

Др Драгугин Радосављевић

Пореска управа – Министарство финансија Србије

УДК: 336.01

Примљено: 5. децембар 2009.

Стручни чланак

ОПШТИНСКЕ ФИНАНСИЈЕ -

ПОЈАМ И ИСТОРИЈСКИ РАЗВОЈ ЛОКАЛНИХ ЈАВНИХ ФИНАНСИЈА

Финансирање локалних самоуправа у Републици Србији има дуго традицију. Од добијања самосталности и настанка државних институција, у Србији је оштина имала посебан значај. Као део државне организације њен значај се оледао у надлежностима које су се временом преносиле са државе, а самим тим и новчана средства да се те надлежности ваљано остварују. Овај рад је посвећен утврђивању појма локалних јавних финансија и његовом историјском развоју нарочито у Републици Србији.

Кључне речи: појам локалних јавних финансија; историјски развој; развој у Републици Србији.

1. Појам локалних јавних финансија

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

Због великог утицаја француског језика, овај термин је прихваћен и у другим земљама, али у облику једине, као *finanse*, који значи новчано

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

² Момо Кијановић, *Локални јавни приходи у систему јавних прихода Републике Србије*, Графокартон, Пријеполје, 1999, стр. 16.

пословање. Ипак, до данас није усвојен јединствени назив за ову економску дисциплину.

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

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

Савремене финансије чине монетарне финансије (новац, кредити, банке, берзе и др.), јавне финансије и међународне финансије.⁵ На основу тога, можемо закључити, да савремене финансије обухватају укупно новчано пословање у једној земљи.

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

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

На основу дефиниције јавних финансија, можемо извести дефиницију локалних јавних финансија, јер и оне представљају активност како државних тако и локалних органа на основу Устава и закона, а која се састоји у прибављању и трошењу материјалних средстава ради остваривања општекорисних циљева.

³ *Ibid.*, стр. 17.

⁴ *Ibid.*, стр. 17.

⁵ Зоран Бингулац, Миодраг Јовановић, Борко Крстић, *Монетарне и јавне финансије*, Megatrend univerzitet primenjenih nauka, Београд, 2003, стр. 271.

⁶ *Ibid.*, стр. 271.

Општекорисни циљеви су у овом случају сведени на локални ниво и локалне непосредне потребе грађана који живе и раде у локалним срединама, али су генерално гледано за друштво у целини најнепосреднији и најважнији, јер се преклапају са потребама појединца, грађанина.

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

2. Историјски развој локалних јавних финансија

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

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

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

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

Карактеристика финансија у феудалном уређењу је да се државни приходи преклапају са личним приходима владара. Познати приходи владара тога доба су

⁷ Момо Кијановић, *op.cit.*, стр. 16.

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

⁹ Момо Кијановић, *op.cit.*, стр. 18.

¹⁰ *Ibid.*, стр. 19.

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

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

У капиталистичком уређењу 90% државних расхода подмирује се средствима прикупљеним наплатом бројних пореза. Висок удео пореза у укупним приходима државе, као битно обележје јавних финансија капитализма, мотивисало је једног од најистакнутијих представника грађанске политичке економије овога века Американца Јосефа Шумпетера да капиталистичку државу назове „пореском државом“.¹²

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

Термин локална самоуправа (*local government*)¹⁴ сковао је енглески филозоф, творац теорије законодавства, Цереми Бентам, употребивши га по први пут 1832. године, да би три године касније, 1835. године, овај термин ушао и у

¹¹ *Ibid.*, стр. 20.

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

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

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

правно-политички говор, када га је Лорд Џон Расел користио представљајући Закон о општим корпорацијама доњем дому Представништва народа.¹⁵

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

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

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

3. Историјски развој локалних јавних финансија у Србија

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

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

1. Порез на земљиште,

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

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

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

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

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

Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца створена је 1. децембра 1918. године, а на територији новонастале државе, било је у примени пет различитих пореских система непосредних пореза: српски, аустријски, мађарски, турски и црногорски. На територији Србије је све до 1929. године, био на снази српски систем непосредних пореза. 1928. године донет је Закон о непосредним порезима, који је 1. јануара 1929. године ступио на снагу.

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

Законом о називу и подели Краљевине на управна подручја и Законом о банској управи из 1929. године, битно се утиче на развој фискалне

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

¹⁸ Момо Кијановић, *op.cit.*, стр. 26.

¹⁹ *Ibid.*, стр. 27.

²⁰ *Ibid.*, стр. 28.

децентрализације, јер се поменути законима дозвољава бановинама да утврђују властите приходе.

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

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

Немајући покриће за своје расходе, а у немогућности да од стране државе добију компензацију за пренете послове и установе, ове су биле принуђене да заводе дажбине, које су имале највећим делом прохибитивни карактер и стварале царинске ограде на границама појединих бановина. У извесним бановинама био је прописан највећи део тарифних бројева из Закона о таксама, а са сопственим стопама створен нови таксени извор бановских прихода. Тако су за исте радње постојале двоструке таксе и државне и бановинске. Истоветан случај био је и са бановинском трошарином.²³

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

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

Имајући у виду фазе друштвеног, економског и политичког развоја наше земље, можемо рећи да су постојале и фазе у развоју фискалног система, а самим

²¹ *Ibid.*, стр. 29.

²² *Ibid.*, стр. 29.

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

²⁴ Б. Раичевић, *Особености развоја фискалног система у условима федеративної уређења Југославије*, Економски институт, Београд, 1977, стр. 69.

тим и локалних финансија. На основу тога можемо прецизно одредити периоде развоја локалних финансија у Републици Србији:

а) Период друге половине 1944. до краја 1946. У овом периоду примењују се порески облици из старе Југославије са изменама које су биле у складу са новим идејама социјалне правде. Порески систем имао је за циљ да обезбеди „акумулацију државној привреди и социјалне промене“.²⁵

За 1946. годину урађен је први буџет, а на основу Закона о државном буџету из 1945. године. Стварање народноослободилачких одбора још у току рата и свесна политичка оријентација на њихово изграђивање на место старог апарата локалних власти, допринели су да се после ослобођења правни положај, организациона структура и функционисање народних одбора брзо регулишу и добију своју законску основицу.²⁶ Њихови буџети у структури прихода Општедржавног буџета у 1946. години учествовали су са 14,49%, а у структури расхода са 11,08%.²⁷

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

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

б) Период од 1947. до 1951. Карактеристика овог периода је разрађен финансијски систем коме је у потпуности подређено финансирање локалних органа власти. Тај систем се одликовао јединством, централизмом и административним елементима.³⁰

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

²⁵ Др Јован Горчић, *Јавне финансије*, ЈП Штампa, радио и филм Бор, Ниш, 1990, књ. II, стр. 269.

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

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

²⁸ Јован Ђорђевић, *op.cit.*, стр. 16.

²⁹ Момо Кијановић, *op.cit.*, стр. 32.

³⁰ Ксенте Богоев, *op.cit.*, стр. 65.

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

У периоду од 1947-1951. просечно учешће локалних буџета, односно буџета народних одбора, у укупним расходима државног буџета, износило је 12,57%, што се може видети из следеће табеле.

Табела 1.

Структура општедржавног буџета³²

Година	Буџет ФНРЈ	Савезни буџет	Републички буџет	Буџет НО
1947	100	66,27	21,69	12,06
1948	100	61,17	26,79	12,04
1949	100	69,09	19,63	11,28
1950	100	62,47	23,87	13,66
1951	100	57,47	19,44	13,09
Просек 1947/51	100	63,09	24,34	12,57

в) Период од 1952. до 1953. Кључни законски прописи за систем прихода овог периода су Основни закон о друштвеном доприносу и порезима³³ (донесен крајем 1951) и Закон о буџетима.³⁴

У надлежности федерације је увођење пореза и других прихода. Са овим законским прописима, регулисана је расподела извора прихода којом су смањени сопствени приходи народних одбора са 31%, из предходног периода, на 19,8%. Истовремено су порасли заједнички извори прихода на 68,8% уместо 62,2% и дотације на 11,4% уместо 6,8% из ранијег периода. У укупној буџетској потрошњи порасло је учешће локалних буџета са 12,56% у периоду 1947/51 на 15,99% у периоду 1952/53, а што је имало за последицу пад учешћа републичких буџета.³⁵

г) Период од 1954. до 1958. 1956. године извршена је пореска реформа, чији су основни циљеви били економски, а то је да се изврши прерасподела

³¹ Јован Ђорђевић, *op.cit.*, стр. 25.

³² Ксенте Богоев, *op.cit.*, стр. 71.

³³ Службени лист ФНРЈ, бр. 1/1952.

³⁴ Службени лист ФНРЈ, бр. 58/1951.

³⁵ Ксенте Богоев, *op.cit.*, стр. 159.

пореског терета код земљорадника и да се комунама као политичко-територијалним јединицама да право да утичу преко одређених финансијских инструмената на кретање привреде у оквиру свог територијалног домена.³⁶

Овом реформом уводе се таксе.³⁷ Структура буџетских прихода народних одбора расте у корист сопствених прихода и то 59,6%, заједнички приходи падају на 25,5%, а дотације расту на 14,9%, што се може видети у следећој табели.

Структура буџетских прихода народних одбора³⁸

Табела 2. (у%)

Врста прихода	1947/51	1952/53	1954/57
1. Сопствени приходи	31,0	19,8	59,6
2. Заједнички приходи	62,2	68,8	25,5
3. Дотације	6,8	11,4	14,9
Укупно	100,0	100,0	100,0

д) Период од 1958. до 1965. Крајем 1959. и почетком 1960. године извршена је буџетска реформа на основу Закона о буџетима.

Нужност ове буџетске реформе произашао је из потребе за прерасподелом извора прихода између различитог нивоа политичко-територијалних заједница због све већих потреба општина, јер су анализе показивале да се динамика стварања буџетских средстава општина, и поред њиховог сталног пораста, не креће у складу са повећањем локалних надлежности у процесу децентрализације.³⁹

ђ) Период од 1965. до 1971. У овом периоду утврђени су извори и врсте прихода друштвено-политичких заједница, а на основу Основног закона о финансирању друштвено-политичких заједница из 1965. године. Локалне самоуправе убирају приходе од општинских доприноса, општинских пореза и општинских такси.

Највише просечно учешће у укупним буџетским приходима имала је федерација са 52,0%. Затим следе општине са просечним учешћем од 26,4%.

³⁶ Момо Кијановић, *op.cit.*, стр. 32.

³⁷ Службени лист ФНРЈ, бр. 6/1956.

³⁸ Ксенте Богоев, *op.cit.*, стр. 167.

³⁹ Момо Кијановић, *op.cit.*, стр. 42.

Просечно учешће република било је мање од општина и износило је 18,9%. Покрајине су имале најмање просечно учешће од скромних 2,7%.⁴⁰

е) Период од 1972. до 1991. Доношењем уставних амандмана 1971. године долази до промена у друштвено-економском и политичком систему. Уставни амандмани од XX до XLII, које је Савезна скупштина СФРЈ донела на Устав из 1963. године, садржали су два амандмана који су имали велики значај за порески систем. То су били амандмани са ознаком XXVIII и XXXIV.

Амандманом XXVIII сужавају се овлашћења федерације а проширује фискални сувернитет република и покрајина, тј. сада су оне субјекти који одлучују о пореском систему – утврђују изворе и врсте прихода. Републичким, односно покрајинским, законом утврђује се подела пореза, такса и других давања између република и покрајина на једној страни, и општина на другој страни. Општине самостално одлучују о висини пореза, такса и других давања која су њихов приход и њима самостално располажу.⁴¹

У овом периоду код нас се примењује мешовити систем расподеле друштвених прихода. У том су систему снажно наглашени елементи система сепарације прихода, али има и елемената система заједничких прихода, и то као система плаћања одозго према доле тако и плаћања одозго према горе.⁴²

ж) Период од 1992. до 2000. На почетку последње деценије XX века долази до распада СФРЈ. 1992. године настаје Савезна Република Југославија од две Републике Србије и Црне Горе. Као последица рата и санкција УН, 1993. године, у новонасталој заједници, долази до потпуног слома економског система. Крајем јануара 1994. године ступио је на снагу Програм реконструкције монетарног система и стратегије економског опоравка Југославије, којим су спречена хиперинфлаторна кретања. Уводи се нови динар са златном и девизном подлогом и успоставља се стабилан економски и монетарни амбијент.

На таквим основама настаје и нови систем финансирања јединица локалне самоуправе у Републици Србији. Основна идеја је била да се комунална потрошња финансира из изворних прихода локалне самоуправе, а дефинисани послови и функције локалне самоуправе из уступљених пореза, а за које се

⁴⁰ Материјални и друштвени развој СФРЈ 1947-1972, СЗС, 1973, стр. 57.

⁴¹ Момо Кијановић, *op.cit.*, стр. 47.

⁴² Божидар Јелчић, *op.cit.*, стр. 145.

утврђују јединствени нивои потрошње на бази јединствених објективних критеријума.⁴³

Законом о обезбеђивању средстава јединицама локалне самоуправе, као системским законом, којим је тада био уређен систем финансирања локалне самоуправе у Републици Србији, били су дефинисани послови и функције за које су утврђивани објективни нивои потрошње на бази јединствених објективних критеријума, као и начин обезбеђења средстава за њихово финансирање.⁴⁴

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

з) **Период од 2001. до 2004.** На почетку XXI века општине у Србији у великој мери зависе од Републике.⁴⁵ Са свеобухватним друштвеним и економским реформама започеле су реформе и система финансирања локалне самоуправе. Прва значајнија реформа урађена је доношењем измењеног и допуњеног Закона о јавним приходима и јавним расходима.⁴⁶

Изменама овог закона, мења се карактер појединих уступљених пореза.

Од укупно 6 пореза, који су да тада били у режиму трансферних средстава, 4 пореза су преведена у режим уступљених пореза (порез од пољопривреде, порез на имовину, порез на наслеђе и поклоне и порез на пренос апсолутних права). Преостала 2 пореза, која су остала у режиму трансферних средстава и то део пореза на зараде у висини од 5% и део пореза на промет роба и услуга, имала су улогу уједначавања висине средстава између јединица локалне самоуправе.⁴⁷

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

⁴³ Бранко Стипановић, *Финансирање локалне самоуправе и фискално уједначавање у Републици Србији*, Београд, 2004, стр. 3.

⁴⁴ *Ibid.*, стр. 3.

⁴⁵ Б. Раичевић, *Фискална структура Републике Србије*, Зборник радова Иницијатива за фискалну децентрализацију - случај Југославије, Магна агенда, Београд, 2001, стр. 59.

⁴⁶ Закон о јавним приходима и расходима „Службени гласник РС”, бр. 76/91, 41/92 - др. закон, 18/93, 22/93 - испр., 37/93, 67/93, 45/94, 42/98, 54/99, 22/2001, 9/2002 - др. закон, 87/2002 - др. закон, 33/2004 и 135/2004 - др. закон.

⁴⁷ Бранко Стипановић, *op.cit.*, стр. 5-6.

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

Од посебног значаја за финансирање локалне самоуправе је доношење Закона о порезу на фонд зарада,⁴⁸ којим се уводи пореза на фонд зарада, као локални порез, који су јединице локалне самоуправе могле да уведу својом одлуком. Стопа овог пореза максимизирана је на нивоу од 3,5%.⁴⁹

После октобарских догађаја 2000. године, у склопу реформских потеза нове власти, једно од приоритетних места заузимао је Закон о локалној самоуправи.⁵⁰ Закон је донет у време великих ограничења наслеђеног правно-политичког система, неповољног економског стања и великог сиромаштва већег дела популације.

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

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

- поштовање решења европске повеље о локалној самоуправи;
- уважавање достигнућа у развоју локалне самоуправе у Србији;
- уважавање економске стварности Србије;

⁴⁸ Закон о порезу на фонд зарада „Службени гласник РС”, бр. 27/01.

⁴⁹ Бранко Стипановић, *op.cit.*, стр. 5-6.

⁵⁰ Закон о локалној самоуправи „Службени гласник РС”, бр. 9/02; 33/04 и 135

- јачање финансијске и фискалне самосталности јединица локалне самоуправе;
- систем финансирања се базира на моделу заједнице прихода и моделу властитих прихода као базичним моделима (изворни и уступљени приходи);
- јединицама локалне самоуправе припадају јавни приходи чија је основица слабо мобилна и који су лако уочљиви;
- уградња елемената компетитивности и подршке предузетништву јединица локалне самоуправе;
- финансијско изравнање се успоставља између Републике и јединица локалне самоуправе и између јединица локалне самоуправе посебно у градским заједницама;
- уградња елемената солидарности према економски слабијим, неразвијеним и мањим јединицама локалне самоуправе; и
- битно се не повећавају функције јединица локалне самоуправе у односу на постојеће стање.⁵¹

Усвајањем оваквог концепта створени су услови да се дође до потпуно новог и концепцијски другачијег основа финансирања локалне самоуправе у односу на систем финансирања општина и градова који је постојао у Србији до 2000. године. Закон о локалној самоуправи је проширио и обогатио функције локалних заједница, ојачавши изворе њене економске и финансијске самосталности.⁵²

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

- порез на приходе од самосталне делатности;
- порез на приходе од непокретности;
- порез на приходе од давања у закуп покретних ствари;
- порез на добитке од игара на срећу;
- порез на приходе од осигурања лица;

⁵¹ Andras Vigvari, *Основи теорије државног буџета и финансијски услови самоуправа*, Нови Сад, 2003, стр. 172.

⁵² Снежана Ђорђевић, *Модернизација локалне самоуправе и власти*. Зборник Локална демо-кратија - стање и перспективе, Магна агенда, Београд, 2002, стр. 136-137.

- порез на друге приходе према члану 85 Закона о порезу на доходак грађана.

Повећано је учешће општина у порезу на промет са 5 на 8%.⁵³

и) Период од 2004. до данас. Овај период карактеришу закони којима је заустављена динамика јачања фискалне самосталности локалних самоуправа. 2004. године усвојени су:

- Закон о укидању Закона о порезу на фонд зарада,⁵⁴ који је ступио на снагу 1. јула 2004. године; и

- Закон о порезу на додату вредност,⁵⁵ који је ступио на снагу 1. јануара 2005. године.

Приходи од пореза на фонд зарад били су 100% приход локалних буџета, а у маси укупних прихода локалних самоуправа учествовали су са 20%. Такође значајан приход био је и од укупне суме уплаћеног пореза на промет роба и услуга, који је престао да важи ступањем Закона о порезу на додату вредност. Као привремено решење, којим је требало компензовати губитак, био је годишњи закон о расподели трансферних средстава из буџета Републике Србије којим је уређено да јединицама локалне самоуправе припадне додатни удео у порезу на зараде у висини од 25%.

У јулу 2006. године Народна Скупштина Републике Србије усвојила је Закон о финансирању локалне самоуправе⁵⁶ који је ступио на снагу 27. јула 2006. године, а који је почео са применом од 1. јануара 2007. године. Даном почетка примене Закона о финансирању локалне самоуправе престо је да важи одељак V. Финансирање послова јединице локалне самоуправе са чл. 77-104. Закона о локалној самоуправи, који је правно регулисао финансирање локалне самоуправе у Србији.

Закон о финансирању локалне самоуправе није повећао масу новчаних средстава за локалне самоуправе, што је најављивано, већ је предвидео већи пренос буџетских средстава сиромашнијим општинама на терет богатијих општина. Предвидео је поред изворних и уступљених прихода, које је предвиђао и Закон о локалној самоуправи, и трансфере. Новина је и поверавање напалате

⁵³ Бранко Стипановић, *op.cit.*, стр. 6.

⁵⁵ Закон о престанку важења Закона о порезу на фонд зарада „Службени гласник РС”, бр. 27/01.

⁵⁵ Закон о порезу на додату вредност „Службени гласник РС”, бр. 84/2004; 86/2004 - исправка и 61/2005.

⁵⁶ Закон о финансирању локалне самоуправе „Службени гласник РС”, бр. 62/06.

пореза на имовину локалној самоуправи (који је овим законом постао њен изворни приход).

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

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

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

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

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

Коначан циљ реформе локалне самоуправе у Србије треба да буде стварање јаке, утицајне и независне локалне самоуправе са солидним и транспарентним јавним финансијама и одговарајућим комуналним услугама које су усмерене према грађанима. Овај циљ може да буде постигнут само ако се спроведе адекватна децентрализација одговорности са одговарајућим инструментима на располагању. Као резултат, за очекивати је да локалне владе преузму одговорност за локалне проблеме, припремајући и имплементирајући политике и пројекте који ће подстицати даљи развој на локалном нивоу.

Dragutin Radosavljević

MUNICIPAL FINANCE -

THE IDEA AND HISTORICAL DEVELOPMENT OF LOCAL PUBLIC FINANCE

Summary

Local government finance has a long tradition in the Republic of Serbia. In Serbia, a municipality has special significance since gaining independence and foundation of state institutions. Its importance, as a part of state organization, has rendered to jurisdictions that have been transferred from the state during the time and that necessary involves transferring of funds for exercising of those jurisdictions in a proper way. This paper is dedicated to determination of local government finance concept and its historical development, particularly in the Republic of Serbia.

Key words: *the idea of local government finance; historical development; development in the Republic of Serbia.*