

# OSVRTI

## Osvrt 1. Izmene Zakona o finansiranju lokalnih samouprava: analiza dosadašnjih rezultata i predlog promena

Milojko Arsić\*

Saša Ranđelović\*\*

Sa stanovišta makroekonomske stabilnosti i efikasnosti upotrebe sredstava poreskih obveznika, prvi rezultati primene Zakona o finansiranju lokalnih samouprava su izrazito negativni. Izmene zakona su direktno uticale na povećanje ukupnog fiskalnog deficita u prvom kvartalu 2012. godine za 11-12 mlrd. dinara. Rezultati iz prvog kvartala potvrđuju procene koje su objavljene u QM još pre stupanja na snagu Zakona, da će njegova promena doprineti povećanju fiskalnog deficit za oko 45 mlrd. dinara u 2012. godini, odnosno za oko 1,5% BDP. Rast fiskalnog deficita po osnovu decentralizacije, direktno je uticao na povećanje spoljnotrgovinskog deficita, a indirektno i na povećanje kursa i formiranje inflacionih pritisaka. Najveći deo dodatnih sredstva lokalne samouprave su upotrebile za povećanje tekuće potrošnje: subvencija, troškova za nabavku roba i usluga i povećanje zarada, dok je nivo javnih investicija realno opao. Lokalne subvencija su porasle za čak 55%, rashodi za nabavku roba i usluga su povećani za blizu 30%, dok su zarade realno porasle za 10%. Socijalna pomoć je realno povećana za 25%, ali nije sigurno koliko je ovako snažno povećanje socijalne pomoći dobro targetirano, a koliko je bilo u funkciji predizborne kampanje. Osim toga postoje indicije da se na lokalnom nivou javljaju novi oblici neproduktivnog trošenja sredstva, kao što je formiranje novih vanbudžetskih institucija, agencija i sl. dok se na nivou Republike priprema spajanje, redukovanje ili ukidanje ovakvih institucija. Konačno, očekuje se da bi u slučaju zadržavanja postojećeg zakona došlo do skoro izvesnog povećanja broja zaposlenih na lokalnom nivou, iako je već sada višak zaposlenih na ovom nivou vlasti vrlo visok i iznosi 6-8 hiljada.

Povećanjem učešća lokalnih zajednica u porezu na zarade za 40% na račun Republike, a da pri tome na lokalne zajednice nisu prenete obaveza sa nivoa Republike, stvorilo je vertikalnu neravnotežu u javnim finansijama u Srbiji. Još pre stupanja na snagu izmena Zakona u *Kvartalnom monitoru* je procenjeno<sup>1</sup> da će te izmene, pod ostalim nepromenjenim uslovima dovesti do rasta konsolidovanog fiskalnog deficita u 2012. za oko 1,5%

BDP<sup>2</sup>. Takođe, ukazivano je da će fiskalno neodgovorne izmene Zakona o finansiranju lokalnih samouprava dovesti do smanjenja efikasnosti države, odnosno da će doći do povećanja neproduktivnog trošenja sredstva poreskih obveznika. Suprotno tome, predlagači su tvrdili da će lokalne zajednice dodatne prihode iskoristiti za povećanje lokalnih javnih investicija.

Kao posledica primene Zakona o finansiranju lokalnih samouprava krajem 2011. i na početku 2012. godine su ostvarena izrazito divergentna kretanja realnih prihoda i rashoda po nivoima države. U Q4 2011. prihodi budžeta Republike realno su opali za 10,1% u odnosu na isti period prethodne godine, a blagi pad zabeležen je i kod prihoda Republičkog fonda zdravstvenog osiguranja (RFZO), dok su prihodi lokalnih samouprava zabeležili blagi rast (0,3%). Divergentni trendovi su postali još izraženiji u Q1 2012, kada su prihodi budžeta Republike nastavili realno da opadaju u odnosu na isti period prethodne godine (za 4,2%), dok su prihodi lokalnih samouprava snažno realno rasli (čak za 26,1%) u odnosu na isti period prethodne godine. Pad prihoda centralne države posledica je pre svega prenosa značajnog dela prihoda od poreza na zarade na lokalni nivo, i u manjoj meri pada privredne aktivnosti. S druge strane, rast prihoda lokalnog nivoa države posledica je pre svega dodatnih priliva po osnovu poreza na zarade, ali i rasta neporeskih prihoda što je pomalo paradoksalno.<sup>3</sup> To ukazuje da lokalne zajednice nisu iskoristile dodatne prihode od poreza na zarade za ukidanje i značajnije smanjenje različitih neporeskih dažbina (taksa, naknada i drugih kvazifiskalnih dažbina), iako je inicijalno to bio jedan od argumenata za preraspodelu prihoda od poreza na zarade.

2 Naknadnim prebacivanjem održavanja lokalnih puteva na lokalne samouprave uticaj Zakona o finansiranju lokalne samouprave na povećanje fiskalnog deficita je smanjen, ali nije izvesno za koliko. Dok su predlagači izmena Zakona tvrdili da će se prebaciti nadležnosti u iznosu od oko 10 mlrd dinara, predstavnici Puteva Srbije tvrde da su prebačene nadležnosti u iznosu od 2-3 mlrd dinara.

3 Neporeski prihodi lokalnog nivoa države su u Q4 2011. bili realno veći za 14,7% u odnosu na isti period prethodne godine (nakon što se izvrši metodološka korekcija za 2010. isključivanjem 7 mlrd. dinara vanrednih/ jednokratnih neporeskih prihoda ostvarenih od strane Grada Beograda).

\* Ekonomski fakultet Univerziteta u Beogradu i FREN

\*\* Ekonomski fakultet Univerziteta u Beogradu i FREN

1 Videti Arsić, M. (2012) „Kvartalni monitor broj 24“

**Tabela 1. Srbija: Stopa realnog međugodišnjeg rasta javnih prihoda i javnih rashoda po nivoima vlasti**

	Q4 2011/Q4 2010			Q1 2012/Q1 2011		
	Budžet Republike	RFZO	Lokalne samouprave	Budžet Republike	RFZO	Lokalne samouprave
A Ukupni prihodi (I)+(II)	-10,1	-0,1	0,3	-4,2	5,2	26,1
I Tekući prihodi (1)+(2)	-8,5	1,3	10,2	-4,3	5,9	30,6
1. Poreski prihodi	-8,9	0,5	37,3	-4,0	4,7	44,8
1.1. Carine	-21,4	-	-	-18,6	-	-
1.2. Porez na dohodak građana	-49,3	-	64,4	-49,7	-	69,9
1.3. Porez na dobit pravnih lica	-3,5	-	-	52,7	-	-
1.4. PDV	1,6	-	-	-4,0	-	-
1.5. Akcize	-4,6	-	-	4,6	-	-
1.6. Porezi na imovinu	-	-	-5,1	-	-	5,0
1.9. Ostali poreski prihodi	-47,0	-	-13,1	-38,3	-	-9,3
1.10. Doprinosi za socijalno osiguranje	-	0,5	-	-	4,7	-
2. Neporeski prihodi	-6,0	48,3	14,7	-6,4	242,6	-3,8
II Kapitalni prihodi	-	354,1	277,1	61,8	795,7	925,1
III Transferi sa ostalih nivoa države	-	-3,7	-39,5	-	3,7	10,4
B Ukupni javni rashodi (I)+(II)+(III)+(IV)	-8,4	-9,1	0,1	10,3	3,3	17,7
I Tekući rashodi	-3,4	-8,8	-3,3	7,2	3,3	24,5
1.1. Zarade	6,4	-10,1	5,4	7,8	2,8	10,5
1.2. Doprinosi na teret poslodavca	4,4	-9,0	3,9	7,5	1,5	10,3
1.3. Kupovina roba i usluga	-10,7	-4,6	4,7	9,7	1,8	28,6
1.4. Otplata kamate	10,1	-110,8	45,1	52,8	-88,9	48,3
1.5. Subvencije	-11,3	-	-38,4	36,3	-	55,0
1.6. Socijalno osiguranje i socijalna pomoć	-15,0	-28,8	13,2	-24,0	31,5	24,0
1.7. Transferi ostalim nivoima vlasti	-1,0	-	-	10,3	-	-
1.8. Ostali tekući rashodi	-25,3	-36,7	8,2	-21,9	-	11,8
II Kapitalni rashodi	-41,7	-66,6	9,2	140,1	-	-13,5
III Strateške rezerve	-80,5	-	22,1	-92,1	-	62,6
IV Neto pozajmice	-42,7	-	14,3	-19,7	-	-7,2

Izvor: Obračun QM

Slično kao i kod prihoda, u ukupnim rashodima ostvarena su divergentna kretanja i na strani rashoda. Dok su rashodi Republike u prvom kvartalu povećani za 10% realno, rashodi lokalnih zajednica su realno povećani za blizu 18%. Veliki deo realnog rasta rashoda i na nivou republike i na nivou lokalnih zajednice u prvom kvartalu je bio privremen, tj. odnosio se na diskrecione rashode, a ne na trajno povećanje obaveza države i bio je neposredno vezan za predizbornu kampanju. Stoga se očekuju da će nakon završetka kampanje Republika vratiti svoje rashoda u „normalne“ okvire jer jednostavno nema sredstava da finansira realni rast potrošnje od 10% međugodišnje. Sasvim suprotno lokalne zajednice će nastojati da svoje rashode trajno povećaju (zapošljavanjem novih radnika, formiranjem novih preduzeća i agencija), kako bi dodatne prihode od poreza na zarade pretvorili u trajna „prava“.

Uočava se da su lokalne samouprave najveći deo dodatnih poreskih prihoda iskoristile za povećanje tekućih rashoda: zarada zaposlenih, rashoda za kupovinu roba i usluga, subvencija i rashoda za socijalnu pomoć. Rashodi za zarade zaposlenih u lokalnim samoupravama već

dva uzastopna kvartala beleže realan rast u odnosu na isti period prethodne godine, pri čemu se taj rast ubrzava. Tako su u Q4. 2011. rashodi budžeta Republike za zaposlene i rashodi budžeta lokalnih samouprava po ovom osnovu realno rasti sličnom dinamikom, dok je u Q1 2012. realan rast rashoda za zaposlene na lokalnom nivou (10,5%) bio znatno veći nego u ostalim nivoima države (7,8% - budžet Republike, a 3,3% - RFZO). Rast rashoda na zarade zaposlenih u lokalnim samoupravama predstavlja posledicu usvajanja Uredbe krajem 2011. kojom je izvršena korekcija koeficijenata za obračun zarada zaposlenih u lokalnim samoupravama, a što je bilo motivisano dodatnim prihodima, koji su lokalnim samoupravama postali raspoloživi nakon otpočinjanja primene izmena Zakona o finansiranju lokalnih samouprava.

Slična kretanja zabeležena su i kod rashoda na kupovinu roba i usluga. Rashodi po ovom osnovu su u Q4 2011. i Q1 2012. znatno brže rasli na lokalnom nego na centralnom nivou. Tako su u Q4 rashodi za robe i usluge iz budžeta Republike i RFZO realno opali, a iz budžeta lokalnih samouprava umereno (za 4,7%) rasli u

odnosu na isti period prethodne godine. U narednom kvartalu ovi rashodi su realno rasli na svim nivoima države, pri čemu je taj rast bio najveći na lokalnom nivou, gde su rashodi za robe i usluge realno porasli za 28,6% u odnosu na isti period prethodne godine, što je tri puta brže nego na centralnom nivou. Rast rashoda na kupovinu roba i usluga na lokalnom nivou, zabeležen u prethodna dva kvartala, može predstavljati i posledicu izmirenja docnji od strane lokalnih zajednica po osnovu prethodno isporučenih dobara i usluga, što se ocenjuje kao neophodno i opravdano. Međutim, u tom slučaju bi trebalo očekivati usporavanje rasta ovih rashoda u narednim kvartalima. Ukoliko se pak njihov visok rast nastavi i u narednom periodu, to će ukazivati na to da su lokalne zajednice dodatne poreske prihode iskoristile za trajno povećanje tekuće potrošnje na nabavku roba i usluga, što se ocenjuje kao neopravdano.

Osim rashoda na robe i usluge, u Q1 je zabeležen i snažan realan rast rashoda na subvencije i na socijalnu pomoć i transfere iz budžeta lokalnih samouprava. Rast rashoda na subvencije (lokalnim javnim preduzećima) se ocenjuje kao neopravdan i nepoželjan iz perspektive ekonomske efikasnosti, budući da su ovi rashodi već izrazito visoki, te da nisu uslovljeni sprovođenjem programa unapređenja poslovnih performansi ovih preduzeća. S druge strane, raspodela dodatnih poreskih prihoda na socijalnu zaštitu se ocenjuje kao poželjna, ali se procenjuje da se uglavnom radi o predizbornim, neselektivnim davanjima umesto o dobro targetiranim transferima. Istovremeno, podaci pokazuju da su kapitalni rashodi lokalnog nivoa države nakon umerenog rasta u Q4 zabeležili veći realan pad u Q1 2012. godine, dok su kapitalni rashodi iz budžeta Republike u Q1 snažno rasli (što predstavlja posledicu odlaganja izmirenja obaveza iz Q4 2011. u naredni kvartal).

## Zaključak

Na osnovu prethodnog zaključuje se da je primena novog načina raspodele prihoda od poreza na zarade u znatnoj meri doprinela nastanku visokog konsolidovanog fiskalnog deficita u prethodna dva kvartala, budući da je omogućila povećanje tekuće javne potrošnje na lokalnom nivou, a da pri tome nisu smanjene obaveze na nivou Republike. Direktni efekat preraspodele poreza na zarade na povećanje fiskalnog deficita iznosi 11-12 mlrd. dinara kvartalno, odnosno oko 45 mlrd. dinara godišnje. Pod pretpostavkom da se vertikalna raspodela prihoda vrati na održiv nivo koji je postojao u periodu 2006-2008. godina, a koji podrazumeva transfer Republike lokalnim zajednicama u iznosu od 1,7% BDP fiskalni deficit bi se smanjio za oko 30 mlrd. na nivou godine. Osim toga povećanje prihoda lokalnih zajedni-

ca, a da pri tome nisu dobile značajne dodatne obaveze ima za posledicu rast neproduktivnih trošenja na plate, subvencije, kupovinu roba i usluga. Šta više, može se očekivati ubrzavanje ovog procesa kroz rast zaposlenosti na lokalnom nivou, osnivanje nepotrebnih agencija i dr., kao i realizacije investicija koje nisu prioritetne. U svetu ograničenih resursa, u kome je neophodno stalno birati prioritete, izvesno je da je za napredak privrede i rast zaposlenosti važnije da se modernizuju postojeće ključne pruge i izgradi mreža autoputeva, jer će to stvoriti nova radna mesta u industriji i proizvodnim delatnostima, umesto da se po opštinama prave akva parkovi, sportske hale i dr.

Stoga se predlaže da se raspodela prihoda od poreza na dohodak između Republike i lokalnih zajednica vrati na stanje od pre izmena Zakona o finansiranju lokalnih zajednica, a da Republika poveća transfere lokalnim zajednicama na 1,7% BDP odnosno za oko 15 mlrd. godišnje. To znači da bi Republika ostvarivala 60% prihoda od poreza na zarade, dok bi lokalne zajednice dobijale 40% prihoda od poreza na zarade, ali i dodatne transfere od oko 15 mlrd. dinara. Alternativno, moguće je da se učešće Republike u porezu na zarade poveća na 50%, da Republika isplaćuje transfere i iznosu od 1,7% BDP, a da se na lokalne zajednice prenesu još neke obaveze iz oblasti socijalne zaštite u iznosu od 5-6 mlrd. dinara – pod uslovom da obaveze za održavanje lokalnih puteva iznose 2-3 mlrd. dinara.

Takođe, važno je da se preraspodela sredstva od poreza na zarade od lokalnih samouprava, ka Republici ostvari u što kraćem roku, kako lokalne zajednice ne bi privremeno povećanje rashoda pretvorile u trajno. Naime, mnogo će se teže ostvariti preraspodela nakon što lokalne samouprave, zaposle nove radnike, formiraju nova preduzeća, agencije i dr.

## Literatura:

1. Arsić, M. (jun 2011) „Analiza predloga o povećanju učešća lokalnih zajednica u porezu na zarada“, Kvartalni monitor br 24, FREN.
2. Fiskalni savet (jun 2011) „Analiza fiskalnih efekata modela fiskalne decentralizacije koji je Narodnoj skupštini predložila poslanička grupa Ujedinjeni regioni Srbije“.