sredstva za obrazovni sistem iz sopstvenih prihoda, tako da je trošenje „novca za obrazovanje” za druge namene predmet stalne rasprave. Vidi T. Levitas i J. Herczynski,

Sredstva za poverene poslove pokrivaju troškove lokalne samouprave u obavljanju javnih poslova koje joj je poverila Republika. Ova sredstva mogu da se koriste za specifične poslove kao što su organizovanje izbora ili isplata plata nastavnicima u osnovnim školama. Razlika između sredstava za izvorne poslove i sredstava za obavljanje poverenih funkcija je u praksi često nejasna i može da bude u velikoj meri semantička. Ipak, glavna ideja je da se sredstva za poverene poslove koriste za finansiranje poslova za koje republička Vlada zadržava *primarnu* odgovornost, dok se sredstva za izvorne poslove koriste za finansiranje poslova koji su preneti na lokalnu samoupravu.

Kategorijska sredstva su namenjena za pomoć lokalnoj samoupravi u investicijama u okviru njihovih izvornih poslova ili pojedinih programa u okviru njihovih izvornih poslova. Ta sredstva se lokalnoj samoupravi često obezbeđuju na osnovu sufinansiranja. Takođe, često se usmeravaju na siromašnije jedinice lokalne samouprave i raspoređuju u okviru šire strategije ujednačavanja obima potrošnje.

Međutim, za razliku od nenamenskih ili sredstava za izvorne poslove, kategorijska sredstva se obično ne raspodeljuju na osnovu formula. Umesto toga, određena ministarstva ili organi republičke vlade dodeljuju sredstva pojedinim jedinicama lokalne samouprave – nadamo se – na osnovu jasnih i transparentnih kriterijuma, procedura i uslova sufinansiranja. Sada pogledajmo način na koji se može reformisati sistem finansiranja lokalne samouprave u Srbiji.

B. Mogući pravci reforme sistema finansiranja lokalne samouprave

Pre nego što opišemo mogući pravac reforme sistema finansiranja lokalne samouprave u Srbiji, osvrnimo se kratko na glavne nalaze ove analize.

- Uvođenjem poreza na dodatu vrednost, 30% prihoda lokalne samouprave koji se trenutno ostvaruju iz ustupljenog poreza na promet roba i usluga moraće da se zameni drugim prihodima.
- Republička Vlada u nedovoljnoj meri ostvaruje porez na imovinu, trenutno ustupljeni porez. Kad bi se osnovica poreza na imovinu vrednovala slično kao osnovica za porez na prenos apsolutnih prava, prihodi od ovog poreza bi se verovatno utrostručili. Time bi najviše dobile jedinice lokalne samouprave sa dinamičnim tržištima nekretnina.

Decentralization, Local Governments and Education Reform and Finance in Post-Communist Poland, u: Davey, K. (ed.), *Balancing National and Local Responsibilities, Education Management and Finance in four Central European Countries*, Budapest, Local Government Initiative/OSI, 2002. U Rusiji, međutim, lokalna samouprava je koristila novac za obrazovanje, ali je sredstva za druge poslove obezbedila iz sredstava opšte subvencije. Vidi: Tacis izveštaj.

- Oko 40% prihoda lokalne samouprave ostvaruje se iz izvornih prihoda, ako se računaju, a trebalo bi, sredstva dobijena kroz maksimalnu stopu od 3,5% poreza koji lokalna samouprava može da uvede na fond zarada u preduzećima na svojoj teritoriji.
- Lokalna samouprava koristi svoje pravo na ostvarivanje prihoda, što je prilično čest slučaj sa samodoprinosom. Međutim, pošto je to pravo ograničeno na takse i naknade niskih prihoda, ili je propisana maksimalna stopa kao u slučaju poreza na fond zarada, ograničena je sposobnost lokalne samouprave da ostvari značajne viškove u operativnom delu budžeta i da na taj način finansira neophodne kapitalne investicije. Nemogućnost da se prihodi prilagode potrebama i prioritetima slabi odgovornost lokalne samouprave pred biračkim telom, povećava njenu sklonost pogodbama sa republičkom Vladom u vezi sa dopunskim sredstvima i ograničava njenu kreditnu sposobnost.
- Lokalna samouprava trenutno oko 16% svojih prihoda ostvaruje iz godišnje utvrđenog dela poreza na zarade i poreza na promet. Učešće u porezu na promet utvrđuje se na godišnjoj osnovi i posebno je za svaku jedinicu lokalne samouprave. Takav sistem je netransparentan, diskrecione prirode, otvoren za političke pogodbe i konceptualno konfuzan u smislu pokušaja korišćenja jednog instrumenta za rešavanje više različitih problema.
- U teoriji, ograničeni ustupljeni prihodi bi trebalo da ujednače prihode lokalne samouprave. Oni zapravo predstavljaju pomoć u vidu opštih sredstava za sve jedinice lokalne samouprave od 1000 dinara po glavi stanovnika u većini jedinica lokalne samouprave i više od dvostrukog iznosa pomenute sume u četiri grada. Ne postoji poseban mehanizam u sistemu finansiranja lokalne samouprave u Srbiji za smanjenje razlika u prihodu po glavi stanovnika između jedinica lokalne samouprave.
- Sistemu finansiranja lokalne samouprave u Srbiji nedostaje pravna osnova za namenska ili nenamenska sredstva. Dobro planirana nenamenska sredstva (opšte subvencije i sredstva za ujednačavanje obima potrošnje) su transparentan, efikasan i pravičan način davanja opštih sredstava i sredstava za ujednačavanje obima rashoda lokalnoj samoupravi. Dobro planirana namenska sredstva su efikasan i transparentan mehanizam za obezbeđivanje sredstava lokalne samouprave za posebne investicije i poverene poslove (kategorijska sredstva), kao i za prenos poslova iz društvenog sektora kao što su zdravstvo, obrazovanje ili socijalna zaštita (blok grantovi) na lokalnu samoupravu.

Većina trenutnih nedostataka sistema može se rešiti na sledeći način:

- Davanjem lokalnoj samoupravi značajne kontrole u određivanju stope poreza na imovinu (možda unutar ograničenja koje odredi republička Vlada) i odgovornosti za održavanje poreskih spiskova, fakturisanje i prikupljanje sredstava. Republička Vlada bi možda trebalo da zadrži punu ili delimičnu

kontrolu nad procesom izvršenja procene³⁴ kako bi se obezbedila jedinstvena procena osnovice poreza na imovinu na nivou cele zemlje.

- Uvođenjem pravnih kategorija za nenamenska i namenska sredstva u sistem. Opšte subvencije i sredstva za ujednačavanje obima rashoda treba da budu zasnovani na formulama, a njihov iznos koji se dodeljuje godišnje treba da bude vezan za unapred utvrđen obim. Kao što smo u prethodnom delu videli, ova sredstva se mogu spojiti u jedan instrument kojim bi se obezbedili različiti iznosi opšteg finansiranja u zavisnosti od prihoda po glavi stanovnika u jedinicama lokalne samouprave iz drugih izvora.

Tabela 8. predstavlja pojednostavljen oblik (planirane) strukture prihoda lokalne samouprave za 2003. godinu.

Tabela 8.

Struktura prihoda lokalne samouprave za 2003. godinu

Izvorni prihodi	13.608.484	20%
Ustupljeni van ograničenja	42.245.202	64%
Porez na fond zarada (3,5%)	13.418.029	20%
Porez na imovinu	4.436.953	7%
Porez na promet	11.897.686	18%
Ostali prihodi van ograničenja	12.492.534	19%
Ograničeni	10.720.747	16%
Udeo od 5% u porezu na zarade	2.843.004	4%
Deo poreza na promet	7.877.743	12%
Ukupno	66.574.432	100%

Tabela 9. pokazuje kako bi reformisani sistem mogao da izgleda. Glavne pretpostavke na kojima je zasnovana tabela 9. su sledeće:

- Udeo u porezu na promet je ukinut.
- Porez na fond zarada je preveden u režim izvornih prihoda.
- Porez na imovinu je izvorni prihod i daje udvostručene prihode u celoj zemlji (a ne utrostručene, za šta nam procena ukazuje da je moguće).
- Udeo u porezu na zarade je povećan sa 5 na 15% i preveden u red ustupljenih prihoda van ograničenja.

³⁴ Ako se prihodi od poreza na imovinu po standardnoj stopi koriste za donošenje zaključaka o fiskalnim sposobnostima lokalne samouprave, važno je da se vrednost imovine proceni na isti način u celoj zemlji (Andy Anstett, *Comparison of Education Revenue Generation Practices in the United States and Canada*, Alberta, Alberta Municipal Affairs, mart 2001). To se može postići ili regulisanjem/praćenjem prakse lokalne samouprave u izvršenju procene, ili prepuštanjem te odgovornosti republikoj Vladi.

- Uvodi se opšta subvencija, što bi svim jedinicama lokalne samouprave donelo 500 dinara po glavi stanovnika.
- Uvode se sredstva za ujednačavanje obima potrošnje koja omogućavaju svim jedinicama lokalne samouprave sa prihodom po glavi stanovnika koji treba da se ujednači do izvesnog nivoa (75–100%) republičkog proseka prihoda po glavi stanovnika iz poreza na imovinu (po standardnoj stopi), poreza na fond zarada i poreza na zarade.
- Uvode se kategorije za blok grantove za prenete poslove u društvenom sektoru.
- Uvode se kategorijska sredstva za poverene poslove i posebne (investicione) programe.

Tabela 9.

*Moguća struktura prihoda lokalne samouprave
posle sprovedenih reformi*

Izvorni prihodi	35.900.451	50%
Porez na imovinu	8.873.906	13%
Porez na fond zarada (3.5%)	13.418.029	20%
Ostali izvorni prihodi	13.608.483	20%
Ustupljeni prihodi van ograničenja	21.021.545	31%
15% udeo u porezu na zarade	8.529.011	12%
Ostali prihodi van ograničenja	12.492.534	18%
Grantovi	11.479.436	17%
Opšte subvencije	3.739.718	5%
Sredstva za ujednačavanje obima potrošnje	7.739.718	11%
Blok grantovi	?	
Kategorijska sredstva	?	
Ukupno	68.401.432	100%
Ušteda u republičkom budžetu	2.173.000	3%

Navedene pretpostavke i scenario koji iz toga proizilazi su čisto ilustrativni i ne treba ih smatrati konkretnim preporukama za reformu. Postoje razni načini da se nadoknadi „gubitak” poreza na promet i razni načini da se povećaju izvorna sredstva jedinica lokalne samouprave.³⁵ Slično tome, kao što smo primetili u prethodnom delu, opšte subvencije i sredstva za ujednačavanje obima rashoda se često spajaju u jedinstveni instrument kojim se jedinicama lokalne samouprave pruža pomoć u vidu različitih iznosa sredstava u zavisnosti od prihoda po glavi stanovnika u pojedinim jedinicama lokalne samouprave.

Konačno, iznosi predstavljeni u ovom scenariju su čisto indikativni. Razlog za to je što će se posledice zamene značajnog dela ustupljenih sredstava od poreza na promet sa većim udelom u porezu na zarade i (pretpostavljamo udvostručenom) realizacijom poreza na imovinu morati simulirati, kako bi se odredili potrebni iznosi održivih opštih subvencija i/ili sredstava za ujednačavanje obima rashoda. Ipak, gotovo da nema sumnje da se sistem bolji od sadašnjeg može primeniti ako se obim sredstava koji se sada dodeljuje kroz ograničene ustupljene prihode koristi za ujednačavanje obima rashoda.

Takođe, treba napomenuti da bi po ovom, ponovo indikativnom scenariju, republički budžet zapravo uštedeo sredstva u visini od 3% ukupnih prihoda lokalne samouprave, jer planirano uvećanje prihoda od poreza na imovinu podrazumeva nova javna sredstva koja trenutno ne ostvaruje ni lokalna samouprava ni Republika. Na kraju, mnoge jedinice lokalne samouprave, pogotovo gradovi, verovatno bi uveli stopu poreza na imovinu iznad standardne i obezbedili povećanje svojih stvarnih prihoda, tako da se reforma ne bi ograničila samo na pravedniju raspodelu postojećih sredstava između jedinica lokalne samouprave.

C. Naredni koraci

Radi neometanog uvođenja poreza na dodatu vrednost, uz dobro razrađenu reformu sistema finansiranja lokalne samouprave, Ministarstvo finansija bi trebalo da oformi radnu grupu za reformu sistema finansiranja lokalne samouprave, u čiji bi rad bili uključeni predstavnici Stalne konferencije gradova i opština. Sličnu radnu grupu bi trebalo oformiti i pri samoj Stalnoj konferenciji.

Ove grupe bi trebalo da se upoznaju sa prednostima i manama sistema finansiranja lokalne samouprave drugih zemalja i da izrade zajednički program za reformu sistema u Srbiji. Takođe bi trebalo pažljivo da prate tekuće rasprave o ustavu, jer će bilo kakav plan za prenos novih poslova na lokalnu samoupravu očigledno uticati na koncept reforme sistema finansiranja lokalne samouprave.

³⁵ Osnovu sistema finansiranja lokalne samouprave u Švedskoj, na primer, čini porez na prihod koji uvide lokalne samouprave. Republička Vlada određuje osnovicu tog poreza, u potpunosti upravlja njime i prikuplja sredstva, ali je lokalnoj samoupravi dozvoljeno da odredi svoju poresku stopu unutar ograničenja koje postavlja republička Vlada.

Isto tako, radne grupe bi trebalo da što pre same sprovedu ili da se dogovore o sprovođenju različitih empirijskih analiza i preporuka. Među najvažnijima su sledeće:

- Analiza sadašnjeg upravljanja porezom na imovinu u različitim jedinicama lokalne samouprave, kao i sveobuhvatan pregled Zakona o porezima na imovinu.
- Studija troškova za obavljanje poslova lokalne samouprave, kako bi se odredio stepen variranja troškova za obavljanje istih poslova u različitim jedinicama lokalne samouprave.
- Koncept za regulisanje prava jedinica lokalne samouprave na zaduživanje u cilju razvoja dobro uređenog i održivog tržišta kapitala u Srbiji.

Istovremeno sa ovim naporima, Ministarstvo finansija bi trebalo da započne sprovođenje simulacija različitih modela finansiranja jedinica lokalne samouprave. Te simulacije će obema radnim grupama omogućiti da naprave jasan izbor između razloga za i protiv različitih mogućih rešenja, kao i da odrede pravce sveobuhvatne reforme za fiskalnu 2005. godinu.

PRILOG:

Udeo u prihodima lokalne samouprave od 2000–2003.
(u stalnim dinarima iz 2003. godine x 1000)

		2000.		2001.		2002.		2003.	
	IZVORNI PRIHODI	stvarni	%	stvarni	%	stvarni	%	planirani	%
1.	Porez na fond zarada (3.5%)	na		6,610,541	16%	12,786,199	20%	13,418,029	20%
2.	Opštinske administrativne takse	42,806	0%	127,463	0%	274,633	0%	284,834	0%
3.	Lokalne komunalne takse	1,068,277	3%	1,073,054	3%	1,524,219	2%	1,553,221	2%
4.	Boravišna taksa	80,870	0%	89,876	0%	142,275	0%	148,155	0%
5.	Taksa na firmu	1,085,436	3%	1,187,003	3%	1,511,743	2%	1,563,560	2%
6.	Beogradska taksa	5,611,611	16%	/		/		/	
7.	Komunalne naknade	7,175,301	21%	3,254,149	8%	118,566	0%	0	0%
8.	Naknada za zaštitu i unapr. živ. sredine	48,031	0%	225,889	1%	348,660	1%	371,535	1%
9.	Naknada za uređenje građevinskog zemljišta	496,675	1%	1,268,428	3%	2,122,878	3%	2,257,577	3%
10.	Naknada za koriš. građevinskog zemljišta	2,747,009	8%	3,225,088	8%	4,195,057	7%	4,277,576	6%
11.	Ostale naknade	700	0%	82,593	0%	125,976	0%	132,556	0%
12.	Prihodi od davanja u zakup	447,872	1%	1,120,451	3%	1,667,899	3%	1,707,621	3%
13.	Samodoprinos	705,562	2%	596,297	1%	655,452	1%	711,850	1%
14.	Ostale takse	3,216,895	9%	1,573,313	4%	720,452	1%	599,998	1%
	Ukupno	22,727,045	66%	20,434,146	49%	26,194,010	41%	27,026,513	41%

	OGRANIČENI USTUPLJENI POREZI									
26.	Deo poreza na zarade u visini od 5%	1,526,005	4%	2,012,366	5%	2,595,295	4%	2,843,004	4%	
27.	Učešće u porezu na promet	2,541,688	7%	4,744,031	11%	6,817,507	11%	7,877,743	12%	
28.	Ustupljeni višak-porez na promet (50%)	na		na		1,635,266	3%	0	0%	
	Međuzbir	4,067,693	12%	6,756,397	16%	11,048,069	18%	10,720,747	16%	
	Ukupno	34,276,468	100 %	41,391,705	100%	63,119,292	100%	66,574,432	100%	

Napomena: U ovoj tabeli, porez na fond zarada predstavljen je kao izvorni prihod lokalne samouprave, jer ona ina značajnu kontrolu nad poreskom stopom. Međutim, prema Zakonu o lokalnoj samoupravi, ovaj porez se smatra ustupljenim porezom van ograničenja.

LITERATURA:

A. Knjige i članci

1. Andy Anstett, *Comparison of Education Revenue Generation Practices in the United States and Canada*, Alberta Municipal Affairs, Alberta, mart 2001.
2. Richard M. Bird, *Setting the Stage: Municipal Finance and Intergovernmental Finance*, World Bank Institute, Washington, D.C., 1999.
3. Francis Conway, et. al., *Macedonia Local Government in Transition*, Urban Institute, USAID Project 06610903, Washington D.C., 1999.
4. Mark Gallagher, *A Proposed Fiscal Decentralization Plan for Montenegro*, ICMA/USAID, Washington D.C., mart 2001.
5. Charles Jokay and Robert Kovač, *Local Tax and Fee Policy: Recent Developments in Hungary*, Local Government Initiative Project, USAID, Bulgaria, juni 2000.
6. Robert Musgrave and Peggy Musgrave, *Public Finance in Theory and Practice*, McGraw-Hill, New York, 1980.
7. Tony Levitas and Jan Herczynski, *Decentralization, Local Governments and Education Reform and Finance in Post-Communist Poland*, in: Davey, K. (ed.), *Balancing National and Local Responsibilities*, Education Management and Finance in four Central European Countries, Local Government Initiative/OSI, Budapest, 2002.
8. Tony Levitas, *The Political Economy of Fiscal Decentralization and Local Government Finance Reform in Poland, 1989-1999*, East European Regional Housing Sector Assistance Project, Project 180-00034, Urban Institute, Washington D.C., juli 1999.
9. John Norregaard, *Tax Assignment*, in: Ter Minassian, T. ed. *Fiscal Federalism in Theory and Practice*, International Monetary Fund, Washington D.C., 1997.
10. OECD, *Taxing Powers of State and Local Governments*, OECD, Paris, 1999.
11. OECD, *Benchmarks: Revenues Statistics, 1965-1999*, OECD, Paris, 2000.
12. Božidar Raičević, *Lokalne finansije – pretpostavke za razvoj demokratije u Srbiji*, rad predstavljen na Skupštini Stalne konferencije gradova i opština Jugoslavije, mart 2002.
13. Branislav Stipanović, *Sistem finansiranja lokalne samouprave u Srbiji* (mimeo), PAL-GO centar, Beograd, april 2003.
14. Branslav Stipanović, *Analiza prihoda lokalne samouprave, 2000-2003* (mimeo), PAL-GO centar, Beograd, april 2003.

B. Zakoni i akti Republike Srbije

1. Ministarstvo finansija, *Memorandum o budžetu i ekonomskoj i fiskalnoj politici za budžetsku godinu 2003. i naredne dve godine*, septembar 2002.
2. *Zakon o budžetu Republike Srbije za 2000.*

3. *Zakon o budžetu Republike Srbije za 2001.*
4. *Zakon o budžetu Republike Srbije za 2002. godinu*, Službeni glasnik 74/2001.
5. *Zakon o budžetu Republike Srbije za 2003. godinu*, Službeni glasnik 86/2002.
6. *Zakon o porezu na promet*, Službeni glasnik 22/2001, Jugoslovenski pregled.
7. *Zakon o porezima na imovinu*, Službeni glasnik 26/2001, Jugoslovenski pregled.
8. *Zakon o porezu na fond zarada*, Službeni glasnik 27/2001, Jugoslovenski pregled.
9. *Zakon o komunalnim taksama i naknadama*, Službeni glasnik 11/1992; Zakon je pre-stao da važi 6. marta 2002.
10. *Zakon o porezu na dohodak građana*, Službeni glasnik 24/2001, Jugoslovenski pre-gled.
11. *Zakon o republičkim administrativnim taksama*, Službeni glasnik 43/2003.
12. *Zakon o građevinskom zemljištu*, Službeni glasnik 44/1995; Zakon je prestao da važi 13.5.2003.
13. *Zakon o lokalnoj samoupravi*, Službeni glasnik 9/2002, Jugoslovenski pregled.
14. *Zakon o obimu sredstava i učešću opština i gradova u porezu na zarade i porezu na promet u 2002. godini*, Službeni glasnik 15/2002.
15. *Zakon o obimu sredstava i učešću opština i gradova u porezu na zarade i porezu na promet u 2003. godini*, Službeni glasnik 87/2002.
16. *Predlog Zakona o obimu sredstava i učešću opština i gradova u porezu na zarade i porezu na promet u 2003. godini.*

CIP – Каталогизација у публикацији
Народна библиотека Србије, Београд

336.5:35(4-664)(082)

REFORMA sistema finansiranja lokalne
samouprave / urednici Antony Levitas, Gábor
Péteri. – Beograd : Palgo centar, 2004
(Beograd : Čigoja štampa). – 273 str. :
graf. prikazi, tabele ; 24 cm

Tiraž 500. – Str. 7-13: Predgovor /
Branislav Stipanović. – Napomene i
bibliografske reference uz tekst. –
Bibliografija: str. 272-273.

ISBN 86-84865-00-6

1. Левитас, Ентони 2. Петери, Габор
а) Локална самоуправа – Финансирање –
Земље у транзицији – Зборници
COBISS.SR-ID 115941900