



**Skupština Crne Gore
Parlamentarni institut
Istraživački centar**

Istraživački rad:

**Izvori finansiranja budžeta lokalne samouprave u pojedinim
zemljama regiona i EU**

Podgorica, avgust 2017. godine

Broj: 08/2017

Klas. br: 00-52-4/17-

Datum: avgust 2017. godine

Pripremio: Istraživački centar – Parlamentarni institut

**Stavovi izrečeni u tekstu ne predstavljaju zvaničan stav Skupštine Crne Gore.*

*** Svi pojmovi upotrijebljeni u istraživačkom radu u muškom gramatičkom rodu obuhvataju muški i ženski rod lica na koja se odnose.*

SADRŽAJ

UVOD.....	4
1. GLAVNI NALAZI ISTRAŽIVANJA	5
2. IZVORI FINANSIRANJA LOKALNE SAMOUPRAVE	8
2.1 Bosna i Hercegovina	8
2.2 Danska	11
2.3 Estonija	11
2.4 Finska.....	12
2.5 Grčka.....	13
2.6 Hrvatska	14
2.7 Italija	14
2.8 Kosovo	15
2.9 Litvanija.....	16
2.10 Luksemburg	17
2.11 Mađarska.....	18
2.12 Njemačka.....	18
2.13 Portugal	19
2.14 Rumunija	20
2.15 Slovenija.....	21
2.16 Srbija.....	23
2.17 Španija	25
2.18 Švedska.....	26
2.19 Ujedinjeno Kraljevstvo.....	26
IZVORI INFORMACIJA.....	28

UVOD

Evropska povelja o lokalnoj samoupravi, koja je sačinjena u Strazburu 1985. godine, kao pravni instrument koji štiti principe lokalne autonomije, prepoznaje lokalnu vlast kao jednu od glavnih osnova svakog demokratskog sistema. Povelja se zasniva na uvjerenju da upravo lokalne vlasti sa stvarnim odgovornostima mogu obezbijediti upravu koja je i efikasna i bliska građanima, te da je očuvanje i jačanje lokalne samouprave u različitim evropskim zemljama značajan doprinos izgradnji Evrope zasnovane na načelima demokratije i decentralizaciji vlasti.¹

U smislu izvora finansiranja lokalnih vlasti, Evropska povelja o lokalnoj samoupravi predviđa da lokalne vlasti, u skladu sa ekonomskom politikom zemlje, imaju pravo na odgovarajuće sopstvene izvore finansiranja, kojima mogu raspolagati slobodno, u okviru svojih ovlašćenja. Izvori finansiranja lokalnih vlasti treba da budu primjereni njihovim dužnostima koje propisuju ustav ili zakon. Povelja, dalje, predviđa da najmanje jedan dio sredstava lokalnih vlasti treba da potiče od lokalnih taksi i naknada za koje lokalne vlasti, u mjeri utvrđenoj statutom, imaju pravo da utvrđuju stope. Sistemi finansiranja na kojima se zasnivaju izvori sredstava lokalnih vlasti treba da budu dovoljno raznoliki i prilagodljivi kako bi se omogućilo usklađivanje, u najvećoj mjeri, sa stvarnom procjenom troškova za obavljanje njihovih aktivnosti. Potreba zaštite finansijski slabih lokalnih vlasti nalaže uspostavljanje odgovarajućih postupaka ili mjera finansijskog izjednačavanja, sa ciljem ispravljanja posljedica nejednake distribucije izvora finansiranja odnosno finansijskog opterećenja lokalnih vlasti. Takvim postupcima ili mjerama ne mogu da se sužavaju prava lokalnih vlasti koja one imaju u okviru svoje nadležnosti. Osim toga, lokalne vlasti, na odgovarajući način, moraju biti konsultovane u pogledu metoda na osnovu kojih im se dodjeljuju redistribuirani izvori finansiranja. Povelja predviđa da sredstva koja se prenose lokalnim vlastima ne treba da imaju karakter namjenskih sredstava, koliko god je to moguće, niti da se dodjelom tih sredstava može ugroziti diskreciono pravo lokalnih vlasti da vode politiku u okviru svojih ovlašćenja. Lokalnim vlastima je neophodno omogućiti pristup nacionalnom tržištu kapitala, u skladu sa propisima, kako bi im se omogućilo uzimanje kredita za kapitalne investicije, navodi se u Povelji.²

Cilj ovog istraživačkog rada je predstavljanje zakonskih rješenja u vezi sa finansiranjem i izvorima prihoda lokalnih samouprava u zemljama regiona i pojedinim zemljama Evropske unije. U skladu sa prirodom prikupljenih podataka iz dostupnih izvora te odgovora parlamenata na upućeni upitnik, Istraživački centar je sistematizovao i predstavio zakonska rješenja u vezi sa navedenom tematikom u sljedećim zemljama: Bosna i Hercegovina, Danska, Estonija, Finska, Grčka, Hrvatska, Italija, Kosovo, Litvanija, Luksemburg, Mađarska, Njemačka, Portugal, Rumunija, Slovenija, Srbija, Španija, Švedska i Ujedinjeno Kraljevstvo.

¹ European Charter of Local Self-Government, Strasbourg, 15/10/1985, Preamble
<http://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/122> (17.7.2017)

² Op. cit, Article 9

1. GLAVNI NALAZI ISTRAŽIVANJA

Budžet lokalnih samouprava **Bosne i Hercegovine, Srbije i Kosova** svoju finansijsku osnovu ima u sopstvenim prihodima jedinica lokalne samouprave, poput poreza, naknada, taksi, kao i u sredstvima iz državnog budžeta uz određene varijacije u pogledu vrste sopstvenih prihoda, kao i udjela koji se izdvaja iz državnog budžeta i osnove za dobijanje istog.

Nadležnosti i finansiranje jedinica lokalne samouprave u Bosni i Hercegovini spadaju u djelokrug dva entiteta BiH: Federacije BiH i Republike Srpske. U pogledu finansiranja i imovine lokalne samouprave u **Federaciji BiH** jedinice lokalne samouprave imaju pravo na pokretnu i nepokretnu imovinu, te na odgovarajuće izvore finansiranja kojima slobodno raspolažu u okviru svojih ovlašćenja, kao i na sredstva za obavljanje delegiranih ili prenesenih poslova iz okvira prava i dužnosti viših tijela vlasti. U **Republici Srpskoj**, jedinica lokalne samouprave ima pravo na vlastite finansijske resurse, kojim organi jedinice lokalne samouprave mogu slobodno raspolagati u okviru svoje nadležnosti, u skladu sa zakonom. Finansijski izvori jedne opštine **Kosova** sastoje se iz: sopstvenih prihoda opštine, operativnih grantova, grantova za proširene nadležnosti, transfera za delegirane nadležnosti, vanrednih grantova, finansijske pomoći od Republike Srbije, i prihoda od opštinskog zaduženja.

U **Srbiji**, jedinici lokalne samouprave pripadaju izvorni prihodi ostvareni na njenoj teritoriji. Zakonska rješenja u Srbiji, između ostalog, predviđaju da odluku o uvođenju samodoprinosu građani donose referendumom, u skladu sa propisima kojima je uređen postupak neposrednog izjašnjavanja građana, ako nije zakonom drukčije određeno. Jedinicama lokalne samouprave Srbije pripadaju prihodi od drugih nivoa vlasti. Kada su u pitanju sredstva sa državnog nivoa, u njih se ubrajaju ustupljeni prihodi i transferi. U **Federaciji BiH**, udio prihoda iz državnog budžeta za finansiranje funkcija jedinica lokalne samouprave iznosi 8,42%.

Obrađivanjem dostupnog materijala u oblasti finansiranja lokalne samouprave u 16 zemalja članica Evropske unije, identifikovano je da primarni izvor prihoda kojima se finansira budžet jedinica lokalnih samouprava ovih zemalja predstavlja oporezivanje, odnosno naplata poreza poput poreza na dohodak fizičkih lica, poreza na dobit pravnih lica, porez na nepokretnosti i slično. Značajan izvor prihoda predstavljaju i državne subvencije, pri čemu, između ostalog, kroz sistem finansijskog izjednačavanja između centralne i lokalne vlade, lokalne vlasti dobijaju određena finansijska sredstva.

U **Danskoj**, opštine pokrivaju $\frac{3}{4}$ troškova kroz naplatu poreza, dok se ostatak, prvenstveno, pokriva subvencijama države, kao i prihodom od određenih usluga za koje korisnici moraju da plate taksu (npr. briga o djeci). Slično tome, u **Estoniji**, najvažnija komponenta finansiranja lokalne samouprave je poreski prihod, pri čemu 56% ukupnog budžetskog prihoda proizlazi iz poreza na dohodak fizičkih lica. Različiti grantovi čine drugu najveću komponentu budžeta lokalnih samouprava, čiji iznos prelazi četvrtinu ukupnih sredstava. Finansijska sredstva za pokrivanje troškova koji se odnose na obaveze centralne vlade Estonije a koje su definisane zakonom o lokalnoj vlasti obezbjeđuju se iz državnog budžeta. U **Finskoj**, lokalni porez na dohodak fizičkih lica, porez na nepokretnosti i udio poreza na dobit pravnih lica čine skoro polovinu svih opštinskih prihoda. Naknade čine oko četvrtinu prihoda opština. Centralna vlada daje finansijsku

pomoć lokalnim vlastima u zamjenu za širok spektar usluga. U **Grčkoj**, dio prihoda opština potiče od oporezivanja, a postoji mogućnost i uvođenja posebnih naknada i doprinosa koji se prikupljaju vlastitim mehanizama opština. Kada je u pitanju oporezivanje, neki od glavnih poreza koje prikupljaju opštine su porezi na nepokretnosti takozvani 'opštinski porez' koji se nameće komercijalnim subjektima koji se nalaze na teritoriji opštine. U **Hrvatskoj** jedinica lokalne i područne samouprave stiže prihode iz sopstvenih izvora, od zajedničkih poreza i od dotacija iz državnog i županijskog budžeta. Prihodi od poreza na dohodak dijele se između države, opštine, grada i županije, uz izuzetak prihoda od poreza na dohodak po osnovi kamata na štednju koji je prihod državnog budžeta. U zajedničke prihode države, opštine i grada spadaju i prihodi od utvrđenih godišnjih naknada za koncesije, dok se za poslove državne uprave koji se obavljaju u jedinicama lokalne i područne samouprave sredstva obezbjeđuju iz državnog budžeta.

Jedinice lokalne samouprave **Italije** finansiraju se prihodima od lokalnih poreza, prihodima koje ostvaruju na osnovu udjela u prihodima od nacionalnih poreza i iz posebnog fonda koji je uspostavljen u cilju postizanja „jednake raspodjele“ (*Fondo Perequativo*). Jedinice lokalne samouprave u **Litvaniji** finansiraju se: prihodima od poreza, neporeskim prihodima i državnim subvencijama. Glavni izvori finansiranja lokalne samouprave **Luksemburga** su: lokalni porezi koji obuhvataju lokalni porez na promet kompanija i porez na nepokretnosti; finansijska izdvajanja države koja uključuju sredstva koja proizlaze uz učešća jedinice lokalne samouprave u ostvarivanju prihoda od državnih poreza, kao i operativni prihodi koji uključuju lokalne takse i posebna finansijska sredstva. Opštine **Mađarske** imaju četiri glavna izvora prihoda: sopstvene prihode, centralne grantove (opšti, specifični grantovi i druge subvencije), zajedničke poreze i zajmove, kredite i obveznice. Jedinice lokalne samouprave **Njemačke** finansiraju se od oporezivanja, finansijskih izdvajanja, prihodima od taksi i naknada, prihodima od aktivnosti kompanija i koncesionih naknada. Takođe, opštine se smatraju sastavnim dijelom saveznih država, te stoga, kroz sistem finansijskog izjednačavanja, imaju udio u raspodjeli prihoda od zajedničkih poreza. Jedinice lokalne samouprave **Portugala** finansiraju se iz: prihoda od poreza, prihoda od taksi i naknada, prihoda koji se prenose iz državnog budžeta i prihoda od kapitalnog tržišta i kredita.

U **Rumuniji**, lokalni budžetski prihodi sastoje se od: sopstvenih prihoda, koje čine porezi, takse, doprinosi i druge uplate; drugih prihoda i naknada odbijenih od poreza na dohodak; iznosa od određenih prihoda iz državnog budžeta; grantova dobijenih iz državnog budžeta i drugih budžeta; donacija i sponzorstava; sredstava dobijenih od Evropske unije i/ili drugih donatora. Ustavom Republike **Slovenije** propisano je da lokalne samouprave moraju prikupljati sopstvena finansijska sredstva, dok finansijski ugrožene opštine, koje nijesu u mogućnosti da u potpunosti vrše svoje funkcije, imaju pravo na državnu finansijsku pomoć. Pored toga, opštine imaju pravo na državno kofinansiranje opštinskih investicija (osnovne škole, vrtići, izgradnja putne i komunalne infrastrukture). Udio države u ovim investicijama određuje se na osnovu ekonomskog statusa opštine, tako da opštine sa nižim prihodima imaju pravo na veći dio investicionih sredstava. U slučajevima kada dvije ili više opština odluče da vrše svoje aktivnosti putem zajedničke administrativne jedinice, imaju pravo na pokrivanje polovine troškova sredstvima iz državnog budžeta. U **Španiji** se jedinice lokalne samouprave finansiraju najvećim dijelom iz naplate lokalnih taksi i poreza, kao i od subvencija koje im dodjeljuju državne ili regionalne vlasti. Glavni izvor prihoda organa lokalne samouprave, odnosno opština i regiona u **Švedskoj** (oko 68%) predstavlja porez na dohodak. Još jedan važan izvor

prihoda lokalne vlasti u Švedskoj (oko 19%) predstavljaju grantovi Vlade, dok su manji izvori prihoda takse (5%), prihodi od iznajmljivanja (3%) i drugi izvori prihoda (5%). Lokalna samouprava u **Ujedinjenom Kraljevstvu** finansira se iz pet glavnih izvora: lokalni porez, porez na nepokretnosti, finansiranje grantovima od strane državnih vlasti (Ujedinjeno Kraljevstvo) ili nižih nivoa vlasti (Škotska, Vels, Sjeverna Irska), lokalne takse i naknade , drugi prihodi, uključujući komercijalni prihod i investicije. U Ujedinjenom Kraljevstvu ne postoji sistem dodijeljenih prihoda, odnosno garantovanog udjela lokalne samouprave u državnim poreskim prihodima.

2. IZVORI FINANSIRANJA LOKALNE SAMOUPRAVE

2.1 Bosna i Hercegovina

Nadležnosti i finansiranje jedinica lokalne samouprave u Bosni i Hercegovini spadaju u djelokrug dva entiteta BiH (Federacije BiH i Republike Srpske). Brčko Distrikt je jedinstvena administrativna jedinica lokalne samouprave koja je pod suverenitetom Bosne i Hercegovine. Oba entiteta imaju posebne zakone kojim uređuju pitanje lokalne samouprave: Zakon o principima lokalne samouprave Federacije BiH³ i Zakon o lokalnoj samoupravi Republike Srpske⁴, dok kantoni Federacije BiH imaju posebne zakone o lokalnoj samoupravi.

U pogledu finansiranja i imovine lokalne samouprave u Federaciji BiH, prema Zakonu o principima lokalne samouprave Federacije BiH, jedinice lokalne samouprave imaju pravo na pokretnu i nepokretnu imovinu, te na odgovarajuće izvore finansiranja kojima slobodno raspolažu u okviru svojih ovlašćenja, kao i na sredstva za obavljanje delegiranih ili prenesenih poslova iz okvira prava i dužnosti viših tijela vlasti.

Jedinice lokalne samouprave imaju pravo na odgovarajuće sopstvene finansijske izvore kojima lokalni organi mogu slobodno raspolagati u okviru svoje nadležnosti u skladu sa zakonom. Jedan dio finansijskih izvora jedinica lokalne samouprave ostvaruje se od lokalnih taksu i naknada čiju stopu utvrđuje jedinica lokalne samouprave. Finansijska sredstva jedinica lokalne samouprave moraju biti srazmjerna nadležnostima koje su im dodijeljene zakonom. Svaki prenos novih funkcija praćen je finansijskim sredstvima koja su potrebna za njihovo efikasno izvršavanje.

Zakonodavac je u obavezi da pribavi mišljenje od Saveza opština i gradova o svim pitanjima koja se odnose na dodjelu sredstava, kao i o svim promjenama zakona koje mogu imati uticaja na finansijske obaveze jedinica lokalne samouprave. U zavisnosti od utvrđene fiskalne politike, zakon predviđa vrste poreza, naknada, doprinosa i taksu koji u potpunosti ili djelimično pripadaju jedinicama lokalne samouprave kao izvorni prihodi.⁵

Jedinice lokalne samouprave, u zakonom propisanim okvirima, donose propise o naknadama i taksama, kao i propise o sprovođenju oporezivanja. Jedicama lokalne samouprave pripadaju prihodi:

a) sopstveni prihodi:

- porezi za koje jedinice lokalne samouprave samostalno određuju stopu u skladu sa zakonom,
- lokalne takse i naknade čije iznose utvrđuje skupština opštine u skladu sa zakonom,
- kazne i kamate u skladu sa zakonom,

³ Zakon o principima lokalne samouprave Federacije BiH (Službene novine FBiH, broj 49/06, 51/09)

⁴ Zakon o lokalnoj samoupravi Republike Srpske (Službeni glasnik RS, 97/2016)

⁵ Imovinom u vlasništvu opštine mora se upravljati u skladu sa relevantnim propisima i u interesu lokalnog stanovništva. Postupak utvrđivanja i prenosa vlasništva i rješavanje međusobnih potraživanja u vezi sa prenosom vlasništva, kao i druga imovinska potraživanja uređuju se zakonom. Skupština lokalne samouprave odlučuje o pribavljanju, korišćenju, upravljanju i raspolaganju imovinom jedinice lokalne samouprave.

- prihod od upotrebe i prodaje imovine,
- prihod od preduzeća i drugih pravnih lica u vlasništvu jedinice lokalne samouprave, kao i prihod od koncesija u skladu sa zakonskim propisima,
- pokloni, nasljedstva, pomoći i donacije,
- prihodi od samodoprinosi,
- prihodi od budžetskih korisnika,
- drugi prihodi utvrđeni zakonom ili odlukom skupštine;

b) drugi prihodi:

- prihodi od dijeljenih poreza, definisani zakonom,
- transferi i grantovi od viših nivoa vlasti,
- dug u skladu sa zakonom.

Raspodjela sredstava jedinicama lokalne samouprave vrši se na osnovu kriterijuma i formula za dodjelu koji se utvrđuju posebnim zakonom, uvažavajući princip solidarnosti i fiskalnog izjednačavanja.

Zakon o pripadnosti javnih prihoda⁶ u Federaciji Bosne i Hercegovine („Službene novine FBiH“, br. 22/06, 22/09) uređuje raspodjelu javnih prihoda između Federacije, kantona i jedinica lokalne samouprave, a služe za finansiranje funkcija Federacije, Direkcije za ceste Federacije Bosne i Hercegovine, kantona i jedinica lokalne samouprave.

Udio prihoda sa jedinstvenog računa, u skladu sa Zakonom o uplatama na jedinstveni račun i raspodjeli prihoda raspodjeljuje se na sljedeći način:

- a) finansiranje funkcija Federacije 36,2%,
- b) finansiranje funkcija kantona 51,48%,
- c) finansiranje funkcija jedinica lokalne samouprave 8,42%,
- d) Javno preduzeće Ceste Federacije Bosne i Hercegovine, javnih kantonalnih ustanova za ceste i opštinskih ili gradskih organa za lokalne ceste i gradske ulice 3,9%.

Pojedinačno učešće jedinica lokalne samouprave u raspodjeli prihoda vrši se na osnovu formule koja se zasniva na sljedećim kriterijumima:

- 68% na osnovu broja stanovnika u jedinici lokalne samouprave;
- 5% na osnovu površine jedinice lokalne samouprave;
- 20% na osnovu broja učenika u osnovnom obrazovanju;
- 7% na osnovu nivoa razvijenosti opština, definisanog kroz indeks razvijenosti.

Formula sadrži koeficijent koji odražava posebne rashodovne potrebe jedinica lokalne samouprave čiji broj stanovnika prelazi 60.000. Taj koeficijent iznosi 1,2.

Formula sadrži koeficijent koji odražava posebne rashodovne potrebe jedinica lokalne samouprave koje su odgovorne za materijalne troškove osnovnih škola. Taj koeficijent iznosi 1,5 i primjenjuje se na broj učenika osnovnih škola.⁷

⁶ Javnim приходima, u smislu ovog Zakona, smatraju se indirektni porezi, direktni porezi, naknade, takse, doprinosi, donacije i drugi prihodi, utvrđeni zakonima i drugim propisima Bosne i Hercegovine, Federacije, kantona i jedinica lokalne samouprave.

⁷ Indeks razvijenosti opština predstavlja odnos prihoda od poreza na promet i poreza na dohodak sa Federacije, prosječnim prihodom od tih poreza po stanovniku. Koeficijenti u formuli se primjenjuju na broj stanovnika:

a. Opštine sa manje od 20% od prosjeka Federacije imaju koeficijent od 1,8.

Pored udjela u raspodjeli prihoda sa jedinstvenog računa, jedinicama lokalne samouprave pripadaju i drugi javni prihodi, i to:

- a) najmanje 28,5% od poreza na platu uplaćenog u svakoj jedinici lokalne samouprave;
- b) 100% od naknada po osnovu korištenja i uređenja zemljišta;
- c) naknade i takse u skladu sa propisima jedinica lokalne samouprave;
- d) novčane i druge kazne u skladu sa propisima jedinica lokalne samouprave;
- e) prihodi od prirodnih dobara u vlasništvu jedinica lokalne samouprave;
- f) prihodi od korišćenja ili prodaje imovine jedinica lokalne samouprave;
- g) donacije i namjenske dotacije;
- h) drugi prihodi predviđeni zakonom i drugim propisima Federacije, kantona i jedinica lokalne samouprave.

* U Federaciji BiH, jedinica lokalne samouprave ima niz sopstvenih nadležnosti predviđenih propisima i pravo da se bavi pitanjima od lokalnog značaja. U pogledu politike obrazovanja, među nadležnostima jedinice lokalne samouprave je utvrđivanje politike predškolskog obrazovanja, unapređenje mreže ustanova, upravljanje i finansiranje javnih ustanova predškolskog obrazovanja. Osim toga, jedinica lokalne samouprave nadležna je za osnivanje, upravljanje, finansiranje i unapređenje ustanova osnovnog obrazovanja.

Ocjenjivanje rada ustanova i kvaliteta usluga u oblasti zdravstva, socijalne zaštite, obrazovanja, kulture i sporta, te obezbjeđivanje sredstava za unapređenje rada i usluga, prema potrebama stanovništva i mogućnostima jedinice lokalne samouprave, takođe spada u nadležnosti jedinice lokalne samouprave.⁸

Pitanje finansiranja i imovine lokalne samouprave u **Republici Srpskoj** uređeno je Zakonom o lokalnoj samoupravi⁹ koji predviđa da su finansijski resursi jedinica lokalne samouprave srazmjerni njihovim nadležnostima u skladu sa zakonom, pri čemu je svaki prenos nadležnosti praćen finansijskim sredstvima potrebnim za efikasno izvršavanje. Jedinice lokalne samouprave konsultuju se na odgovarajući način o svim pitanjima koja se tiču obezbjeđenja i raspodjele sredstava, kao i o svim izmjenama zakona koje mogu uticati na finansijsko stanje u jedinicama lokalne samouprave.

Prihodi i primici jedinice lokalne samouprave uključuju:

1. *poreze*: porez na nepokretnosti, porez na prihod od poljoprivrede i šumarstva, porez na dobit od igara na sreću, ostale poreze utvrđene zakonom;
2. *takse*: gradske, odnosno opštinske administrativne takse, komunalne takse, ostale takse utvrđene zakonom;
3. *naknade*: naknade za uređenje građevinskog zemljišta, naknade na osnovu prirodnih i lokacijskih pogodnosti gradskog građevinskog zemljišta i pogodnosti već izgrađene komunalne infrastrukture koje mogu nastati prilikom korišćenja tog zemljišta (renta), naknade za korišćenje prirodnih i drugih dobara od opšteg

b. Opštine sa manje od 40% od prosjeka Federacije imaju koeficijent od 1,5.

c. Opštine sa manje od 60% od prosjeka Federacije imaju koeficijent od 1,4.

d. Opštine sa manje od 80% od prosjeka Federacije, imaju koeficijent od 1,2.

⁸ Član 8 Zakona o principima lokalne samouprave

⁹ Zakon o lokalnoj samoupravi Republike Srpske (Službeni glasnik RS, 97/2016)

<http://www.alvrs.com/v1/media/djcatalog/broj%20097.pdf> (17.7.2017)

interesa, naknade za korišćenje objekata i uređaja zajedničke komunalne potrošnje (komunalna naknada), ostale naknade;

4. *prihode i primitke od imovine*: prihode od zakupa, prihode od kamata, prihode od prodaje imovine čija prodaja ne ugrožava izvršavanje nadležnosti grada, odnosno opštine;
5. *ostale prihode*: prihode od samodoprinosu, prihode od novčanih kazni izrečenih u prekršajnom postupku, utvrđenih aktima grada, odnosno opštine i ostale zakonom utvrđene prihode.

Vlastiti izvori prihoda jedinice lokalne samouprave utvrđuju se zakonom. Jedinica lokalne samouprave ima pravo na vlastite finansijske resurse, kojim organi jedinice lokalne samouprave mogu slobodno raspolagati u okviru svoje nadležnosti, u skladu sa zakonom. Dio finansijskih resursa, jedinica lokalne samouprave ostvaruje od poreza i taksu čiju stopu utvrđuje u skladu sa zakonom.¹⁰

2.2 Danska

Opštine pokrivaju $\frac{3}{4}$ troškova kroz naplatu poreza, koji prikuplja Poreska i carinska uprava Danske (*the Danish Customs and Tax Administration, SKAT*). Ostatak se, prvenstveno, pokriva subvencijama države. Takođe, opštine imaju prihod od određenih usluga za koje korisnici moraju da plate taksu (npr. briga o djeci).

Neke opštine imaju relativno nisku poresku osnovicu i zbog toga imaju probleme sa pružanjem usluga koje dostižu nacionalni prosjek. Da bi se ove razlike ublažile, državne subvencije se distribuiraju kroz sistem koji ima za cilj da premosti razlike između opština.

* Strukturalnim reformama javnog sektora 2007. godine, nadležnosti opština su povećane tako da su obuhvatile nove oblasti, uključujući, između ostalog, zdravstvenu zaštitu i to rehabilitaciju, kućnu brigu, prevenciju zloupotreba, stomatološku brigu i promovisanje zdravlja; socijalne usluge poput brige za starija lica i lica sa invaliditetom, socijalne psihijatrije, specijalizovane edukacije, psihijatrijskog liječenja i pronalaženja smještaja za nezbrinutu djecu.¹¹

2.3 Estonija

Lokalni organi vlasti imaju nezavisni budžet koji se donosi u skladu sa principima i postupcima predviđenim zakonom (npr. Zakonom o organizaciji lokalne samouprave i uredbama Ministarstva finansija). Lokalni organi vlasti imaju pravo da, na osnovu zakona, utvrđuju i naplaćuju poreze, i da nameću druge obaveze.

Lokalni budžeti se donosi na osnovu i prema postupku koji je definisan Zakonom o upravljanju finansijama lokalne samouprave. Ministarstvo finansija utvrđuje principe

¹⁰ Članovi 73-76 Zakona o lokalnoj samoupravi Republike Srpske

¹¹ ECPRD Request, *Duties and financing of municipalities*, 12 July 2016;

ECPRD (Evropski centar za parlamentarna istraživanja i dokumentaciju) je posebno tijelo podržano od strane Evropskog parlamenta i Parlamentarne skupštine Savjeta Evrope, a riječ je o međunarodnoj mreži odjeljenja za istraživanje i dokumentaciju, koja povezuje službe zadužene za prikupljanje i širenje informacija. Cilj je da se olakšaju kontakti i razmjena informacija između parlamenta zemalja članica.

Podaci navedeni u odgovorima na ECPRD upitnike ne predstavljaju zvanične stavove parlamenta.

Local Government Denmark (LGDK), <http://www.kl.dk/English/Municipal-Responsibilities/>

finansiranja i finansijskog upravljanja lokalnih vlasti koji uključuju izjednačenje i podjelu finansijskih sredstava.

Prema Ustavu Republike Estonije¹², finansijska sredstva za pokrivanje troškova koji se odnose na obaveze centralne vlade a koje su definisane zakonom o lokalnoj vlasti obezbjeđuju se iz državnog budžeta.

Glavni oblik saradnje između lokalnih vlasti i centralne vlade su radne grupe za pregovore o godišnjem budžetu pri vladinom odboru kojeg formiraju vlada i delegacija Skupštine za saradnju asocijacija lokalnih samouprava. Podrška koja se dodjeljuje lokalnim vlastima i pitanja koja se odnose na poresku politiku raspravljaju se u okviru radne grupe za finansijsku i poresku politiku koju formira Ministarstvo finansija.

Prema Zakonu o lokalnoj samoupravi¹³, lokalni porezi i izmjene poreskih stopa utvrđuju se prije usvajanja opštinskog ili gradskog budžeta ili dodatnog budžeta.

Ukupni prihod lokalnih budžeta u Estoniji u 2015. godini iznosio je 1,5 milijardi eura (dok je budžet centralne vlade, koji takođe uključuje lokalne budžete, iznosio 8,2 milijarde eura). Najvažnija komponenta finansiranja lokalne samouprave je poreski prihod. Više od polovine budžetskih prihoda lokalnih vlasti u Estoniji proizlazi iz poreza na dohodak fizičkih lica (56% ukupnog prihoda). Lokalni porezi čine prilično ograničen udio u budžetima opština i gradova u Estoniji. Iznos lokalnih prihoda od poreza bio je nešto više od 1% prihoda centralne vlade u Estoniji tokom 2013-2015. Različiti grantovi čine drugu najveću komponentu budžeta lokalnih samouprava, čiji iznos prelazi četvrtinu ukupnih sredstava. Prihod od prodaje roba i usluga donosi oko 11% ukupnih prihoda lokalnih organa vlasti.

Ukupni konsolidovani prihod (koji je približno jednak ukupnim rashodima) lokalnih samouprava u Estoniji, kao udio u ukupnom prihodu države (rashodi), iznosio je oko 24% u periodu od 2013. do 2015. godine. Skoro polovina troškova odnosi se na izdatke za obrazovne usluge (škole, vrtići), dok oko trećina ide na održavanje puteva i usluga u vezi sa rekreativnim aktivnostima stanovnika.

* U skladu sa Zakonom o organizaciji lokalne samouprave, lokalni organi vlasti, između ostalog, obezbjeđuju održavanje pretškolskih ustanova, osnovnih škola, srednjih škola, kao i zdravstvenih ustanova, ustanova za njegu i drugih lokalnih agencija ukoliko su u vlasništvu lokalnih vlasti.¹⁴

2.4 Finska

Lokalni porez na dohodak fizičkih lica, porez na nepokretnosti i udio poreza na dobit pravnih lica čine skoro polovinu svih opštinskih prihoda. Svaki lokalni organ vlasti samostalno odlučuje o svojoj stopi poreza na dohodak. Prosječna stopa poreza lokalne samouprave iznosi 19,38% oporezivog prihoda. Naknade čine oko četvrtinu prihoda opština. Većina troškova potrošača prikuplja se od usluga kao što su snabdijevanje vodom, odlaganje otpada, snabdijevanje električnom energijom i javni prevoz. Samo ispod jedne

¹² Član 154 Ustava Estonije.

¹³ Član 36 Zakona.

¹⁴ ECPRD

desetine izdataka za socijalnu zaštitu i zdravstvo pokriveno je troškovima pacijenata i korisnika usluga. Osnovno obrazovanje je besplatno. Centralna vlada daje finansijsku pomoć lokalnim vlastima u zamjenu za širok spektar servisa i usluga koje obezbjeđuju službe lokalnih vlasti. Sistem transfera centralne vlade balansira finansijske nejednakosti između lokalnih vlasti i obezbjeđuje jednak pristup uslugama širom zemlje. Transferi centralne vlade čine manje od jedne petine svih opštinskih prihoda.

* Procjenjuje se da opštine imaju oko 535 različitih dužnosti. Najznačajnije dužnosti se odnose na socijalnu zaštitu, zdravstvenu zaštitu, obrazovanje, kulturu, ekologiju i infrastrukturu. Socijalna zaštita se odnosi na usluge za starije osobe i osobe sa invaliditetom, posredovanje u porodičnim sporovima, savjetovanje u vezi sa usvajanjem i slično. Zdravstvena zaštita uključuje bolnice, porodilišta, prevenciju zaraznih bolesti, promovisanje zdravlja, rehabilitaciju, stomatološku brigu, zdravstvenu zaštitu u školama, ekološko zdravlje, kao i rad u oblasti mentalnog zdravlja. Lokalni organi vlasti obezbjeđuju osnovno obrazovanje za djecu školskog uzrasta, kao i pretškolsko obrazovanje tokom godine prije početka obaveznog obrazovanja. Lokalni organi vlasti mogu organizovati jutarnje i popodnevne aktivnosti za djecu prvog i drugog razreda, kao i djecu sa invaliditetom. Nakon osnovnog obrazovanja, srednjoškolsko obrazovanje se zasniva na dvostrukom modelu koji uključuje opšte srednjoškolsko obrazovanje, kao i srednjoškolsko obrazovanje orjentisano na posao.

Organizacija zdravstvene i socijalne zaštite u Finskoj je u reformskom procesu do 1. januara 2019. godine. Cilj reforme je transfer usluga u ovoj oblasti na okruge. Zapravo, državna uprava će biti organizovana na tri nivoa: centralna vlada, okruzi (autonomni regioni) i lokalni organi vlasti (opštine). Zemlja će biti podijeljena na 18 okruga koji će organizovati usluge socijalne i zdravstvene zaštite na svom području. Kada se ove funkcije sa skoro 190 različitih organa vlasti prenesu na 18 okruga, broj zajedničkih organizacija, posebno različitih lokalnih organa vlasti, kao i pružaoca usluga socijalne zaštite biće značajno smanjen.¹⁵

2.5 Grčka

U skladu sa Ustavom Grčke¹⁶, definisano je pravilo prema kojem svaki prenos nadležnosti sa centralnih ili regionalnih organa vlasti države na lokalne organe vlasti podrazumijeva i prenos odgovarajućih finansijskih sredstava.

U praksi, dio prihoda opština potiče od oporezivanja, a postoji mogućnost i uvođenja posebnih naknada i doprinosa koji se prikupljaju vlastitim mehanizmima opština. Drugi dio prihoda opština dolazi od komercijalne aktivnosti i zarada.

Kada je u pitanju oporezivanje, neki od glavnih poreza koje prikupljaju opštine su porezi na nepokretnosti (u Grčkoj procijenjene stope određuju nadležni organi centralne uprave) i takozvani 'opštinski porez' koji se nameće komercijalnim subjektima koji se nalaze na teritoriji opštine i akumulira se u cijeni prodate robe ili usluga.

¹⁵ ECPRD

¹⁶ Član 102, stav 5 Ustava.

* Jedna od nadležnosti opština predstavlja obezbjeđenje operativne podrške školskim strukturama.¹⁷

2.6 Hrvatska

U Hrvatskoj, u skladu sa Zakonom o finansiranju jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave¹⁸, jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave stiče prihode iz sopstvenih izvora, od zajedničkih poreza i od dotacija iz državnog i županijskog budžeta.

Prihodi od poreza na dohodak dijele se između države, opštine, grada i županije, uz izuzetak prihoda od poreza na dohodak po osnovi kamata na štednju koji je prihod državnog budžeta. Prihod od poreza na dohodak raspodjeljuje se na sljedeći način:

- udio opštine, odnosno grada 60,0%;
- udio županije 16,5%;
- udio za decentralizovane funkcije 6,0%;
- udio pozicije za pomoći izravnjanja za decentralizovane funkcije 16,0%;
- udio pozicije za pomoći za projekte sufinansirane sredstvima evropskih strukturnih i investicionih fondova čiji su nosioci opštine, gradovi i županije, odnosno pravna lica u njihovom većinskom vlasništvu ili suvlasništvu i ustanovama čiji su osnivači 1,5%.

U zajedničke prihode države, opštine i grada spadaju i prihodi od utvrđenih godišnjih naknada za koncesije, prema Zakonu o koncesijama. Za poslove državne uprave koji se obavljaju u jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave obezbjeđuju se sredstva iz državnog budžeta.

Opštine ili gradovi mogu uvesti sljedeće poreze:

- prirez porezu na dohodak;
- porez na potrošnju;
- porez na kuće za odmor;
- porez na neobrađeno obradivo poljoprivredno zemljište;
- porez na nekorišćene preduzetničke nekretnine.¹⁹

* Opštine i gradovi u svom djelokrugu obavljaju poslove od lokalnog značaja i u interesu stanovništva koji se odnose, između ostalog, na odgoj i osnovno obrazovanje i primarnu zdravstvenu zaštitu.

2.7 Italija

Prema odredbama Ustava Italije i Zakona o fiskalnom federalizmu postoji razlika između: rashoda u vezi sa ostvarivanjem osnovnih prava građana (poput zdravlja, na primjer) i tzv. osnovnih funkcija jedinice lokalne samouprave (samostalnih), koji moraju biti potpuno pokriveni i ostalih rashoda u vezi sa poslovima za koje su jedinice lokalne samouprave direktno zadužene (delegirane funkcije od strane države ili regiona) u okviru

¹⁷ ECPRD

¹⁸ Zakon o finansiranju jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave (NN 33/01, 60/01, 129/05, 109/07, 125/08, 36/09, 36/09, 150/11, 144/12, 19/13, 137/15) [https://www.zakon.hr/z/132/Zakon-o-lokalnoj-i-podru%C4%8Dnoj-\(regionalnoj\)-samoupravi](https://www.zakon.hr/z/132/Zakon-o-lokalnoj-i-podru%C4%8Dnoj-(regionalnoj)-samoupravi) (17.7.2017)

¹⁹ Član 3, član 30, član 45, član 51 Zakona o finansiranju jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave

njihove finansijske/poreske autonomije, na osnovu principa „jednake raspodjele“, odnosno onih rashoda u vezi sa preostalim funkcijama koji se finansiraju u zavisnosti od nivoa bogatstva jedinice lokalne samouprave.

Jedinice lokalne samouprave finansiraju se prihodima od lokalnih poreza, prihodima koje ostvaruju na osnovu udjela u prihodima od nacionalnih poreza i iz posebnog fonda koji je uspostavljen u cilju postizanja „jednake raspodjele“ (Fondo Perequativo).

Pokrivanje rashoda koji proizlaze iz osnovnih funkcija jedinice lokalne samouprave mora se izvršavati u skladu sa kriterijumom „standardnih finansijskih obaveza“.

* U osnovne funkcije jedinice lokalne samouprave, između ostalog, spada pitanje smještajnih kapaciteta u školskim objektima te pitanje organizacije i upravljanja školskim uslugama.²⁰

2.8 Kosovo

Zakonom o finansijama lokalne samouprave²¹ Kosova predviđeno je da, u skladu sa nacionalnim ekonomskim politikama i imajući u vidu fiskalnu održivost opština i Vlade, opštine Kosova imaju pravo na odgovarajuće sopstvene finansijske izvore sa kojima mogu da raspolažu slobodno prilikom obavljanja svojih opštinskih nadležnosti u skladu sa zakonima Kosova. Opštinski finansijski izvori su srazmjerni opštinskim nadležnostima koji su utvrđeni u Ustavu i Zakonu o lokalnoj samoupravi. Opštinska skupština, i njeni izvršni službenici, imaju pravo i ovlašćenje da nezavisno uređuju i upravljaju, u interesu stanovništva opštine, finansijskim izvorima koji proizilaze iz sopstvenih opštinskih prihoda ili koji su i obezbijeđeni za opštinu u obliku opšteg granta.

Sa izuzetkom poreza na nepokretnu svojinu unutar njenih granica, opština nije ovlašćena da utvrdi, i ne, ubira ili prikuplja bilo koje druge poreze. Ova zabrana primjenjuje se, ali se ne ograničava na, carinu i druge obaveze, poreze na prihode za lica, poreze na dodatnu vrednost, poreze na akcizu, poreze na kapital, i bilo koje druge naplate koje imaju istovjetno dejstvo sa navedenim obavezama i porezima. Međutim, ova zabrana se ne primjenjuje kada opština ispunjava funkcije i odgovornosti koje su joj formalno i zakonito delegirane od Vlade.²²

Načelo finansijske samostalnosti opštine primijenjuje se u odnosu na finansiranje i primjenu sopstvene opštinske nadležnosti. Međutim, ovo finansiranje i primjena treba da se obave radi ispunjavanja interesa stanovništva opštine i u skladu sa standardima i uslovima ovih nadležnosti koji su utvrđeni u skladu sa zakonom.

Finansijski izvori jedne opštine sastoje se iz:

- sopstvenih prihoda opštine,
- operativnih grantova,
- grantova za proširene nadležnosti,
- transfera za delegirane nadležnosti,
- vanrednih grantova,
- finansijske pomoći od Republike Srbije, i

²⁰ ECPRD

²¹ Član 2 Zakona o finansijama lokalne samouprave, <https://gzk.rks-gov.net/ActDetail.aspx?ActID=12761> (25.7.2017)

²² Član 3 Zakona.

- i prihoda od opštinskog zaduženja.

Opštine treba da primijene odredbe Zakona o upravljanju i odgovornosti za rad u javnim finansijama prilikom rukovanja sa ovim finansijskim izvorima.²³

Svi prihodi koji su prikupljeni ili koji su primljeni od opštine na osnovu ovlašćenja zakona od sljedećih izvora biće sopstveni opštinski izvori prihoda:

- opštinske takse, naknade, korisničke naplate/tarife, druga plaćanja za javne usluge koje su obezbijeđene od opštine kao i regulatorne naplate i kazne koje su odobrene na osnovu ovog zakona;
- prihodi od davanja u zakup nepokretne imovine koja je smještena u opštini i koja se nalazi pod upravom ili je u vlasništvu opštine;
- prihodi od prodaja opštinske aktive (imovine);
- prihodi od preduzeća koja su u potpunosti ili delimično u vlasništvu opštine;
- zajednička plaćanja od strane korisnika obrazovnih i zdravstvenih usluga koje pruža opština;
- prihodi koji su ostvareni od bilo koje opštinske agencije, odeljenja (departmana) ili organizacije kao rezultat pružanja bilo kojih roba ili usluga;
- kamata na opštinske uloge, ako postoje;
- grantovi i/ili donacije od stranih vlade (izuzev od finansijske pomoći od Republike Srbije) ili od stranih organizacija, uključujući vladine i ne-vladine organizacije i međunarodne i nadnacionalne institucije;
- sve druge kategorije prihoda koji su određeni kao sopstveni opštinski izvori prihoda zakonom Republike Kosova.²⁴

Opštine primaju operativne grantove iz konsolidovanog budžeta Kosova. Operativni grantovi su:

- opšti grantovi,
- posebni grantovi za obrazovanje, i
- posebni grantovi za zdravstvo.²⁵

2.9 Litvanija

Jedinice lokalne samouprave u Litvaniji finansiraju se:

- prihodima od poreza,
- neporeskim prihodima,
- državnim subvencijama.

Zakon o metodologiji utvrđivanja budžetskih prihoda jedinica lokalne samouprave²⁶ uređuje pitanje izvora prihoda budžeta jedinica lokalne samouprave i proceduru izračunavanja, odobravanja i prenosa grantova i sredstava iz državnog budžeta u budžet jedinica lokalne samouprave.

²³ Član 7 Zakona.

²⁴ Član 8 Zakona.

²⁵ Član 23 Zakona.

²⁶ The Law on Methodology of Determination of Municipal Budget Revenue (consolidated English version as of 24 January 2012): <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAD/TAIS.417425?fwid=q8i88m6ev> (18.7.2017)

Jedinice lokalne samouprave mogu utvrđivati takse i naknade, u skladu sa Zakonom o taksama i naknadama, čija naplata predstavlja prihod relevantne jedinice lokalne samouprave. Prihod od poreza na nepokretnosti takođe predstavlja izvor finansiranja budžeta jedinice lokalne samouprave.

U skladu sa Zakonom o porezu na dohodak fizičkih lica, prihod od poreza na dohodak koji plaća stanovnik Litvanije pripada državnom budžetu i budžetu jedinice lokalne samouprave na čijoj teritoriji dati stanovnik ima prebivalište. Zakonom o metodologiji utvrđivanja budžetskih prihoda jedinica lokalne samouprave utvrđen je sistem finansijskog izjednačavanja države i jedinica lokalne samouprave. Udio opštinskog budžeta u najvećim gradovima manji je u odnosu na ostale gradove.

Ukupan prihod jedinica lokalne samouprave u 2016. godini u skladu sa Zakonom o utvrđivanju finansijskih indikatora državnog budžeta i budžeta jedinica lokalne samouprave (izuzev posebnih ciljanih grantova iz državnog budžeta) bio je sačinjen od: prihoda od lokalnih такси i naknada (3,44%), prihoda dobijenog u okviru Programa za unapređenje zaštite životne sredine (0,54%), prihoda budžetskih institucija (5,4%), sredstava dodijeljenih budžetu jedinice lokalne samouprave (4,46%), prihoda od poreza na dohodak sa računa trezora (19,05%), prihoda od poreza na dohodak (57,6%), prihoda od poreza na nepokretnosti (8,47%) i ostalih prihoda i такси (0,98%).

* Nadležnosti jedinice lokalne samouprave, prema Zakonu o lokalnoj samoupravi, podijeljene su na samostalne nadležnosti jedinice lokalne samouprave, utvrđene Ustavom i drugim aktima, i nadležnosti koje jedinici lokalne samouprave delegira država. U samostalne nadležnosti jedinice lokalne samouprave, između istalog, spadaju organizacija predškolskog obrazovanja, organizacija opšteg obrazovanja djece, mladih i odraslih, pružanje obrazovanja djeci do 16 godina starosti koja žive na teritoriji jedinice lokalne samouprave u školama opšteg obrazovanja, organizacija prevoza od škole do mjesta boravišta za učenike koji pohađaju opšte obrazovanje u školama ruralnih područja koji žive daleko od škole, dodatno obrazovanje, usavršanje djece i mladih, neformalno obrazovanje odraslih. Osim toga, u samostalnoj nadležnosti jedinice lokalne samouprave je organizacija primarne zdravstvene zaštite i javnog zdravlja (osnivanje i održavanje relevantnih institucija). Među delegiranim nadležnostima jedinice lokalne samouprave od strane države u pogledu obrazovanja i zdravstvene zaštite su obezbjeđivanje besplatnih obroka za djecu iz porodica sa niskim prihodima u svim vrstama škola opšteg obrazovanja, te organizacija sekundarne zdravstvene zaštite u slučajevima predviđenim zakonodavstvom.²⁷

2.10 Luksemburg

Glavna obaveza jedinica lokalne samouprave u Luksemburgu je upravljanje poslovima od lokalnog značaja, sopstvenom imovinom, te održavanje reda na teritoriji jedinice lokalne samouprave. Izvori finansiranja jedinica lokalne samouprave mogu se podijeliti u tri velike kategorije, i to:

- lokalni porezi koji obuhvataju lokalni porez na promet kompanija i porez na nepokretnosti;
- finansijska izdvajanja države koja uključuju sredstva koja proizlaze iz učešća jedinice lokalne samouprave u ostvarivanju prihoda od državnih poreza i to: 18% u prihodu od poreza na dohodak fizičkih lica, 20% u prihodu od poreza na motorna vozila i 10% u prihodu od poreza na dodatu vrijednost. Ovim prihodima dodaje se

²⁷ ECPRD

i jednokratni iznos koji se utvrđuje na godišnjem nivou u okviru zakona o državnom budžetu na osnovu predviđenog plana koji sadrže naknade i opšte finansijske prihode tokom godine.

- operativni prihodi koji uključuju lokalne takse i posebna finansijska sredstva. Lokalne takse su vrsta prihoda koje građani direktno plaćaju za usluge koje im obezbjeđuje jedinica lokalne samouprave, bilo da je pružanje tih usluga obavezujuće ili dobrovoljno. Posebna finansijska sredstva država dodjeljuje jedinicima lokalne samouprave u cilju smanjenja troškova u slučajevima kada jedinice lokalna samouprave preuzmu obavezu u nekoj specifičnoj oblasti.

*U nadležnost jedinice lokalne samouprave spadaju, između ostalog, osnovno obrazovanje i podrška vaninstitucionalnom obrazovanju.²⁸

2.11 Mađarska

Opštine imaju četiri glavna izvora prihoda: sopstvene prihode, centralne grantove (opšti, specifični grantovi i druge subvencije), zajedničke poreze i zajmove, kredite i obveznice.

Sopstveni prihodi obuhvataju: lokalne poreze (koji su utvrđeni Zakonom C iz 1990. godine o lokalnim porezima), takse i naknade za lokalne javne usluge, novčane kazne, prihode od profita preduzeća.

Centralni grantovi su opšti i specifični grantovi i predstavljaju finansijsku podršku iz državnog budžeta. Lokalne vlasti dobijaju opšte grantove za obavezne zadatke, a iznos se zasniva na procijenjenim troškovima zadataka. Ove vrste grantova se nazivaju 'normativni grantovi'. U slučaju specifičnih grantova, odobrenje podrške je ograničeno, jer se grantovi dodjeljuju za postizanje tačno određenih ciljeva i obavljanje konkretnog zadatka. Treća vrsta centralnih grantova je ciljane subvencija, koja se dodjeljuje opštinama za postizanje posebnih ciljeva o kojima odlučuje Parlament.

Zajednički porezi su u osnovi centralni porezi, ali fiksni dio poreskih prihoda se dijeli između državnog budžeta i lokalnih samouprava. Parlament određuje vrstu i stopu ovih poreza (obično Zakonom o budžetu). Na primjer, lokalne vlasti dobijaju 40% poreza na vozila i 100% novčane kazne koja se odnosi na porez na vozila.

2.12 Njemačka

U Njemačkoj, lokalna samouprava ima raznovrsne finansijske izvore kojima pokriva sopstvene rashode. Većina tih prihoda potiče od oporezivanja, te od finansijskih izdvajanja. Osim toga, među izvorima finansiranja su prihodi od taksi i naknada, prihodi od aktivnosti kompanija i koncesionih naknada.

Ustav Njemačke garantuje jedinicama lokalne samouprave pravo da uređuju sva lokalna pitanja na sopstvenu odgovornost, u granicama propisanim zakonom. U okviru granica njihovih funkcija predviđenih zakonom, udruženja opština takođe imaju pravo na samoupravu u skladu sa zakonima. Garancija samouprave obuhvata i osnove finansijske autonomije, pri čemu te osnove uključuju pravo opština na izvor poreskih prihoda na

²⁸ ECPRD

osnovu ekonomske sposobnosti i pravo da definišu stope po kojima se vrši oporezivanje ovih izvora.²⁹

Opštinama pripadaju prihodi od poreza na nepokretnosti i poreza na trgovinu (poreza na poslovanje), kao i prihod od lokalnih poreza na potrošnju i rashode. Lokalni porezi na potrošnju i rashode obuhvataju, na primjer, porez na zabavu, porez na pse, porez na bezalkoholna pića i porez na drugu kuću. Međutim, najvažniji lokalni porez je porez na trgovinu koji predstavlja 43,2% ukupnog prihoda od poreza u opštinama. Porez na nepokretnosti čini 14% ukupnog prihoda od poreza.³⁰

Osim toga, Ustavom je predviđeno da opštine ubiraju procenat prihoda od poreza na dohodak fizičkih lica koje plaćaju njihovi stanovnici, kao i procenat prihoda od poreza na promet.³¹

Opštine se smatraju sastavnim dijelom saveznih država, te stoga, kroz sistem finansijskog izjednačavanja, imaju udio u raspodjeli prihoda od zajedničkih poreza. Osim toga, postoji i sistem finansijskog izjednačavanja opština, čime se stvara budžetska solidarnost među njima.³²

2.13 Portugal

Lokalna samouprava u Portugalu ima sopstvenu imovinu i finansije, iz čega proističe pravo na upravljanje tom imovinom i naplatu korišćenja usluga. Vlasti lokalne samouprave imaju ovlašćenje oporezivanja u skladu sa uslovima propisanim zakonom koji uređuje pitanja finansijskog sistema lokalnih vlasti i međuopštinskih tijela.

Finansijsko djelovanje vlasti lokalne samouprave razvijeno je u skladu sa principima zakonitosti, budžetske stabilnosti, finansijske autonomije, transparentnosti, recipročne nacionalne solidarnosti, međugeneracijske jednakosti, poštene raspodjele javnih sredstava između centralnih i lokalnih vlasti i koordinacije između lokalnih finansija i državnih finansija i nadzornog organa.

Prihodi lokalne samouprave su:

- prihod od poreza na nepokretnosti lokalne samouprave (*municipal property tax*);
- prihod od poreza na promet nepokretne imovine lokalne samouprave (*municipal tax on immovable property transfers*);
- prihod od dodatnih nameta lokalne samouprave (*municipal surcharge*)³³;
- dio prihoda od putarine;
- prihod od taksi u vezi sa izdavanjem dozvola i pružanjem usluga;
- prihod od udjela u javnim sredstvima;
- prihod od poreza na kapitalnu dobit;
- prihod od novčanih kazni;
- prihod od sopstvenih sredstava i imovine;

²⁹ Basic Law for the Federal Republic of Germany, 23 May 1949, last amended on 23 December 2014, Article 28 <https://www.btg-bestellservice.de/pdf/80201000.pdf> (20.7.2017)

³⁰ Prikazani podaci odnose se na 2012. godinu. Izvor: ECPRD Request no. 3159, *Duties and financing of municipalities*, 12 July 2016

³¹ Član 106, stavovi 5 i 5a

³² ECPRD

³³ Dodatnim nametom lokalne samouprave smatra se porez lokalne samouprave na oporezivi prihod kompanija, koji ne podliježe porezu na dobit pravnih lica. Stopu dodatnog nameta, koja može iznositi maksimalno 1,5%, utvrđuju jedinice lokalne samouprave svake godine.

- udio u profitu kompanija i drugih preduzeća;
- prihod od nasljeđa, poklona (*legacies*), donacija i ostalog;
- prihod od prodaje sopstvenih sredstava i imovine;
- prihod od kredita, uključujući one koji nastaju kao rezultat obveznica lokalne samouprave;
- ostali prihodi u skladu sa propisima.

Takse i ostale naknade koje naplaćuju jedinice lokalne samouprave proizlaze iz djelatnosti koje se obavljaju na opštinskom i međuopštinskom nivou i to:

- sistema javnog snabdijevanja vodom;
- odlaganja otpadnih voda;
- upravljanja čvrstim otpadom;
- kolektivnog prevoza ljudi i roba;
- distribucije niskonaponske električne energije.

U smislu prethodno navedenog, u skladu sa pomenutim ustavnim principima i finansijskim sistemom lokalnih vlasti i međuopštinskih tijela, jedinice lokalne samouprave finansiraju se iz:

- prihoda od poreza;
- prihoda od taksi i naknada;
- prihoda koji se prenose iz državnog budžeta;
- prihoda od kapitalnog tržišta i kredita.³⁴

* Lokalna samouprava u Portugalu ima niz specifičnih ovlašćenja, posebno u oblastima poput ruralne i urbane infrastrukture, energetike, saobraćaja i komunikacija, obrazovanja, zdravlja, socijalne zaštite i slično.

2.14 Rumunija

Rumunski Ustav navodi da se lokalni budžeti izrađuju, odobravaju i izvršavaju u skladu sa zakonom, te da budžetski rashodi ne smiju biti odobreni ako prethodno nije ustanovljen izvor njihovog finansiranja. Ustavnim odredbama propisuje se i da lokalni zakonodavni organi ustanovljavaju lokalne poreze i takse, uzimajući u obzir zakonom propisane uslove i ograničenja.

Zakon o lokalnim javnim finansijama (br. 273/2006) reguliše budžetsku proceduru, kao i principe i pravila za izradu, odobravanje, izvršavanje i kontrolu lokalnih budžeta. Za razliku od centralnog budžeta, lokalni budžeti strukturirani su sa funkcionalnim dijelom (tekući troškovi) i razvojnim dijelom (investicije), koji crpe sredstva iz posebnih podbudžeta. Zakonom o lokalnim javnim finansijama obezbjeđuje se balansiranost budžeta, te se ne dozvoljavaju deficiti u lokalnim budžetima nakon njihovog odobravanja. Takođe, do zaduživanja na lokalnom nivou može doći isključivo s ciljem finansiranja lokalnih investicija ili refinansiranja lokalnog duga, ali ne i zbog pokrivanja lokalnog budžetskog deficita.

Ovim zakonom propisani su i osnovni „principi i budžetska pravila“, tj. univerzalnost, transparentnost i javnost, princip jedinstvenosti, glavna monetarna jedinica, princip

³⁴ ECPRD

specijalizacije, princip budžetske ravnoteže, princip solidarnosti, princip proporcionalnosti, princip konsultacija i princip lokalne finansijske autonomije. U skladu s ovim zakonom, lokalni budžetski prihodi sastoje se od:

- sopstvenih prihoda, koje čine porezi, takse, doprinosi i druge uplate;
- drugih prihoda i naknada odbijenih od poreza na dohodak;
- iznosa od određenih prihoda iz državnog budžeta;
- grantova dobijenih iz državnog budžeta i drugih budžeta;
- donacija i sponzorstava;
- iznosa dobijenih od Evropske unije i/ili drugih donatora.

Odobrovanje lokalnih budžetskih troškova vrši se u strogoj korelaciji sa stvarnim mogućnostima i očekivanjima u vezi s prikupljanjem lokalnih budžetskih sredstava. Princip lokalne finansijske autonomije predstavlja suštinu decentralizacije javnih finansija, i podrazumijeva ravnopravnost lokalnih budžeta. Zakonom o lokalnim javnim finansijama predviđeno je da lokalnoj samoupravi pripada 44% prihoda od poreza naplaćenih na njenoj teritoriji.

2.15 Slovenija

Ustavom Republike Slovenije propisano je kako lokalne samouprave, odnosno opštine, moraju prikupljati sopstvena finansijska sredstva. Finansijski ugrožene opštine, koje nijesu u mogućnosti da u potpunosti vrše svoje funkcije, imaju pravo na državnu finansijsku pomoć.³⁵

U Sloveniji su sredstva i finansiranje opština detaljnije uređeni odredbama Zakona o lokalnoj samoupravi. Zakon navodi da se lokalna pitanja od javnog interesa finansiraju od strane opštine, korišćenjem sopstvenih izvora prihoda, dok se slabije ekonomski razvijenim opštinama obezbjeđuje dodatna državna pomoć. Sopstveni opštinski prihodi uključuju poreze i druge obavezne doprinose, kao i prihode od opštinske imovine.

Država obezbjeđuje dodatna finansijska sredstva za opštine koje nijesu u stanju da adekvatno finansiraju lokalne poslove od javnog interesa od sopstvenih sredstava. Količina i način pribavljanja dodatnih sredstava određeni su zakonom. Zakon predviđa i način promovisanja udruživanja i saradnje među opštinama, kao i uspostavljanja novih opština spajanjem više opština sa manje od 5.000 stanovnika, ili spajanjem takvih opština sa većim opštinama.

Prema Zakonu o lokalnoj samoupravi, sredstva koja pripadaju opštini, a za cilj imaju finansiranje lokalnih poslova od javnog značaja, su:

- porez na nepokretnosti;
- porez na nasljedstvo i poklon;
- porez na dobit od igara na sreću;
- porez na promet nematerijalne imovine
- drugi porezi predviđeni zakonom.

³⁵Structure and Operation of the Local and Regional Democracy, http://www.mju.gov.si/fileadmin/mju.gov.si/pageuploads/IAVNA_UPRAVA/svlsrp.gov.si/pageuploads/angleska_stran/Slovenija_AN_2007_coe.pdf (17.7.2017)

Primarni prihodi od opštinske imovine uključuju:

- prihod od zakupa zemljišta i zgrada u vlasništvu opštine;
- prihod od kapitalnih investicija;
- prihod od hartija od vrijednosti i drugih prava otkupljenih od strane opštine;
- prihod od dobiti javnih preduzeća i koncesija.³⁶

Zakon o finansiranju opština sadrži sljedeću klasifikaciju opštinskih prihoda u Sloveniji:

- porez na nepokretnosti;
- porez na plovila;
- porez na promet nepokretnosti;
- porez na nasljeđe i poklon;
- porez na dobitak od klasičnih igara na sreću;
- drugi porez, ako je tako predviđeno zakonom kojim se uređuje porez.

Opština takođe prihoduje 54% od poreza na dohodak naplaćenog na njoj teritoriji u prethodnoj godini, uvećanog za inflaciju u prethodnoj i tekućoj godini. Prihodi od poreza na dohodak pripadaju opštinama u skladu s kriterijumima koje za finansiranje opštinskih troškova određuje Zakon o finansiranju opština. Isti zakon navodi da su izvori finansiranja opština takođe prihodi od lokalnih doprinosa, taksi, kazni, koncesionih naknada, plaćanja usluga lokalnih javnih službi, kao i drugi izvori, ako su predviđeni relevantnim zakonom. Ovi prihodi pripadaju opštini u iznosu koji je određen odlukom o njihovom uvođenju.

Opštine imaju pravo i da propišu opštinske takse na oglašavanje, organizaciju izložbi i drugih manifestacija, parking i obavljanje drugih djelatnosti koje su različite od namjenske upotrebe opštinskog zemljišta, uključujući javne površine u vlasništvu opštine (poput javnih puteva, ulica, trgova, pijaca, igrališta, parkova, groblja, parkinga, zelenih i rekreativnih površina), nepokretnu i pokretnu infrastrukturu opštinskih službi, zgrade u opštinskom vlasništvu, kao i druge zakonom predviđene stvari. Opštinske takse uvode se odlukom opštine, kojom se propisuju vrsta i visina takse, kao i obaveza njenog plaćanja.³⁷

Odgovarajuća potrošnja po glavi stanovnika ustanovljava se u Parlamentu prilikom izglasavanja državnog budžeta za određenu fiskalnu godinu. Ova potrošnja računa se kao prosječna količina sredstava koja se izdvaja za svakog stanovnika Slovenije.

Pitanja od lokalnog interesa grupišu se na sljedeći način:

- rad opštinske administracije i opštinskih tijela;
- pitanja od lokalnog javnog interesa u oblastima osnovnog obrazovanja, kulture, sporta, socijalnog staranja, primarne zdravstvene zaštite i drugih društvenih usluga;
- javne komercijalne usluge od lokalnog interesa koje se finansiraju iz opštinskog budžeta (komunalne usluge, radovi na putevima, izgradnja stambenih jedinica, fizičko planiranje, zaštita životne sredine i druge slične aktivnosti);
- protivpožarna zaštita i zaštita od prirodnih i drugih katastrofa;
- druga pitanja od lokalnog javnog interesa (usluge mrtvačnice, turizam, poljoprivreda, biznis, naročito mala preduzeća).

³⁶ ECPRD

³⁷ Zakon o financiranju občin (*Uradni list RS*, št. 123/06, 57/08, 36/11 in 14/15 – ZUUJFO), dostupan na <http://www.pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=ZAKO4615> (pristupljeno 19.7.2017).

Odgovarajuća potrošnja ne uzima u obzir sredstva za hitne investicije u oblasti komunalnih usluga ili druge javne infrastrukture.

Finansijsko ujednačavanje opština predviđeno je Ustavom i Zakonom o finansiranju opština, te je zasnovano na prethodno opisanom konceptu odgovarajuće potrošnje. Dakle, opštine koje nijesu u stanju da u potpunosti ispunjavaju svoje dužnosti ostvaruju pravo na dodatnu finansijsku podršku sa državnog nivoa.

Opštine takođe imaju pravo na državno kofinansiranje opštinskih investicija (osnovne škole, vrtići, izgradnja putne i komunalne infrastrukture). Udio države u ovim investicijama određuje se na osnovu ekonomskog statusa opštine, tako da opštine sa nižim prihodima imaju pravo na veći dio investicionih sredstava. Odluku o kofinansiranju donose Vlada i Parlament Republike Slovenije. Jedna od komponenata državnog budžeta je i plan razvojnih programa, koji takođe uključuje investicije na lokalnom nivou koje se kofinansiraju iz državnog budžeta. Opštine imaju pravo i na dodatna finansijska sredstva u skladu sa regionalnim razvojnim planovima i kohezionim fondovima. U slučajevima kada dvije ili više opština odluče da vrše svoje aktivnosti putem zajedničke administrativne jedinice, imaju pravo na pokrivanje polovine troškova sredstvima iz državnog budžeta.

Zakon o finansiranju opština sadrži i odredbu kojom se opštinama omogućava pristup tržištima kapitala, odnosno zaduživanje i davanje garancija. Zaduzivanje se može vršiti unutar države, s ciljem finansiranja odobrenih investicija, dok zaduzivanje u inostranstvu nije predviđeno zakonom. Pri usvajanju godišnjeg budžeta, opština mora uredbom definisati ukupni iznos potencijalnog duga i izdatih garancija u javnom sektoru na opštinskom nivou. Ipak, samo zaduzivanje vrši se po odobrenju Ministarstva finansija. Opštinski dug ne smije prelaziti 20% prihoda opštine u godini koja je prethodila godini u kojoj se vrši zaduzivanje, dok otplata glavnice i kamate u određenoj godini ne smije prelaziti 5% ukupnih opštinskih prihoda, odnosno 3% u slučajevima kada je zaduzivanje izvršeno s ciljem finansiranja izgradnje stambenih jedinica ili usluga vodosnabdijevanja i kanalizacije. Opštine mogu izdavati kreditne garancije javnim ustanovama čiji su osnivači, kao i tijelima koje vrše komunalne usluge. Izdate garancije računaju se kao dio potencijalnih opštinskih dugova. Sredstva čiji su donatori strane organizacije ili banke, uključujući i sredstva Evropske unije, smatraju se dijelom ukupnog balansa državne javne potrošnje, i dostupna su opštinama putem tendera koje raspisuje pojedinačna ministarstva ili druge ovlašćene institucije, kao što su javne agencije ili fondovi.³⁸

2.16 Srbija

U skladu sa Zakonom o finansiranju lokalne samouprave³⁹, jedinici lokalne samouprave pripadaju izvorni prihodi ostvareni na njenoj teritoriji, i to:

- porez na imovinu, osim poreza na prenos apsolutnih prava i poreza na nasljeđe i poklon;

³⁸Structure and Operation of the Local and Regional Democracy, http://www.mju.gov.si/fileadmin/mju.gov.si/pageuploads/JAVNA_UPRAVA/svlsrp.gov.si/pageuploads/angleska_stran/Slovenija_AN_2007_coe.pdf (17.7.2017)

³⁹ Zakono o finansiranju lokalne samouprave (*Službeni glasnik Republike Srbije br. 62/2006, 47/2011, 93/2012, 99/2013, 125/2014, 95/2015, 83/2016, 91/2016 i 104/2016*)

- lokalne administrativne takse;
- lokalne komunalne takse;
- boravišna taksa;
- naknade za korišćenje javnih dobara, u skladu sa zakonom;
- koncesiona naknada;
- druge naknade u skladu sa zakonom;
- prihodi od novčanih kazni izrečenih u prekršajnom postupku za prekršaje propisane aktom skupštine jedinice lokalne samouprave, kao i oduzeta imovinska korist u tom postupku;
- prihodi od davanja u zakup, odnosno na korišćenje nepokretnosti i pokretnih stvari u svojini Republike Srbije, koje koristi jedinica lokalne samouprave, odnosno organi i organizacije jedinice lokalne samouprave i indirektni korisnici njenog budžeta;
- prihodi od davanja u zakup, odnosno na korišćenje nepokretnosti i pokretnih stvari u svojini jedinice lokalne samouprave;
- prihodi nastali prodajom usluga korisnika sredstava budžeta jedinice lokalne samouprave čije je pružanje ugovoreno sa fizičkim i pravnim licima;
- prihodi od kamata na sredstva budžeta jedinice lokalne samouprave;
- prihodi po osnovu donacija jedinici lokalne samouprave;
- prihodi po osnovu samodoprinosu.

Osim toga, jedinicama lokalne samouprave pripadaju prihodi od drugih nivoa vlasti. Kada su u pitanju sredstva sa državnog nivoa, u njih se ubrajaju ustupljeni prihodi i transferi. Prihodi jedinice lokalne samouprave između korisnika na istom nivou su plaćanja za usluge i drugi prihodi utvrđeni zakonom.

Sopstveni prihodi

Zakon navodi kako Skupština jedinice lokalne samouprave utvrđuje visinu stope poreza na imovinu, osim poreza na prenos apsolutnih prava i poreza na nasleđe i poklon, do visine najviše stope propisane zakonom kojim se uređuju porezi na imovinu.

Takođe, Skupština jedinice lokalne samouprave može uvoditi lokalne administrativne takse za spise i radnje u upravnim stvarima, kao i za druge spise i radnje koje organi jedinice lokalne samouprave izdaju, odnosno obavljaju u okviru poslova iz svoje izvorne nadležnosti. Ipak, Skupština jedinice lokalne samouprave ne može uvesti lokalnu administrativnu taksu za spise i radnje iz nadležnosti organa za koje je zakonom propisano plaćanje republičkih, odnosno državnih administrativnih taksi.

Skupština jedinice lokalne samouprave može uvoditi lokalne komunalne takse za korišćenje prava, predmeta i usluga, za čije se korišćenje ne može uvoditi posebna naknada. Lokalne komunalne takse ne plaćaju se za korišćenje prava, predmeta i usluga od strane državnih organa i organizacija, organa i organizacija teritorijalne autonomije i jedinica lokalne samouprave, dok mogu biti uvedene za isticanje firme na poslovnom prostoru⁴⁰, korišćenje reklamnih panoa, uključujući i isticanje i ispisivanje firme van poslovnog prostora na objektima i prostorima koji pripadaju jedinici lokalne samouprave, držanje motornih drumskih i priključnih vozila, osim poljoprivrednih vozila i mašina, korišćenje prostora na javnim površinama ili ispred poslovnih prostorija u poslovne

⁴⁰ U kontekstu ovog zakona, termin „firma“ odnosi se na svaki istaknuti naziv ili ime koje upućuje na to da pravno ili fizičko lice obavlja određenu djelatnost.

svrhe, osim radi prodaje štampe, knjiga i drugih publikacija, proizvoda starih i umjetničkih zanata i domaće radinosti, držanje sredstava za igru, korišćenje slobodnih površina za kampove, postavljanje šatora ili drugih objekata privremenog korišćenja, kao i zauzeće javne površine građevinskim materijalom i izvođenje građevinskih radova.

Boravišna taksa uvodi se aktom Skupštine jedinice lokalne samouprave, u skladu sa zakonom kojim se uređuje oblast turizma. Prihod od boravišne takse predstavlja prihod jedinice lokalne samouprave na čijoj teritoriji je naplaćen.

Odluku o uvođenju samodoprinosu građani donose referendumom, u skladu sa propisima kojima je uređen postupak neposrednog izjašnjavanja građana, ako nije zakonom drukčije određeno. Oblik i način neposrednog izjašnjavanja građana uređuju se statutom jedinice lokalne samouprave.

Lokalni organ uprave nadležan za finansije vodi evidenciju o prihodima ostvarenim od zakupa po korisnicima. Prihodi ostvareni po ovom osnovu koriste se za kupovinu, izgradnju, tekuće popravke i održavanje zgrada i objekata i nabavku i održavanje opreme. Jedinica lokalne samouprave može da primi donaciju od fizičkog ili pravnog lica na osnovu ugovora, ili da ostvaruje prihode od stranih donacija, na osnovu zaključenog ugovora o donaciji ili drugog sličnog ugovora. Osnovni elementi ugovora evidentiraju se u ministarstvu nadležnom za poslove finansija. Ministar nadležan za poslove finansija sporazumno sa ministrom nadležnim za oblast lokalne samouprave bliže uređuje način evidentiranja stranih donacija jedinicama lokalne samouprave. Jedinica lokalne samouprave najkasnije u roku od 15 dana od dana zaključenja ugovora o donaciji ili drugog ugovora dostavlja primjerak ugovora ministarstvu nadležnom za poslove finansija.

Prihodi od drugih nivoa vlasti

Jedinici lokalne samouprave pripadaju sljedeći porezi ostvareni na njenoj teritoriji:

- porez na dohodak građana, i to na prihode od poljoprivrede i šumarstva, samostalne djelatnosti, davanja u zakup pokretnih stvari, osiguranja lica, 74% od poreza na zarade koji se plaća prema prebivalištu zaposlenog⁴¹, kao i ostale prihode u skladu sa zakonom;
- porez na nasljeđe i poklon;
- porez na prenos apsolutnih prava.

2.17 Španija

Članom 142 Ustava Španije propisano je da lokalne samouprave moraju posjedovati dovoljno raspoloživih sredstava za obavljanje svojih funkcija. Kako bi to bilo ostvareno, lokalni organi vlasti ostvaruju prihode iz raznih izvora. U Španiji se jedinice lokalne samouprave finansiraju najvećim dijelom iz naplate lokalnih taksi i poreza, kao i od subvencija koje im dodjeljuju državne ili regionalne vlasti, u skladu sa članom 142 španskog Ustava. Osim toga, organi lokalne samouprave ubiraju sredstva i od prihoda od nasljedstva, kao i iz drugih izvora, poput privatnog ekonomskog sektora. Takođe, lokalne samouprave mogu pozajmljivati finansijska sredstva u skladu sa zakonom propisanim uslovima i ograničenjima.

⁴¹ Izuzetno, gradovima pripada 77% poreza na zarade, dok gradu Beogradu pripada 66% ovog iznosa koji se plaća prema prebivalištu zaposlenog.

Finansiranje organa lokalne samouprave regulisano je Kraljevskim zakonodavnim dekretom br. 2/2004, u kome se nabrajaju svi dostupni izvori prihoda, i to:

- sopstveni prihodi, između ostalih izvora regulisanih privatnim pravom;
- prihodi od taksi, kategorisanih kao tarife/takse, posebni doprinosi i porezi, doplate od poreza koje ubiraju samoupravne zajednice i druge lokalne ili regionalne vlasti;
- udio u porezima koje ubiraju državna vlast i samoupravne zajednice;
- razne vrste subvencija;
- sredstva dodijeljena kao državni procenat;
- sredstva od kreditnih transakcija;
- sredstva od kazni koje naplaćuje lokalna vlast;
- drugi prihodi u skladu sa zakonom.

Opšta šema koja se primjenjuje na opštinsko oporezivanje, koje predstavlja glavni izvor finansiranja, regulisana je trećim poglavljem Kraljevskog zakonodavnog dekreta br. 2/2004. Dekret navodi pet različitih poreza, od kojih su tri obavezna, a preostala dva mogu biti uvedena ukoliko lokalna vlast smatra da je to adekvatno. Obavezni porezi su: porez na imovinu, porez na trgovinu i privrednu djelatnost, kao i porez na motorna vozila. Dobrovoljni porezi su porez na građevinske radove i porez na uvećanje vrijednosti urbanizovanog zemljišta.⁴²

2.18 Švedska

Glavni izvor prihoda organa lokalne samouprave, odnosno opština i regiona u Švedskoj (oko 68%) predstavlja porez na dohodak. Većina građana plaća porez na dohodak isključivo lokalnim vlastima, dok samo građani s najvišim prihodima pored toga plaćaju i porez državnim vlastima. Poreska stopa varira između 28 i 35 procenata, kada se saberu opštinski i regionalni porezi. Opštinski porezi sačinjavaju oko dvije trećine ovog iznosa, dok preostalu trećinu predstavljaju regionalni porezi.

Još jedan važan izvor prihoda lokalne vlasti u Švedskoj (oko 19%) predstavljaju grantovi Vlade, dok su manji izvori prihoda takse (5%), prihodi od iznajmljivanja (3%) i drugi izvori prihoda (5%).⁴³

2.19 Ujedinjeno Kraljevstvo

Lokalna samouprava u Ujedinjenom Kraljevstvu finansira se iz pet glavnih izvora:

- lokalni porez (*Council tax*), koji plaćaju domaćinstva;
- biznis takse, koje plaćaju korisnici poslovnih prostora (prikupljanje prihoda vrši se lokalno, dok se iznos taksi određuje na državnom nivou);
- finansiranje grantovima od strane državnih vlasti (Ujedinjeno Kraljevstvo) ili nižih nivoa vlasti (Škotska, Vels, Sjeverna Irska);
- lokalne takse i naknade (lokalne vlasti imaju pravo da određuju iznose nekih od njih);
- drugi prihodi, uključujući komercijalni prihod i investicije.

Odlučivanje o finansiranju lokalnih samouprava u Ujedinjenom Kraljevstvu prenijeto je na Škotsku, Vels i Sjevernu Irsku, dok državna vlast odlučuje o tom pitanju u Engleskoj. U

⁴² ECPRD

⁴³ ECPRD

Engleskoj i Velsu postoji određeni broj dodatnih poreskih ovlaštenja: naplata putarina, naknade za emisiju gasova, kao i naplata parkiranja na radnom mjestu. U Ujedinjenom Kraljevstvu ne postoji sistem dodijeljenih prihoda, odnosno garantovanog udjela lokalne samouprave u državnim poreskim prihodima.

Ravnoteža između navedenih izvora finansiranja izmijenjena je tokom prethodnih godina, naročito u Engleskoj. Englesko udruženje lokalnih samouprava procjenjuje da je lokalni porez u periodu 2010-2011. godine činio 42% prihoda, dok se 39% odnosilo na grantove bazirane na formuli⁴⁴, a 18% na ostale grantove. Do 2019-2020. očekuje se da 53% ukupnih prihoda čini lokalni porez, naplata biznis taksi 39%, formula grant 9%, i ostali izvori 10%. Ova promjena ipak ne odražava lokalizaciju postojećih izvora finansiranja, već smanjenje ukupnih dostupnih sredstava, do kojeg je došlo zbog mjera štednje koje je Vlada ustanovila s namjerom smanjenja državnog deficita. Finansiranje lokalnih samouprava putem grantova sa državnog nivoa biće smanjeno sa 15 milijardi funti, koliko je iznosilo 2010-2011. godine, na pet milijardi, koliko je projektovano za 2019-2020. I u Škotskoj, Velsu i Sjevernoj Irskoj došlo je do određenih rezova kada je ovaj izvor finansiranja u pitanju, iako u nešto manjem obimu. Međutim, u skladu s novonastalim okolnostima, veliki broj lokalnih vlasti značajno je razvio svoju komercijalnu aktivnost u periodu od 2010. godine, na primjer osnivanjem imovinskih portfelja, građevinskih preduzeća ili preduzeća koja pružaju pravne usluge. Ipak, veliki broj lokalnih samouprava bio je prinuđen da značajno smanji svoje usluge, istovremeno povećavajući lokalni porez.⁴⁵

⁴⁴ Oko 40% ovog procenta sačinjavaju prihodi od naplate biznis taksi, koje su tretirane kao dio ovog granta državne vlasti sve do 2013. godine.

⁴⁵ ECPRD

IZVORI INFORMACIJA

Basic Law for the Federal Republic of Germany, 23 May 1949, last amended on 23 December 2014, Article 28 <https://www.btg-bestellservice.de/pdf/80201000.pdf> (20.7.2017)

ECPRD Request no. 3159, *Duties and financing of municipalities*, 12 July 2016

European Charter of Local Self-Government, Strasbourg, 15/10/1985, Preamble
<http://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/122> (17.7.2017)

Local Government Denmark (LGDK), <http://www.kl.dk/English/Municipal-Responsibilities/>

Structure and Operation of the Local and Regional Democracy,
http://www.mju.gov.si/fileadmin/mju.gov.si/pageuploads/IAVNA_UPRAVA/svlsrp.gov.si/pageuploads/angleska_stran/Slovenija_AN_2007_coe.pdf (17.7.2017)

Zakon o lokalnoj samoupravi Republike Srpske (Službeni glasnik RS, 97/2016)
<http://www.alvrs.com/v1/media/djcatalog/broj%20097.pdf> (17.7.2017)

Zakon o financiranju jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave (NN 33/01, 60/01, 129/05, 109/07, 125/08, 36/09, 36/09, 150/11, 144/12, 19/13, 137/15) [https://www.zakon.hr/z/132/Zakon-o-lokalnoj-i-podru%C4%8Dnoj-\(regionalnoj\)-samoupravi](https://www.zakon.hr/z/132/Zakon-o-lokalnoj-i-podru%C4%8Dnoj-(regionalnoj)-samoupravi) (17.7.2017)

Zakon o financiranju občin (*Uradni list RS, št. 123/06, 57/08, 36/11 in 14/15 – ZUUJFO*), dostupan na <http://www.pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=ZAKO4615> (pristupljeno 19.7.2017)

Zakona o finansijama lokalne samouprave, <https://gzk.rks-gov.net/ActDetail.aspx?ActID=12761>
(25.7.2017)

The Law on Methodology of Determination of Municipal Budget Revenue (consolidated English version as of 24 January 2012): <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAD/TAIS.417425?jfwid=q8i88m6ev>
(18.7.2017)