

ОБРАЗЛОЖЕЊЕ

I. УСТАВНИ ОСНОВ

Уставни основ за доношење овог закона садржан је у члану 97. став 1. тачка 3. Устава Републике Србије, у коме је предвиђено да Република Србија уређује и обезбеђује систем локалне самоуправе и члану 188. став 4. Устава Републике Србије, којим је предвиђено да 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

Основни разлог за доношење новог Закона о финансирању локалне самоуправе јесте превазилажење слабости постојећег система финансирања локалне самоуправе и увођење одговорнијег односа наплате прихода од стране општина и градова чиме би се створио фискално одговоран и одржив систем јавних финансија. Циљ доношења новог закона је стварање јасних законских правила којима се дефинише систем финансирања јединица локалне самоуправе, чиме се ствара амбијент стабилности и предвидивости у планирању прихода приликом припрема одлука о буџету јединица локалне самоуправе и постиже вертикална равнотежа у расподели прихода између различитих нивоа државе.

Финансирање локалне самоуправе треба да буде системски уређено и да почива на потребама које оне имају. Да би систем финансирања локалне самоуправе био одржив, неопходно је да укупни приходи локалне самоуправе одговарају надлежностима које локалне самоуправе финансирају, да постоји структурна равнотежа прихода и расхода и да се поштује принцип гаранције довољности прихода за обављање функција, односно за обављање изворних и поверених надлежности.

Неопходно је поједноставити систем финансирања јединица локалне самоуправе у циљу веће транспарентности и ефикасности и ради побољшања утицаја на локални економски развој. Ради тога, потребно је увести једноставне и јасне критеријуме израчунавања ненаменских трансфера ради лакшег разумевања и праћења од стране свих јединица локалних самоуправа.

Такође, нова законска решења имала су за циљ усаглашавање самих назива и пореског карактера изворних прихода јединица локалне самоуправе, интегрисање истородних јавних дажбина, као и стварања амбијента предвидивости трошкова за обвезнике када су у питању локалне јавне дажбине. Овим законом прописан је другачији, транспарентнији систем обрачуна ненаменског трансфера јединицама локалне самоуправе који ће променити управљање јавним финансијама на локалном нивоу власти. Тиме се гарантује сигурност и предвидљивост система ненаменског трансфера који се додељује јединицама локалне самоуправе из буџета Републике Србије.

Интегрисањем истородних јавних дажбина унапређује се пословни амбијент и интензивирају се привредне активности што се позитивно одражава на њену конкурентност. Такође, увођење подстицаја за убирање изворних прихода кроз трансфер по основу пореског напора има за последицу ефикасији рад локалних пореских администрација на прикупљању јавних прихода, првенствено пореза на имовину. Увођење трансфера по основу капиталне интензивности представља, на индиректан начин и добар подстицај за нове инвестиције и дугорочан и стабилан економски развој.

Увођењем подстицаја за убирање изворних прихода и повећањем учешћа јавних инвестиција у расходима, као и поједностављењем система трансфера, нова законска решења имају за циљ и да унапреде предвидивост средстава буџета јединица локалне самоуправе и створе амбијент предвидивости трошкова за обвезнике када су у питању локалне јавне дажбине.

Основни циљеви реформе финансирања локалне самоуправе у Републици Србији су унапређење система финансирања кроз уређење изворних и уступљених прихода у складу са принципима доброг економског управљања; подстицање ефикасности у прикупљању изворних прихода, нарочито пореза на имовину; као и у располагању јавним средствима кроз системско подстицање да се више користе потенцијали пореза на имовину у статистици, као и стварање услова за локални економски развој и ефикасност пореског система кроз реформу система изворних локалних прихода. Такође, ови циљеви се огледају у успостављању системског подстицања осетнијег повећања учешћа јавних инвестиција у укупним расходима општина и градова, као и у вертикалној равнотежи у расподели прихода и надлежности између различитих нивоа државе.

У циљу унапређења транспарентности и ефикасности, као и подстицања локалног економског развоја, успостављена је јасна разлика између локалних пореза, такси и накнада.

Реформа система изворних прихода је спроведена на начин тако да након интегрисања истородних јавних дажбина, укупан износ прихода јединица локалне самоуправе по овом основу буде приближно непромењен.

Намера законодавца да се интегришу сличне дажбине је ради смањења броја непореских прихода, те је у том смислу извршена интеграција локалне комуналне таксе за држање моторних друмских и прикључних возила осим пољопривредних возила и машина у порез на употребу моторних возила, који је приход буџета Републике. Интегрисање локалног у републички приход има за циљ поједностављивање плаћања јавних дажбина приликом регистрације моторних возила. Такође, надомештање изгубљених прихода од наведене таксе извршено је повећањем износа ненаменског трансфера који се додељује јединицама локалне самоуправе. Накнада за заштиту и унапређење животне средине, која је *de facto* квази порез на имовину, јер се плаћа у апсолутном износу по метру квадратном непокретности, као и локална комунална такса за истицање фирме на пословном простору интегришу се у порез на имовину. На овај начин стварају се предвидиви услови пословања правних лица, односно постиже се позитиван ефекат на привреду у целини јер се, у случају ткз. фирмарине, укида непредвидива јавна дажбина за послодавце на територији различитих јединица локалне самоуправе. Тиме се ствара амбијент дисциплине локалне администрације и услови за опстанак великог броја привредних субјеката.

Када се ради о уступљеним приходима, извршена је промена процента прерасподеле прихода од пореза на зараде, тако да 50% овог прихода припада буџету јединице локалне самоуправе, а 50% буџету Републике Србије. Овако утврђена

прерасподела прихода од пореза на зараде је оправдана, јер је реч о порезу који је потенцијално знатан аутоматски стабилизатор и редистрибутивни инструмент, који као такав треба да припада великим делом централној држави, као што је и пракса у великом броју европских држава, а чиме се уједно остварује и један од циљева овог закона, а то је вертикална равнотежа у расподели прихода и надлежности између различитих нивоа државе, као и да терет фискалне консолидације буде равномерно расподељен на све нивое државе.

Новим законом, поред тога што се висина укупног ненаменског трансфера фиксира у односу на бруто друштвени производ, уређују се и посебне врсте трансфера, као и критеријуми и методологија за њихов обрачун и расподелу. Дакле, трансфери се системски уређују и предвиђа се постојање пет врста ненаменског трансфера: трансфер за уједначавање, општи трансфер, трансфер по основу пореског напора, трансфер по основу капиталне интензивности и транзициони трансфер. Имајући у виду да је овим законом финансирање локалних самоуправа системски уређено и почива на принципима стабилности, транспарентности, предвидљивости и једноставности, уведена су системска правила за израчунавање и расподелу свих врста трансфера уз обезбеђење егзактног механизма за уједначавање у циљу смањивања регионалних и локалних разлика.

Наиме, укупан ненаменски трансфер износи 1,48% оствареног бруто домаћег производа према последњем објављеном податку републичког органа надлежног за послове статистике. За утврђивање висине појединих врста ненаменских трансфера, прописаних овим законом, процена висине прихода, укупно и по структури, по појединим јединицама локалне самоуправе, врши се на бази остварења ових прихода, према подацима Управе за трезор за последњу годину за коју постоје расположиви подаци, а на основу параметара из фискалне стратегије.

Право на трансфер за уједначавање има јединица локалне самоуправе чији је процењени износ прихода од уступљених пореза по становнику, за годину за коју се утврђује износ ненаменског трансфера, мањи од 70% процењеног просечног прихода по становнику од уступљених пореза свих јединица локалне самоуправе.

Предложена методологија обрачуна ненаменског трансфера и увођење нових трансфера (трансфер по основу пореског напора и трансфер по основу капиталне интензивности) имају подстицајне ефекте, у смислу да стимулишу јединицу локалне самоуправе да остварује вишу наплату својих прихода, односно има веће учешће капиталних расхода у укупним расходима, чиме се ствара могућност остваривања већег износа трансфера који се расподељује тој јединици локалне самоуправе. Тако се трансфер по основу пореског напора утврђује у висини од 5% укупног ненаменског трансфера и расподељује се јединицама локалне самоуправе по критеријумима из овог закона, а трансфер по основу капиталне интензивности се утврђује у висини од 5% укупног ненаменског трансфера и расподељује се на бази критеријума који дефинише капиталну интензивност расхода јединице локалне самоуправе.

Међутим, с обзиром да се критеријуми за доделу трансфера по основу пореског напора заснивају на подацима о непокретној имовини физичких и правних лица надлежног органа за катастар непокретности, новим законским решењем утврђено је да ће његова расподела по јединицама локалне самоуправе отпочети оног момента када евиденција наведеног органа буде обухватнија од евиденције непокретности код надлежног органа јединице локалне самоуправе. До тада трансфер по основу пореског напора се неће расподељивати по јединицама локалне самоуправе према критеријумима

предвиђеним Нацртом закона, већ ће се износ овог трансфера расподељивати према критеријумима утврђеним за расподелу општег трансфера.

Уколико је изменом методологије утврђивања трансфера, износ процењених укупних прихода јединице локалне самоуправе мањи од прописаног лимита, Нацртом закона је предвиђено да се тој јединици локалне самоуправе додељује транзициони трансфер. Разлог за увођење овог трансфера, чије је трајање временски ограничено на три године, јесте да се обезбеди одговарајући временски период за прилагођавање смањења прихода буџета јединице локалне самоуправе. Наиме, надомештање прихода јединици локалне самоуправе може се вршити најдуже у периоду од три године, и то тако што се у првој години јединици локалне самоуправе надомешта целокупан износ изгубљених прихода до прописаног лимита, у другој години 2/3 од утврђеног износа за надомештање у првој години, а у трећој години 1/3 од утврђеног износа за надомештање у првој години. Након истека овог периода транзициони трансфер се укида, јер има за циљ само да олакша прелазни период примене новог закона.

Нова законска решења предвиђају укидање трансфера солидарности који се по појединим јединицама локалне самоуправе, изузев граду Београда, вршио на основу степена, односно групи развијености, јер је његова примена довела до нелогичности и несразмерности у додели трансферних средстава, као и до нетранспарентне и неравноправне расподеле трансфера.

У циљу унапређења ефикасности система финансирања и афирмације принципа инклузивности, неопходно је било унапредити положај и рад Комисије за финансирање локалне самоуправе, која треба да представља пример примене добре праксе у смислу механизма за обезбеђење институционалног дијалога Влада Републике Србије и локалне самоуправе. Она се формира као заједничко тело Владе Републике Србије и Сталне конференције градова и општина, а њен циљ је, између осталог, да прати вертикалну и хоризонталну уједначеност система, као и резултате постојећег система финансирања локалне власти.

III. ОБЈАШЊЕЊЕ ОСНОВНИХ ПРАВНИХ ИНСТИТУТА И ПОЈЕДИНАЧНИХ РЕШЕЊА

Чл. 1-2. Нацрта закона дефинисан је предмет уређивања овог закона као и поједини изрази који су употребљени у закону.

Чланом 3. Нацрта закона дефинисана је обавеза Републике Србије да при сваком преношењу или поверавању нових послова јединици локалне самоуправе мора да обезбеди одговарајућа средства (наменски трансфер), односно изворе прихода, потребне за обављање тих послова.

Чланом 4. Нацрта закона дефинисано је да сви приходи јединице локалне самоуправе су општи приход буџета јединице локалне самоуправе и могу се користити за било коју намену, у складу са законом и одлуком о буџету јединице локалне самоуправе, сем оних прихода чији је наменски карактер утврђен законом.

Средства буџета јединице локалне самоуправе обезбеђују се из изворних и уступљених прихода, трансфера, примања по основу задуживања и других прихода и примања утврђених законом (члан 5. Нацрта закона).

Чланом 6. Нацрта закона уређују се изворни приходи јединица локалне самоуправе који се остварују на њеној територији.

Наиме, јединици локалне самоуправе припадају изворни приходи остварени на њеној територији и то: порез на имовину; порез на пренос апсолутних права; порез на наслеђе и поклон; локалне административне таксе; боравишна такса; концесиона накнада; приходи по основу самодоприноса; приходи од новчаних казни изречених у прекршајном поступку за прекршаје прописане актом јединице локалне самоуправе и одузета имовинска корист у том поступку; приходи од давања у закуп, односно на коришћење непокретности и покретних ствари у својини Републике Србије које користи јединица локалне самоуправе, односно органи и организације и службе јединице локалне самоуправе и индиректни корисници њеног буџета; приходи од давања у закуп, односно на коришћење непокретности и покретних ствари у својини јединице локалне самоуправе; затим, приходи настали продајом услуга корисника средстава буџета јединице локалне самоуправе чије је пружање уговорено са физичким и правним лицима; приходи од камата на средства буџета јединице локалне самоуправе; приходи по основу донација јединици локалне самоуправе и финансијске помоћи Европске уније; као и други приходи у складу са законом.

Чланом 7. Нацрта закона су дефинисана и примања која припадају јединици локалне самоуправе остварена на њеној територији (од продаје непокретности у својини јединице локалне самоуправе; продаје покретних ствари у својини Републике Србије које користе органи, организације и службе јединице локалне самоуправе и индиректни корисници њеног буџета, као и примања од продаје покретних ствари у својини јединице локалне самоуправе које користе органи, организације и службе јединице локалне самоуправе и индиректни корисници њеног буџета; од продаје робних резерви, осталих основних средстава, драгоцености, природне имовине; задуживања; од продаје финансијске имовине и друга примања у складу са законом).

Чланом 8. Нацрта закона прописано је да се одлуком скупштине јединице локалне самоуправе утврђују стопе изворних прихода, као и начин и мерила за одређивање висине локалних пореза и такси, као и да се наведена одлука доноси након одржавања јавне расправе и може се мењати највише једанпут годишње и то у поступку утврђивања буџета јединице локалне самоуправе за наредну годину. Изузетно, може се изменити и у случају доношења, односно измене закона или другог прописа којим се уређују изворни приходи јединице локалне самоуправе.

Чланом 9. Нацрта закона дефинисано је да јединица локалне самоуправе у целости утврђује, наплаћује и контролише јавне приходе и примања, док се актом скупштине могу поједини послови поверити привредном друштву, јавном предузећу, односно организацији којима је поверено вршење јавних овлашћења. Такође, две или више јединица локалне самоуправе могу споразумно пренети овлашћење за обављање послова из овог члана на једну од јединица локалне самоуправе (члан 10. Нацрта закона).

Такође, предвиђено је да скупштина јединице локалне самоуправе утврђује висину стопе пореза на имовину, осим пореза на пренос апсолутних права и пореза на наслеђе и поклон, до висине највише стопе прописане законом којим се уређују порези на имовину. Стопе пореза на пренос апсолутних права и пореза на наслеђе и поклон су прописане законом којим се уређују порези на имовину (члан 11. Нацрта закона).

Чланом 12. Нацрта закона, предвиђено је да скупштина јединице локалне самоуправе може уводити локалне административне таксе за списе и радње у управним

стварима, као и за друге списе и радње које органи јединице локалне самоуправе издају, односно обављају у оквиру послова из своје изворне надлежности. Такође, јединица локалне самоуправе не може увести локалну административну таксу за списе и радње из надлежности органа за које је законом којим се уређују републичке административне таксе прописано плаћање републичких административних такси. Акт којим се уводе локалне административне таксе садржи следеће елементе: списе и радње за које се уводи локална административна такса; настанак таксене обавезе; обвезнике таксе; начин плаћања таксе; ослобађања од плаћања таксе; висина таксе. Висина таксе не може бити већа од износа републичке административне таксе прописане за одговарајући, односно сличан спис или радњу.

Актом скупштине јединице локалне самоуправе уводи се боравишна такса, у складу са законом којим се уређује област туризма, а приход од боравишне таксе представља приход јединице локалне самоуправе на чијој територији је наплаћен (члан 14. Нацрта закона).

Чл. 15 -26. Нацрта закона уређује се самодопринос као наменски приход који се уводи одлуком коју доносе грађани.

Одлуку о увођењу самодоприноса грађани доносе референдумом и она садржи податке који се односе на потребе, односно намене, подручје, време и укупан износ средстава која се прикупљају, обвезнике, начин и рокове извршавања самодоприноса, као и лица која се ослобађају те обавезе, затим висину самодоприноса (основица, пропорционална стопа и др.), начин вођења евиденције о средствима, износ и јединицу мере прерачунавања када се самодопринос изражава у раду, превозничким и другим услугама, начин остваривања надзора грађана у наменском коришћењу средстава, начин враћања средстава која се пре истека периода за који је уведен самодопринос остваре изнад износа који је одлуком одређен у случају да месна заједница не обавести обвезнике да је престала потреба плаћања самодоприноса због достигнутог износа предвиђеног одлуком, као и намену средстава остварених до износа који је одлуком одређен, а која се не утроше за реализацију пројекта који је предмет одлуке.

Скупштина јединице локалне самоуправе утврђује предлог одлуке на начин и у поступку предвиђеном за доношење статута јединице локалне самоуправе, а иницијативу за доношење одлуке покрећу грађани, односно одборници, уз коју се подноси и програм којим се утврђују извори, намена и начин обезбеђивања укупних финансијских средстава за реализацију пројекта који је предмет одлуке.

Одлуку доносе грађани који имају изборно право и пребивалиште на подручју на коме се средства прикупљају, као и грађани који немају изборно право и пребивалиште на подручју на коме се прикупљају средства, ако на том подручју имају непокретну имовину, а средствима се побољшавају услови коришћења те имовине. Одлука се сматра донетом када се за њу изјасни већина од укупног броја грађана.

Самодопринос се може изразити у новцу, роби, раду, превозничким и другим услугама, зависно од потреба и могућности грађана односно према вредности имовине, односно прихода од те имовине. Основица самодоприноса уређује се одлуком. Ако одлуком није друкчије одређено, основицу самодоприноса чине зараде (плате) запослених и приходи од самосталне делатности, на које се плаћа порез на доходак грађана у складу са законом који уређује порез на доходак грађана, пензије остварене у земљи и иностранству, односно вредност имовине на коју се плаћа порез на имовину, у складу са законом који уређује порез на имовину. Самодопринос се не може уводити на примања и

имовину који су законом изузети од опорезивања. Пензионери могу добровољно уплаћивати самодопринос по основу пензија остварених у земљи и иностранству на основу писане изјаве. Обрачун и наплата самодоприноса врши се на начин и у роковима одређеним одлуком, осим у случају када се обрачун врши по основу прихода на које се порез плаћа по одбитку. У случају када се обрачун врши системом пореза по одбитку, обавеза је исплатиоца да приликом сваке исплате одговарајућег прихода, обрачуна и уплати самодопринос на тај приход. Ако се обрачун и извршење наплате одлуком не урене на други начин, обрачун и наплату самодоприноса из личног примања, од ауторских права, права сродних ауторском праву и права индустријске својине и других личних примања, односно прихода на које се плаћа порез на доходак грађана, дужни су да врше исплатиоци тих личних примања, односно прихода, истовремено са уплатом одговарајућих пореза и доприноса, а из пензија - приликом њиховог обрачуна.

Стопа самодоприноса је пропорционална а она се, као и олакшице и ослобођења у плаћању, одређују одлуком. Новчана средства која се прикупљају на основу одлуке о самодоприносу, приход су буџета јединице локалне самоуправе и строго су наменског карактера.

Чланом 27. Нацрта закона регулисано је да надлежни локални орган води евиденцију о приходима оствареним од закупа по корисницима.

Чланом 28. Нацрта закона уређено је да јединица локалне самоуправе може да прими донацију од физичког или правног лица на основу уговора, као и да може да прими финансијску помоћ Европске уније која се користи за намене и спроводи према правилима утврђеним споразумима између Републике Србије и Европске уније.

Чланом 29. Нацрта закона уређено је да јединица локалне самоуправе може да оствари приходе и од осталих нивоа власти, тако да јој припадају уступљени приходи и то од уступљених пореза и уступљених накнада за коришћење јавних добара, у складу са законом, као и трансфери.

Према члану 30. Нацрта закона јединици локалне самоуправе припада порез на доходак грађана остварен на њеној територији и то на приходе од: самосталне делатности, непокретности, давања у закуп покретних ствари, осигурања лица, 50 % пореза на зараде који се плаћа према пребивалишту запосленог, као и остали приходи у складу са законом којим се уређује порез на доходак грађана.

Чланом 31. Нацрта закона предвиђено је да Република уступа јединици локалне самоуправе приходе од накнада за коришћење јавних добара остварених на територији јединице локалне самоуправе, у складу са законом.

Чл. 32-39. Нацрта закона уређени су ненаменски трансфери који се додељују јединицама локалне самоуправе.

Годишњи износ укупног ненаменског трансфера, који се расподељује јединицама локалне самоуправе, износи 1,48 % оствареног бруто домаћег производа према последњем објављеном податку републичког органа надлежног за послове статистике.

У оквиру укупног ненаменског трансфера, приоритетно се утврђује потребан износ трансфера за уједначавање. Право на трансфер за уједначавање има јединица локалне самоуправе чији је процењени износ прихода од уступљених пореза по становнику, за годину за коју се утврђује износ ненаменског трансфера, мањи од 70% процењеног просечног прихода по становнику од уступљених пореза свих јединица локалне самоуправе.

Укупан износ трансфера по основу пореског напора утврђује се у висини од 5% укупног ненаменског трансфера, а право на овај трансфер имају све јединице локалне самоуправе. Овај трансфер се расподељује на бази критеријума који дефинишу порески напор, и то: однос укупног броја непокретне имовине физичких и правних лица према евиденцији надлежног органа јединице локалне самоуправе у последњој години за коју постоје расположиви подаци и броја непокретне имовине према евиденцији надлежног органа за катастар непокретности за исти период, који се пондерише са коефицијентом 0,5; однос између висине оствареног прихода од пореза на имовину по појединим јединицама локалне самоуправе у последњој години за коју постоје расположиви подаци и утврђеног износа прихода од пореза на имовину по појединим јединицама локалне самоуправе за исти период, према подацима надлежног органа јединице локалне самоуправе, који се пондерише са коефицијентом 0,5.

Укупан износ трансфера по основу капиталне интезивности утврђује се у висини од 5% укупног ненаменског трансфера. Право на овај трансфер имају све јединице локалне самоуправе и расподељује се сразмерно висини достигнуте капиталне интезивности расхода јединице локалне самоуправе. Утврђени износ трансфера по основу капиталне интезивности за сваку јединицу локалне самоуправе може да износи највише до 25% од збира износа трансфера за уједначавање и општег трансфера утврђених за сваку јединицу локалне самоуправе.

Уколико је изменом методологије утврђивања трансфера, износ процењених укупних прихода јединице локалне самоуправе мањи од прописаног лимита, тој јединици локалне самоуправе додељује се транзициони трансфер. Прописани лимит износи 90% укупних прихода које би јединица локалне самоуправе остварила да није дошло до измене методологије утврђивања трансфера. Надомештање прихода може се вршити најдуже у периоду од три године према прописаној динамици.

Право на општи трансфер имају све јединице локалне самоуправе. Укупан износ средстава за општи трансфер добија се када се од укупног износа ненаменског трансфера одбије износ трансфера за уједначавање, трансфера по основу пореског напора, трансфера по основу капиталне интезивности и транзиционог трансфера.

Нацртом закона утврђени су критеријуми за расподелу општег трансфера по појединим јединицама локалне самоуправе (број становника на основу податка републичког органа надлежног за послове статистике из последњег пописа становништва; површини територије, према податку републичког органа надлежног за послове статистике; број одељења и објеката у основном и средњем образовању, према подацима министарства надлежног за послове образовања; број деце обухваћен непосредном дечијом заштитом и то посебно за децу у целодневном, односно полудневном боравку, а према подацима јединице локалне самоуправе; број објеката у дечијој заштити према податку надлежног министарства).

Овако утврђен износ трансфера, умањује се код оних јединица локалне самоуправе чији је просечан процењени износ уступљених пореза по становнику, за годину за коју се утврђује износ ненаменског трансфера, у односу на просек свих јединица локалне самоуправе у Републици, већи за преко 50% (индекс 150). Висина умањења трансфера износи 40% од износа изнад лимита утврђене основице. За износ овог умањења трансфера, увећава се износ општег трансфера код оних јединица локалне самоуправе код којих је просечан износ уступљених пореза, у односу на просек свих јединица локалне самоуправе у Републици, испод лимита. Надлежни органи који достављају податке потребне за

обрачун општег трансфера су у обавези да ове податке доставе на захтев Министарства финансија и објаве на свом званичном сајту.

Чланом 40. Нацрта закона прописано је да се укупан износ функционалног трансфера израчунава на основу података о укупним трошковима обављања одређене функције у последњој години пре њеног преношења са нивоа Републике на ниво локалне самоуправе.

Чланом 41. Нацрта закона уређено је да се из буџета Републике, може на основу јавног конкурса, одредити наменски трансфер у ужем смислу јединицама локалне самоуправе за обављање одређених послова у оквиру њиховог изворног делокруга.

Чланом 42. Нацрта закона је прописано да преглед ненаменских средстава по свакој јединици локалне самоуправе припрема Министарство и саставни је део ревидиране Фискалне стратегије.

Чланом 43. Нацрта закона прописано је да се ненаменски трансфери преносе из буџета Републике јединици локалне самоуправе месечно до 25. у месецу за текући месец, у висини једне дванаестине годишњег износа трансфера.

Чланом 44. Нацрта закона уређено је да јединица локалне самоуправе остварује приход од других јединица локалне самоуправе за испоруку добара и услуга, на основу закључених уговора.

Чл. 45-48. Нацрта закона, уређује се оснивање и рад Комисије за финансирање локалне самоуправе, са циљем обезбеђивања начела правичности, ефикасности и отворености система финансирања локалне самоуправе, као и давања препорука за унапређење овог система.

Комисија има председника и десет чланова који се именују на период од пет година. Председника и пет чланова именује Влада, од којих председника и три члана предлаже Министарство. Стална конференција градова и општина предлаже пет чланова од којих најмање четири члана морају бити представници локалне самоуправе.

Комисија анализира висину ненаменских трансфера по јединицама локалне самоуправе, програме за додељивање наменских трансфера у ужем смислу, прати вертикалну и хоризонталну уједначеност система, прати резултате постојећег система финансирања локалне власти и предлаже унапређење овог система, разматра предлоге за измену и побољшавање система финансирања локалне самоуправе на основу анализе компаративних система финансирања локалне власти.

Чланом 49. Нацрта закона прописано је да надлежна министарства и други органи и организације Републике Србије који обезбеђују наменски трансфер јединици локалне самоуправе имају обавезу да до 31. марта текуће године доставе овој комисији податке о висини трансфера одређених за ту годину, по његовим наменама и по јединицама локалне самоуправе.

Чланом 50. Нацрта закона предвиђено је да ће се Комисија за финансирање локалне самоуправе формирати у року од 45 дана од дана ступања на снагу овог закона.

Чланом 51. Нацрта закона прописано је да јединице локалне самоуправе, с обзиром да локалне пореске администрације од 1. јануара 2017. године администрирају наплату пореза на пренос апсолутних права и пореза на наслеђе и поклон, могу да закључе уговор о пружању техничке и друге помоћи са Министарством финансија-Пореском управом, за послове утврђивања, наплате и контроле пореза на пренос апсолутних права и пореза на наслеђе и поклон, који су до сада били 100% уступљени порези, а за чије обављање нису

оспособљене, и коју Пореска управа може да пружа најкасније до 31. децембра 2017. године.

Чланом 52. Нацрта закона утврђено је да расподела трансфера по основу пореског напора отпочиње оног момента када евиденција непокретне имовине физичких и правних лица код надлежног органа за катастар непокретности буде обухватнија од евиденције непокретности код надлежног органа јединице локалне самоуправе. До тада јединице локалне самоуправе неће добијати трансфер по основу пореског напора, већ ће се износ овог трансфера расподељивати према критеријумима за расподелу општег трансфера.

Чланом 53. Нацрта закона утврђено је да даном почетка примене овог закона престаје да важи Закон о финансирању локалне самоуправе ("Службени гласник РС", бр. 62/06, 47/11, 93/12, 99/13, 125/14 и 95/15 - усклађени дин. изн.).

Чланом 54. Нацрта закона утврђено је да овај закон ступа на снагу осмог дана од дана објављивања у "Службеном гласнику Републике Србије", а примењиваће се од 1. јануара 2017. године.

IV. АНАЛИЗА ЕФЕКТА

У 2016. години није потребно обезбедити средства у буџету Републике Србије за спровођење Нацрта закона, с обзиром да примена новог закона отпочиње 01. јануара 2017. године. У Министарству финансија извршена је анализа ефеката примене новог закона. Са применом новог закона доћи ће до промене расподеле прихода. Укупан ефекат прерасподеле прихода између буџета Републике и буџета јединица локалне самоуправе износи 8,0 млрд. динара у корист буџета Републике.

| | | | |
|----------------------|--------------------|--------------------|-------------------|
| Укупан ефекат | 129.480.666 | 121.268.446 | -8.212.220 |
| Општине | 50.156.472 | 46.564.237 | -3.592.235 |
| Градови | 44.544.757 | 41.232.736 | -3.312.021 |
| Београд | 34.779.437 | 33.471.473 | -1.307.965 |

Интегрисање накнаде за заштиту и унапређење животне средине и локалне комуналне таксе за истицање фирме на пословном простору у порез на имовину је сврсиходније решење од постојећег, јер се ради се о интеграцији истородних јавних дажбина при чему се не ствара губитак прихода за јединице локалне самоуправе, односно као резултат имамо интеграцију два изворна прихода у један изворни приход јединице локалне самоуправе. На овај начин се не мења структура изворних прихода.

Изменама и допунама Закона о порезима на имовину, обезбедиће се кроз измену стопе амортизације и стопе пореза на имовину надомештање изгубљених прихода од накнаде за заштиту и унапређење животне средине и локалне комуналне таксе за истицање фирме на пословном простору. Након примене ових решења очекују се следећи ефекти приказани у табели:

| | Еколошка накнада | Фирмарина | Порез на имовину | Ефекат |
|----------------------|-------------------|-------------------|------------------|------------|
| Укупан ефекат | -2.998.729 | -4.181.621 | 7.180.350 | 0 |
| Општине | -1.251.926 | -1.537.399 | 1.593.848 | -1.195.477 |

| | | | | |
|---------|------------|------------|-----------|-----------|
| Градови | -1.305.072 | -1.389.938 | 2.277.167 | -417.843 |
| Београд | -441.731 | -1.254.284 | 3.309.335 | 1.613.320 |

Локална комунална такса за држање моторних, друмских и прикључних возила, осим пољопривредних возила и машина, интегрише се у републички порез на употребу моторних возила и тиме постаје приход буџета Републике, чиме се ствара негативан ефекат на буџет јединица локалне самоуправе у износу од 3 млрд. динара, што ће бити надомештено кроз повећање износа ненаменског трансфера.

| | |
|------------------------------------|--|
| Јединице локалне самоуправе | Локална комунална такса за држање моторних, друмских и прикључних возила, осим пољопривредних возила и машина |
| Укупан ефекат | -3.026.229 |
| Општине | -1.035.129 |
| Градови | -1.115.467 |
| Београд | -875.633 |

Ова интеграција јавних дажбина умногоме ће олакшати измиривање обавеза физичких лица приликом регистрације возила, при чему ће се уместо две јавне дажбине плаћати једна.

Промена прерасподеле прихода од пореза на зараде утврђена је тако што 50% прихода припада буџету Републике Србије, а 50% буџету јединице локалне самоуправе. На овај начин се постиже вертикална равнотежа у расподели прихода и надлежности између различитих нивоа државе. Процењени приход од пореза на зараде који би према постојећим законским одредбама за 2016. годину износио 86 млрд. динара, према Нацрту закона износи 56,6 млрд динара, што чини разлику од 29,3 млрд динара, што ће имати за резултат мање приходе по том основу за све јединице локалне самоуправе, а који ће се надоместити кроз повећање ненаменског трансфера.

| Опис | Порез на зараде - промена расподеле | | | | |
|------------------------------------|-------------------------------------|-------------------|-----|-------------------|--------------------|
| | % | Важећи износ | % | Нови износ | Укупан ефекат |
| Јединице локалне самоуправе | | 85.966.720 | | 56.604.896 | -29.361.825 |
| Општине | 80% | 22.048.305 | 50% | 13.780.191 | -8.268.114 |
| Градови | 80% | 31.710.626 | 50% | 19.819.141 | -11.891.485 |
| Београд | 70% | 32.207.790 | 50% | 23.005.564 | -9.202.226 |

Укупан ненаменски трансфер у 2015. години износи 33,3 млрд динара, колико се планира да износи и у 2016. години, а према симулацији нових законских решења укупан ненаменски трансфер износиће 57,5 млрд динара, што представља повећање за 24,2 млрд динара.

| Опис | Износ трансфера за 2015 и 2016. годину | Нови износ трансфера | Ефекат |
|------|--|----------------------|--------|
|------|--|----------------------|--------|

| | | | |
|-------------------------|-------------------|-------------------|-------------------|
| Трансфери ефекат | 33.307.366 | 57.483.200 | 24.175.834 |
| Општине | 24.283.712 | 29.455.568 | 5.171.855 |
| Градови | 9.023.654 | 19.866.145 | 10.842.491 |
| Београд | 0 | 8.161.487 | 8.161.487 |

Нацртом закона обезбедиће се транспарентнији и праведнији систем расподеле ненаменског трансфера јединицама локалне самоуправе из буџета Републике Србије. Наиме, четири најнеразвијеније јединице локалне самоуправе су према досадашњем законском решењу имале приходе по становнику (од 40.591 до 74.224 динара) у знатно вишем износу у односу на просек свих општина који је износио 25.417 динара, односно просек градова, који износи 27.281 динара. Према предлогу нових законских решења наведене јединице локалне самоуправе, и поред смањења висине прихода, имаће приходе по становнику у висини од 25.554 до 51.596 динара, што је и даље више од просека општина који износи 23.536 динара, као и нешто изнад просека градова који износи 26.326 динара.

V. ПРОЦЕНА ФИНАНСИЈСКИХ СРЕДСТАВА ПОТРЕБНИХ ЗА СПРОВОЂЕЊЕ ЗАКОНА

За спровођење овог закона средства ће се обезбедити у буџету Републике Србије за 2017. годину, након објављивања податка републичког органа надлежног за послове статистике о висини БДП за 2015. годину, који представља основ за утврђивање висине укупног ненаменског трансфера.

VI. РАЗЛОЗИ ЗА ДОНОШЕЊЕ ЗАКОНА ПО ХИТНОМ ПОСТУПКУ

Разматрање и доношење Закона по хитном поступку предлаже се у складу са чланом 167. Пословника Народне скупштине („Службени гласник РС”, број 20/12 – пречишћен текст). Закон је неопходно донети по хитном поступку да би се предложена решења у делу који се односи на изворне приходе и обрачун ненаменског трансфера који се расподељује јединицама локалне самоуправе, применила у поступку доношења одлука о буџету јединица локалне самоуправе за 2017. годину, а све у складу са мерама предвиђених трогодишњим аранжманом из предострожности који је потписан између ММФ и Владе Републике Србије.

VII. СТУПАЊЕ НА СНАГУ ЗАКОНА

Даном почетка примене овог закона, престаје да важи Закон о финансирању локалне самоуправе ("Службени гласник РС", бр. 62/06, 47/11, 93/12, 99/13, 125/14 и 95/15-усклађени дин.изн.).

Закон ступа на снагу осмог дана од дана објављивања у "Службеном гласнику Републике Србије", а примењује се од 1. јануара 2017. године.