

# Z A K O N

## O IZMENAMA I DOPUNAMA ZAKONA O FINANSIRANJU LOKALNE SAMOUPRAVE

### Član 1.

U Zakonu o finansiranju lokalne samouprave („Službeni glasnik RS”, broj 62/06) u članu 2. stav 1. tačka 3) reč: „tranzicionog” briše se, a posle reči: „transfera” dodaje se reč: „solidarnosti”.

Podtačka (4) iste tačke menja se i glasi:

„(4) transfer solidarnosti deo ukupnog nenamenskog transfera koji se raspodeljuje svim jedinicama lokalne samouprave, izuzev grada Beograda, na osnovu stepena razvijenosti;”.

### Član 2.

U članu 15. stav 2. briše se.

Uместo dosadašnjeg stava 2, dodaju se dva nova stava 2. i 3. koji glase:

„Najviši iznos za lokalne komunalne takse iz stava 1. tač. 1), 2) i 3) ovog člana, utvrđuje se u iznosu dve prosečne zarade u toj jedinici lokalne samouprave, prema poslednjem objavljenom podatku republičkog organa nadležnog za poslove statistike.

Izuzetno od stava 1. tačka 1) ovog člana, lokalna komunalna taksa se ne uvodi za isticanje firme na poslovnom prostoru privrednog subjekta (preduzetnika) koji kao pretežnu delatnost obavlja stare i umetničke zanate i poslove domaće radinosti, za koje je izdat odgovarajući sertifikat ministarstva nadležnog za poslove privrede.”

### Član 3.

U članu 35. stavu 1. tački 1) podtačka (6) menja se i glasi:

„(6) 80% od poreza na zarade koji se plaća prema prebivalištu zaposlenog,“.

### Član 4.

U članu 37. stav 1. menja se i glasi:

„Godišnji iznos ukupnog nenamenskog transfera, koji predstavlja obračunsku kategoriju za raspodelu sredstava jedinicama lokalne samouprave, iznosi 1,7% ostvarenog bruto domaćeg proizvoda prema poslednjem objavljenom podatku republičkog organa nadležnog za poslove statistike.

### Član 5.

Naslov iznad člana 40. briše se.

Član 40. briše se.

Čl. 41. i 42. Zakona postaju čl. 40. i 41.

### **Član 6.**

U dosadašnjem članu 41. Zakona koji postaje član 40. stav 2. menja se i glasi: „Ukupan iznos sredstava za opšti transfer dobija se kada se od ukupnog iznosa nenamenskog transfera odbije potreban iznos transfera za ujednačavanje i kompenzacionog transfera.“

### **Član 7.**

U dosadašnjem članu 42. Zakona koji postaje član 41. u stavu 1. posle reči: „Utvrdjivanje“ dodaju se reči: „osnovice za obračun“.

### **Član 8.**

Posle člana 41. dodaje se novi član 42. koji glasi:

#### **„Član 42.**

Iznos sredstava za transfer jedinici lokalne samouprave dobija se množenjem iznosa sredstava utvrđenih na osnovu čl. 38. do 41. ovog zakona sa određenim koeficijentom u zavisnosti od stepena razvijenosti jedinice lokalne samouprave, i to:

- koeficijentom 1 za jedinice lokalne samouprave iz IV grupe razvijenosti;
- koeficijentom 0,9 za jedinice lokalne samouprave iz III grupe razvijenosti;
- koeficijentom 0,7 za jedinice lokalne samouprave iz II grupe razvijenosti;
- koeficijentom 0,5 za jedinice lokalne samouprave iz I grupe razvijenosti.

Stepen razvijenosti jedinice lokalne samouprave određuje se prema jedinstvenoj listi razvijenosti jedinica lokalne samouprave, u skladu sa zakonom kojim se uređuje regionalni razvoj, utvrđenoj za godinu koja prethodi godini za koju se vrši obračun transfera.”

### **Član 9.**

Član 43. menja se i glasi:

#### **„Transfer solidarnosti**

#### **Član 43.**

Iznos sredstava koji je utvrđen u skladu sa čl. 38. do 42. ovog zakona za grad Beograd, ne isplaćuje se gradu Beogradu i predstavlja sredstva za transfer solidarnosti.

Transfer solidarnosti raspoređuje se jedinicama lokalne samouprave, izuzev gradu Beogradu.

Utvrdjivanje visine transfera solidarnosti po pojedinim jedinicama lokalne samouprave, izuzev grada Beograda vrši se na osnovu stepena razvijenosti prema jedinstvenoj listi razvijenosti jedinica lokalne samouprave, u skladu sa zakonom kojim se uređuje regionalni razvoj, i to:

- 50% sredstava transfera solidarnosti deli se u jednakim iznosima jedinicama lokalne samouprave iz IV grupe razvijenosti;
- 30% sredstava transfera solidarnosti deli se u jednakim iznosima jedinicama lokalne samouprave iz III grupe razvijenosti;
- 10% sredstava transfera solidarnosti deli se u jednakim iznosima jedinicama lokalne samouprave iz II grupe razvijenosti;

- 10% sredstava transfera solidarnosti deli se u jednakim iznosima jedinicama lokalne samouprave iz I grupe razvijenosti.“

**Član 10.**

Ovaj zakon stupa na snagu osmog dana od dana objavljivanja u „Službenom glasniku Republike Srbije“, a primenjivaće se od 1. septembra 2011. godine.

## OBRAZLOŽENJE

### I. Ustavni osnov

Ustavni osnov za donošenje ovog zakona sadržan je u članu 188. stav 3. Ustava Republike Srbije, prema kome se poslovi jedinice lokalne samouprave finansiraju iz izvornih prihoda jedinice lokalne samouprave, budžeta Republike Srbije, u skladu sa zakonom, i budžeta autonomne pokrajine, kada je autonomna pokrajina poverila jedinicama lokalne samouprave obavljanje poslova iz svoje nadležnosti, u skladu sa odlukom skupštine autonomne pokrajine.

### II. Razlozi za donošenje zakona

Zakon o finansiranju lokalne samouprave („Službeni glasnik RS“ broj 62/06) predstavljao je važan početni korak u finansijskoj decentralizaciji, jer je utvrdio jasne kriterijume za raspodelu transfera iz republičkog budžeta ka gradovima i opštinama. Takođe, ovaj zakon je trebalo da omogući predvidivost u planiranju lokalnih javnih finansija. Međutim, njegova praktična primena pokazala je da to nije dovoljno, odnosno, da je prava finansijska decentralizacija moguća jedino ukoliko se smanji zavisnost opština i gradova od republičkih transfera, izuzev u slučaju najsiromašnijih opština u Republici Srbiji, sa ciljem da se, u što većoj meri povećaju sopstveni prihodi jedinica lokalne samouprave.

Izmene i dopune ovog zakona omogućiće siromašnim jedinicama lokalne samouprave da ostvare najveće uvećanje svojih lokalnih budžeta. S obzirom da se radi o nerazvijenim jedinicama lokalne samouprave, one bi dobijale neizmenjen iznos transfera iz republičkog budžeta, kao i novouspostavljeni transfer solidarnosti, a uz to bi im ostajalo i duplo više prihoda od poreza na zarade (80% umesto sadašnjih 40%).

Naime, nešto razvijeniji gradovi dobijali bi duplo manje transfere iz republičkog budžeta nego danas, ali bi zato imali duplo više novca od poreza na zarade, kao i novouspostavljeni transfer solidarnosti, tako da bi, u ukupnom rezultatu ostvarili znatno veće i kvalitetnije prihode, s obzirom da bi im značajno uvećani sopstveni prihodi omogućili veću finansijsku samostalnost.

Grad Beograd, koji ima relativno jaku privredu, bio bi jedina jedinica lokalne samouprave u Republici Srbiji koja više ne bi dobijala transfere iz republičkog budžeta. Umesto gradu Beogradu, taj novac bi se u vidu transfera solidarnosti raspodelio svim drugim gradovima i opštinama u Republici Srbiji, pri čemu bi najviše dobile najsiromašnije opštine. Međutim, i grad Beograd bi u krajnjem skor u imao veći budžet, jer bi mu kao i svim ostalim lokalnim samoupravama ostajalo duplo više prihoda od poreza na zarade.

Važeći Zakon o lokalnoj samoupravi danas daje mnogo veća ovlašćenja gradovima i opštinama u odnosu na obim sredstava koji im se stavlja na raspolaganje. To zapravo onemogućava lokalne samouprave da svoja zakonska ovlašćenja realizuju u praksi. Primera radi, lokalne samouprave po važećem Zakonu imaju ovlašćenje da grade obdaništa, škole, domove zdravlja, sportske terene, institucije kulture, lokalne puteve, vodovode, kanalizaciju i sl. Međutim, problem je u tome što one danas ne poseduju odgovarajuća sredstva za te namene. S toga je nelogično da se ova sredstva sada nalaze na budžetskim razdelima većine ministarstava i republičkih institucija. Izmene i dopune ovog zakona će omogućiti da se ta sredstva prenesu lokalnim samoupravama, koje će tako dobiti šansu da mnogo brže i efikasnije realizuju sopstvene lokalne prioritete, jer za to imaju daleko veću motivaciju od Vlade. Izuzetak mogu biti samo najsiromašnije opštine, koje nemaju odgovarajući kadrovski potencijal i kojima će i ubuduće biti potrebna dodatna finansijska i stručna pomoć Vlade, tj. sufinansiranje važnih lokalnih projekata. Tako će

se ujedno povećati i učinak Vlade, s obzirom da će ona ubuduće morati da se fokusira samo na realizaciju velikih nacionalnih i regionalnih projekata.

S obzirom da će, po osnovu predloženih izmena i dopuna Zakona svi gradovi i opštine ostvariti značajno povećanje ukupnih prihoda, oni će biti u mogućnosti da smanje lokalne komunalne takse za isticanje firme i druge lokalne takse, tj. da stimulišu preduzetništvo i zapošljavanje na svojoj teritoriji. Zato je predloženo da se maksimalni iznos godišnje lokalne komunalne takse (za isticanje firme na poslovnom prostoru, isticanje i ispisivanje firme van poslovnog prostora na objektima i prostorima koji pripadaju jedinici lokalne samouprave i držanje motornih drumskih i priključnih vozila, osim poljoprivrednih vozila i mašina) koja se naplađuje lokalnim preduzetnicima, limitira na iznos od najviše dve prosečne mesečne zarade koja se ostvari na teritoriji lokalne samouprave, a da se od plaćanja lokalne komunalne takse za isticanje firme na poslovnom prostoru u potpunosti oslobode preduzetnici koji se bave starim i umetničkim zanatima. Imajući u vidu da će u budžetu jedinica lokalne samouprave ostajati najveći deo od poreza na plate koje se isplaćuju novozaposlenim radnicima, gradovi i opštine će imati jak motiv i za dodatno podsticanje zapošljavanja na svojoj teritoriji, što će imati pozitivan efekat na ubrzanje njihovog razvoja.

### **III. Sadržina zakona - objašnjenje osnovnih pravnih instituta i pojedinačnih rešenja**

**Članom 1.** ovog zakona vrše su izmene i dopune odredbe člana 2. Zakona o finansiranju lokalne samouprave („Službeni glasnik RS”, broj 62/06-u daljem tekstu: Zakon) tako što se ukupan nenamenski transfer definiše kao zbir transfera za ujednačavanje, opšteg, kompenzacionog i transfera solidarnosti.

Takođe, u istoj tački izvršene su izmene podtačke (4) u smislu da je transfer solidarnosti deo ukupnog nenamenskog transfera koji se raspodeljuje svim jedinicama lokalne samouprave, izuzev grada Beograda, na osnovu stepena razvijenosti.

**Članom 2.** ovog zakona vrše se izmene i dopune u članu 15. tako što se stav 2. briše i dodaju se dva nova stava 2. i 3. kojima se predlaže da se najviši iznos za lokalne komunalne takse iz stava 1. tač. 1), 2) i 3) ovog člana, utvrđuje u iznosu dve prosečne zarade u toj jedinici lokalne samouprave, prema poslednjem objavljenom podatku republičkog organa nadležnog za poslove statistike, kao i da se, izuzetno od stava 1. tačka 1) ovog člana, lokalna komunalna taksa ne uvodi za isticanje firme na poslovnom prostoru privrednog subjekta (preduzetnika) koji kao pretežnu delatnost obavlja stare i umetničke zanate i poslove domaće radinosti, za koje je izdat odgovarajući sertifikat ministarstva nadležnog za poslove privrede.

**Članom 3.** ovog zakona menjaju se odredbe člana 35. Zakona, tako što se procenat poreza na dohodak građana na prihode od poreza na zarade koji se plaća prema prebivalištu zaposlenog, a koji pripada jedinici lokalne samouprave povećava dvostruko više od trenutno važećeg iznosa u zakonu (sa 40% na 80%).

**Članom 4.** ovog zakona vrši se izmena i dopuna stava 1. u članu 37. u smislu da godišnji iznos ukupnog nenamenskog transfera, koji predstavlja obračunsku kategoriju za raspodelu sredstava jedinicama lokalne samouprave, iznosi 1,7% ostvarenog bruto domaćeg proizvoda prema poslednjem objavljenom podatku republičkog organa nadležnog za poslove statistike.

**Članom 5.** ovog zakona briše se član 40. Zakona.

Takođe, usled navedene izmene, vrši se pravnotehnička redakcija tako što odredbe člana čl. 41 i 42. Zakona postaju čl. 40 i 41.

**Članom 6.** menja se član 40. (dosadašnji član 41. Zakona), koji se odnosi na opšti transfer, čime se ukupan iznos sredstava za opšti transfer dobija kada se od ukupnog iznosa nenamenskog transfera odbije potreban iznos transfera za ujednačavanje i kompenzacionog transfera.

**Članom 7.** preciznije se definiše stav 1. člana 42. Zakona (koji postaje član 41.) tako što se, umesto utvrđivanja visine opšteg transfera, ovim članom definiše utvrđivanje visine osnovice za obračun visine opšteg transfera po pojedinim jedinicama lokalne samouprave, koje se vrši na bazi jedinstvenih kriterijumima.

**Članom 8.** dodaje se novi član 42. kojim se definiše iznos sredstava za transfer jedinici lokalne samouprave.

Naime, najsiromašnije opštine i dalje dobijaju isti iznos transfera iz republičkog budžeta, prema kriterijumima propisanim u Zakonu, a predloženo je da se izvrši odgovarajuće umanjeње transfera za opštine sa višim stepenom razvijenosti.

Iznos sredstava za transfer jedinici lokalne samouprave dobija se množenjem iznosa sredstava (koja su utvrđena u čl. 38. do 41. ovog zakona) sa određenim koeficijentom u zavisnosti od stepena razvijenosti jedinice lokalne samouprave, i to:

- koeficijentom 1 za jedinice lokalne samouprave iz IV grupe razvijenosti;
- koeficijentom 0,9 za jedinice lokalne samouprave iz III grupe razvijenosti;
- koeficijentom 0,7 za jedinice lokalne samouprave iz II grupe razvijenosti;
- koeficijentom 0,5 za jedinice lokalne samouprave iz I grupe razvijenosti.

Takođe, definisano je na koji način se određuje stepen razvijenosti jedinice lokalne samouprave.

**Članom 9.** vrši se izmena člana 43. Zakona, koji, navedenom izmenom nosi naziv „Transfer solidarnosti“. Njime se definiše da, iznos sredstava koji je utvrđen u skladu sa čl. 38. do 42. ovog zakona za grad Beograd, ne isplaćuje se gradu Beogradu i predstavlja sredstva za transfer solidarnosti, koji se raspoređuje jedinicama lokalne samouprave, izuzev gradu Beogradu.

Utvrdjivanje visine transfera solidarnosti po pojedinim jedinicama lokalne samouprave, izuzev grada Beograda vrši se na osnovu stepena razvijenosti prema jedinstvenoj listi razvijenosti jedinica lokalne samouprave, u skladu sa zakonom kojim se uređuje regionalni razvoj.

Naime, s obzirom da Beograd ima relativno jaku privredu i više ne bi dobijao nikakav transfer iz republičkog budžeta, taj iznos bi kao transfer solidarnosti bio raspoređen svim ostalim opštinama i gradovima. Radi se o iznosu od 3,3 milijardi dinara u 2010. godini, tj. polovini od ukupnog transfera (6,6 mld. dinara) koji je Beogradu po važećem zakonu transferisan te godine. Najveći deo transfera solidarnosti išao bi najmanje razvijenim opštinama (čak 80% transfera solidarnosti dobile bi najnerazvijenije opštine iz IV i III grupe, prema klasifikaciji iz Zakona o regionalnom razvoju), i to na sledeći način:

- 50% sredstava transfera solidarnosti deli se u jednakim iznosima jedinicama lokalne samouprave iz IV grupe razvijenosti;
- 30% sredstava transfera solidarnosti deli se u jednakim iznosima jedinicama lokalne samouprave iz III grupe razvijenosti;
- 10% sredstava transfera solidarnosti deli se u jednakim iznosima jedinicama lokalne samouprave iz II grupe razvijenosti;

- 10% sredstava transfera solidarnosti deli se u jednakim iznosima jedinicama lokalne samouprave iz I grupe razvijenosti.

**Članom 10.** definisano je ovaj zakon stupa na snagu osmog dana od dana objavljivanja u „Službenom glasniku Republike Srbije”, a primenjivaće se od 1. septembra 2011. godine.

#### **IV. Finansijska sredstva potrebna za sprovođenje ovog zakona**

Za sprovođenje ovog zakona nije potrebno obezbediti dodatna sredstva iz budžeta Republike Srbije.

#### **V. Razlozi za donošenje zakona po hitnom postupku**

Razlozi za donošenje zakona po hitnom postupku proizlaze iz činjenice da je neophodno u što kraćem roku omogućiti siromašnim jedinicama lokalne samouprave da ostvare uvećanje svojih lokalnih budžeta, koje će tako dobiti šansu da mnogo brže i efikasnije realizuju sopstvene lokalne prioritete, čime će se ostvariti cilj, a to je finansijska decentralizacija. Takođe, donošenje ovog zakona će doprineti poboljšanju transparentnosti i stabilnosti sistema finansiranja i jačanje autonomije lokalne samouprave. Imajući u vidu navedeno, neophodno je da ovaj zakon bude donet po hitnom postupku i na taj način spreče posledice po rad organa i organizacija.