

ЗАКОН

О ИЗМЕНАМА И ДОПУНАМА ЗАКОНА О ФИНАНСИРАЊУ ЛОКАЛНЕ САМОУПРАВЕ

Члан 1.

У Закону о финансирању локалне самоуправе („Службени гласник РС”, број 62/06) у члану 2. став 1. тачка 3) реч: „транзиционог” брише се, а после речи: „трансфера“ додаје се реч: „солидарности“.

Подтачка (4) исте тачке мења се и гласи:

„(4) трансфер солидарности део укупног ненаменског трансфера који се расподељује свим јединицама локалне самоуправе, изузев града Београда, на основу степена развијености;“.

Члан 2.

У члану 15. став 2. брише се.

Уместо досадашњег става 2, додају се два нова става 2. и 3. који гласе:

„Највиши износ за локалне комуналне таксе из става 1. тач. 1), 2) и 3) овог члана, утврђује се у износу две просечне зараде у тој јединици локалне самоуправе, према последњем објављеном податку републичког органа надлежног за послове статистике.

Изузетно од става 1. тачка 1) овог члана, локална комунална такса се не уводи за истицање фирме на пословном простору привредног субјекта (предузетника) који као претежну делатност обавља старе и уметничке занате и послове домаће радности, за које је издат одговарајући сертификат министарства надлежног за послове привреде.”

Члан 3.

У члану 35. ставу 1. тачки 1) подтачка (6) мења се и гласи:

„(6) 80% од пореза на зараде који се плаћа према пребивалишту запосленог;“.

Члан 4.

У члану 37. став 1. мења се и гласи:

„Годишњи износ укупног ненаменског трансфера, који представља обрачунску категорију за расподелу средстава јединицама локалне самоуправе, износи 1,7% оствареног бруто домаћег производа према последњем објављеном податку републичког органа надлежног за послове статистике.

Члан 5.

Наслов изнад члана 40. брише се.

Члан 40. брише се.

Чл. 41. и 42. Закона постају чл. 40. и 41.

Члан 6.

У досадашњем члану 41. Закона који постаје члан 40. став 2. мења се и гласи: „Укупан износ средстава за општи трансфер добија се када се од укупног износа ненаменског трансфера одбије потребан износ трансфера за уједначавање и компензационог трансфера.“

Члан 7.

У досадашњем члану 42. Закона који постаје члан 41. у ставу 1. после речи: „Утврђивање“ додају се речи: „основице за обрачун“.

Члан 8.

После члана 41. додаје се нови члан 42. који гласи:

„Члан 42.

Износ средстава за трансфер јединици локалне самоуправе добија се множењем износа средстава утврђених на основу чл. 38. до 41. овог закона са одређеним коефицијентом у зависности од степена развијености јединице локалне самоуправе, и то:

- коефицијентом 1 за јединице локалне самоуправе из IV групе развијености;
- коефицијентом 0,9 за јединице локалне самоуправе из III групе развијености;
- коефицијентом 0,7 за јединице локалне самоуправе из II групе развијености;
- коефицијентом 0,5 за јединице локалне самоуправе из I групе развијености.

Степен развијености јединице локалне самоуправе одређује се према јединственој листи развијености јединица локалне самоуправе, у складу са законом којим се уређује регионални развој, утврђеној за годину која претходи години за коју се врши обрачун трансфера.”

Члан 9.

Члан 43. мења се и гласи:

„Трансфер солидарности

Члан 43.

Износ средстава који је утврђен у складу са чл. 38. до 42. овог закона за град Београд, не исплаћује се граду Београду и представља средства за трансфер солидарности.

Трансфер солидарности распоређује се јединицама локалне самоуправе, изузев граду Београду.

Утврђивање висине трансфера солидарности по појединим јединицама локалне самоуправе, изузев града Београда врши се на основу степена развијености према јединственој листи развијености јединица локалне самоуправе, у складу са законом којим се уређује регионални развој, и то:

- 50% средстава трансфера солидарности дели се у једнаким износима јединицама локалне самоуправе из IV групе развијености;
- 30% средстава трансфера солидарности дели се у једнаким износима јединицама локалне самоуправе из III групе развијености;

- 10% средстава трансфера солидарности дели се у једнаким износима јединицама локалне самоуправе из II групе развијености;
- 10% средстава трансфера солидарности дели се у једнаким износима јединицама локалне самоуправе из I групе развијености.“

Члан 10.

Овај закон ступа на снагу осмог дана од дана објављивања у „Службеном гласнику Републике Србије“, а примењиваће се од 1. септембра 2011. године.

ОБРАЗЛОЖЕЊЕ

I. Уставни основ

Уставни основ за доношење овог закона садржан је у члану 188. став 3. Устава Републике Србије, према коме се послови јединице локалне самоуправе финансирају из изворних прихода јединице локалне самоуправе, буџета Републике Србије, у складу са законом, и буџета аутономне покрајине, када је аутономна покрајина поверила јединицама локалне самоуправе обављање послова из своје надлежности, у складу са одлуком скупштине аутономне покрајине.

II. Разлози за доношење закона

Закон о финансирању локалне самоуправе („Службени гласник РС“ број 62/06) представљао је важан почетни корак у финансијској децентрализацији, јер је утврдио јасне критеријуме за расподелу трансфера из републичког буџета ка градовима и општинама. Такође, овај закон је требало да омогући предвидивост у планирању локалних јавних финансија. Међутим, његова практична примена показала је да то није довољно, односно, да је права финансијска децентрализација могућа једино уколико се смањи зависност општина и градова од републичких трансфера, изузев у случају најсиромашнијих општина у Републици Србији, са циљем да се, у што већој мери повећају сопствени приходи јединица локалне самоуправе.

Измене и допуне овог закона омогућиће сиромашним јединицама локалне самоуправе да остваре највеће увећање својих локалних буџета. С обзиром да се ради о неразвијеним јединицама локалне самоуправе, оне би добијале неизмењен износ трансфера из републичког буџета, као и новоуспостављени трансфер солидарности, а уз то би им остајало и дупло више прихода од пореза на зараде (80% уместо садашњих 40%).

Наиме, нешто развијенији градови добијали би дупло мање трансфере из републичког буџета него данас, али би зато имали дупло више новца од пореза на зараде, као и новоуспостављени трансфер солидарности, тако да би, у укупном резултату остварили знатно веће и квалитетније приходе, с обзиром да би им значајно увећани сопствени приходи омогућили већу финансијску самосталност.

Град Београд, који има релативно јаку привреду, био би једина јединица локалне самоуправе у Републици Србији која више не би добијала трансфере из републичког буџета. Уместо граду Београду, тај новац би се у виду трансфера солидарности расподелио свим другим градовима и општинама у Републици Србији, при чему би највише добиле најсиромашније општине. Међутим, и град Београд би у крајњем скору имао већи буџет, јер би му као и свим осталим локалним самоуправама остајало дупло више прихода од пореза на зараде.

Важећи Закон о локалној самоуправи данас даје много већа овлашћења градовима и општинама у односу на обим средстава који им се ставља на располагање. То заправо онемогућава локалне самоуправе да своја законска овлашћења реализују у пракси. Примера ради, локалне самоуправе по важећем Закону имају овлашћење да граде обданишта, школе, домове здравља, спортске терене, институције културе, локалне путеве, водоводе, канализацију и сл. Међутим, проблем је у томе што оне данас не поседују одговарајућа средства за те намене. С тога је нелогично да се ова средства сада налазе на буџетским разделима већине министарстава и републичких институција.

Измене и допуне овог закона ће омогућити да се та средства пренесу локалним самоуправама, које ће тако добити шансу да много брже и ефикасније реализују сопствене локалне приоритете, јер за то имају далеко већу мотивацију од Владе. Изузетак могу бити само најсиромашније општине, које немају одговарајући кадровски потенцијал и којима ће и убудуће бити потребна додатна финансијска и стручна помоћ Владе, тј. суфинансирање важних локалних пројеката. Тако ће се уједно повећати и учинак Владе, с обзиром да ће она убудуће морати да се фокусира само на реализацију великих националних и регионалних пројеката.

С обзиром да ће, по основу предложених измена и допуна Закона сви градови и општине остварити значајно повећање укупних прихода, они ће бити у могућности да смање локалне комуналне таксе за истицање фирме и друге локалне таксе, тј. да стимулишу предузетништво и запошљавање на својој територији. Зато је предложено да се максимални износ годишње локалне комуналне таксе (за истицање фирме на пословном простору, истицање и исписивање фирме ван пословног простора на објектима и просторима који припадају јединици локалне самоуправе и држање моторних друмских и прикључних возила, осим пољопривредних возила и машина) која се наплаћује локалним предузетницима, лимитира на износ од највише две просечне месечне зараде која се оствари на територији локалне самоуправе, а да се од плаћања локалне комуналне таксе за истицање фирме на пословном простору у потпуности ослободе предузетници који се баве старим и уметничким занатима. Имајући у виду да ће у буџету јединица локалне самоуправе остајати највећи део од пореза на плате које се исплаћују новозапосленим радницима, градови и општине ће имати јак мотив и за додатно подстицање запошљавања на својој територији, што ће имати позитиван ефекат на убрзање њиховог развоја.

III. Садржина закона - објашњење основних правних института и појединачних решења

Чланом 1. овог закона врше су измене и допуне одредбе члана 2. Закона о финансирању локалне самоуправе („Службени гласник РС”, број 62/06-у даљем тексту: Закон) тако што се укупан ненаменски трансфер дефинише као збир трансфера за уједначавање, општег, компензационог и трансфера солидарности.

Такође, у истој тачки извршене су измене подтачке (4) у смислу да је трансфер солидарности део укупног ненаменског трансфера који се расподељује свим јединицама локалне самоуправе, изузев града Београда, на основу степена развијености.

Чланом 2. овог закона врше се измене и допуне у члану 15. тако што се став 2. брише и додају се два нова става 2. и 3. којима се предлаже да се највиши износ за локалне комуналне таксе из става 1. тач. 1), 2) и 3) овог члана, утврђује у износу две просечне зараде у тој јединици локалне самоуправе, према последњем објављеном податку републичког органа надлежног за послове статистике, као и да се, изузетно од става 1. тачка 1) овог члана, локална комунална такса не уводи за истицање фирме на пословном простору привредног субјекта (предузетника) који као претежну делатност обавља старе и уметничке занате и послове домаће радности, за које је издат одговарајући сертификат министарства надлежног за послове привреде.

Чланом 3. овог закона мењају се одредбе члана 35. Закона, тако што се проценат пореза на доходак грађана на приходе од пореза на зараде који се плаћа према пребивалишту запосленог, а који припада јединици локалне

самоуправе повећава двоструко више од тренутно важећег износа у закону (са 40% на 80%).

Чланом 4. овог закона врши се измена и допуна става 1. у члану 37. у смислу да годишњи износ укупног ненаменског трансфера, који представља обрачунску категорију за расподелу средстава јединицама локалне самоуправе, износи 1,7% оствареног бруто домаћег производа према последњем објављеном податку републичког органа надлежног за послове статистике.

Чланом 5. овог закона брише се члан 40. Закона.

Такође, услед наведене измене, врши се правнотехничка редакција тако што одредбе члана чл. 41 и 42. Закона постају чл. 40 и 41.

Чланом 6. мења се члан 40. (досадашњи члан 41. Закона), који се односи на општи трансфер, чиме се укупан износ средстава за општи трансфер добија када се од укупног износа ненаменског трансфера одбије потребан износ трансфера за уједначавање и компензационог трансфера.

Чланом 7. прецизније се дефинише став 1. члана 42. Закона (који постаје члан 41.) тако што се, уместо утврђивања висине општег трансфера, овим чланом дефинише утврђивање висине основице за обрачун висине општег трансфера по појединим јединицама локалне самоуправе, које се врши на бази јединствених критеријумима.

Чланом 8. додаје се нови члан 42. којим се дефинише износ средстава за трансфер јединици локалне самоуправе.

Наиме, најсиромашније општине и даље добијају исти износ трансфера из републичког буџета, према критеријумима прописаним у Закону, а предложено је да се изврши одговарајуће умањење трансфера за општине са вишим степеном развијености.

Износ средстава за трансфер јединици локалне самоуправе добија се множењем износа средстава (која су утврђена у чл. 38. до 41. овог закона) са одређеним коефицијентом у зависности од степена развијености јединице локалне самоуправе, и то:

- коефицијентом 1 за јединице локалне самоуправе из IV групе развијености;
- коефицијентом 0,9 за јединице локалне самоуправе из III групе развијености;
- коефицијентом 0,7 за јединице локалне самоуправе из II групе развијености;
- коефицијентом 0,5 за јединице локалне самоуправе из I групе развијености.

Такође, дефинисано је на који начин се одређује степен развијености јединице локалне самоуправе.

Чланом 9. врши се измена члана 43. Закона, који, наведеном изменом носи назив „Трансфер солидарности“. Њиме се дефинише да, износ средстава који је утврђен у складу са чл. 38. до 42. овог закона за град Београд, не исплаћује се граду Београду и представља средства за трансфер солидарности, који се распоређује јединицама локалне самоуправе, изузев граду Београду.

Утврђивање висине трансфера солидарности по појединим јединицама локалне самоуправе, изузев града Београда врши се на основу степена развијености према јединственој листи развијености јединица локалне самоуправе, у складу са законом којим се уређује регионални развој.

Наиме, с обзиром да Београд има релативно јаку привреду и више не би добијао никакав трансфер из републичког буџета, тај износ би као трансфер

солидарности био распоређен свим осталим општинама и градовима. Ради се о износу од 3,3 милијарди динара у 2010. години, тј. половини од укупног трансфера (6,6 млрд. динара) који је Београду по важећем закону трансферисан те године. Највећи део трансфера солидарности ишао би најмање развијеним општинама (чак 80% трансфера солидарности добиле би најнеразвијеније општине из IV и III групе, према класификацији из Закона о регионалном развоју), и то на следећи начин:

- 50% средстава трансфера солидарности дели се у једнаким износима јединицама локалне самоуправе из IV групе развијености;

- 30% средстава трансфера солидарности дели се у једнаким износима јединицама локалне самоуправе из III групе развијености;

- 10% средстава трансфера солидарности дели се у једнаким износима јединицама локалне самоуправе из II групе развијености;

- 10% средстава трансфера солидарности дели се у једнаким износима јединицама локалне самоуправе из I групе развијености.

Чланом 10. дефинисано је овај закон ступа на снагу осмог дана од дана објављивања у „Службеном гласнику Републике Србије”, а примењиваће се од 1. септембра 2011. године.

IV. Финансијска средства потребна за спровођење овог закона

За спровођење овог закона није потребно обезбедити додатна средства из буџета Републике Србије.

V. Разлози за доношење закона по хитном поступку

Разлози за доношење закона по хитном поступку произлазе из чињенице да је неопходно у што краћем року омогућити сиромашним јединицама локалне самоуправе да остваре увећање својих локалних буџета, које ће тако добити шансу да много брже и ефикасније реализују сопствене локалне приоритете, чиме ће се остварити циљ, а то је финансијска децентрализација. Такође, доношење овог закона ће допринети побољшању транспарентности и стабилности система финансирања и јачање аутономије локалне самоуправе. Имајући у виду наведено, неопходно је да овај закон буде донет по хитном поступку и на тај начин спрече последице по рад органа и организација.