REPUBLIKA SRBIJA

NARODNA SKUPŠTINA

Odbor za pravosuđe, državnu

upravu i lokalnu samoupravu

07 Broj: 06-2/208-16

5. oktobar 2016. godine

B e o g r a d

**Z A P I S N I K**

**PETE SEDNICE ODBORA ZA PRAVOSUĐE, DRŽAVNU UPRAVU I LOKALNU SAMOUPRAVU, ODRŽANE 3. OKTOBRA 2016. GODINE**

Sednica je počela u 13,00 časova.

Sednici je predsedavao Petar Petrović, predsednik Odbora.

Sednici su prisustvovali članovi Odbora: Aleksandar Martinović, Jovan Palalić, Slaviša Bulatović, Mihailo Jokić, Žarko Mićin, Đorđe Komlenski, Miletić Mihajlović, Vjerica Radeta, Sreto Perić, Vladan Zagrađanin, Nataša Mićić, Dušan Pavlović i Balint Pastor.

Sednici su prisustvovali: Aleksandra Majkić (zamenik Biljane Pantić Pilja) i Marko Parezanović (zamenik Katarine Rakić).

Sednici nije prisustvovao član Odbora Dušan Petrović niti njegov zamenik.

Sednici su prisustvovali: Ana Brnabić, ministar državne uprave i lokalne samouprave; Ivan Bošnjak, državni sekretar; Ana Ilić, šef kabineta; Saša Mogić, pomoćnik ministra; Jelena Kovačević, posebni savetnik ministra za medije; Mirjana Cojbašić, pomoćnik ministra finansija; Branislav Stipanović, viši savetnik u Sektoru budžeta.

Na predlog predsednika Odbora većinom glasova članova Odbora utvrđen je sledeći

D n e v n i r e d :

1. Razmatranje Predloga zakona o izmenama Zakona o finansiranju lokalne samouprave, koji je podnela Vlada (broj: 011-1856/16 od 19. avgusta 2016. godine), u načelu;

2. Razno.

**PRVA TAČKA:** Razmatranje Predloga zakona o izmenama Zakona o finansiranju lokalne samouprave, koji je podnela Vlada (broj: 011-1856/16 od 19. avgusta 2016. godine), u načelu.

**Ana Brnabić** je ukratko predstavila Predloga zakona o izmenama Zakona o finansiranju lokalne samouprave posebno istakavši da je u vezi sa ovim predlogom zakona bila organizovana i vođena široka javna rasprava, uz učešće i samih lokalnih samouprava koje su se javljale i preko sredstava javnog informisanja, ali i na druge načine i davale svoje predloge, primedbe i sugestije u vezi sa prvobitnim nacrtom zakona koji je bio radikalniji od ovog predloga zakona.

Naglasila je da su izmene i dopune bile neophodne, kao i da ovaj predlog zakona ne predstavlja finalne izmene sistema finansiranja lokalne samouprave, već samo trenutno rešenje, koje je bilo uslovljeno zahtevima MMF-a, kao i potrebom da se usklade postojeće neravnomernosti koje su uočene, imajući u vidu da je Zakonom koji je donet 2006. godine, a stupio na snagu 2007. godine bilo predviđeno izdvajanje za lokalne samouprave iz poreza na zarade u iznosu od 40%, te da je 2011. godine došlo do značajne distorzije sistema, jer je propisano da 80% od poreza na zarade pripadne lokalnim samoupravama.

Rekla je da su pozitivni efekti izmena Zakona iz 2011. godine bili limitirani, s obzirom da značajno veća sredstva koja su iz poreza na zarade bila opredeljena lokalnim samoupravama nisu bila investirana u lokalni ekonomski razvoj, već je veliki broj lokalnih samouprava dodatna sredstva koristilo za tekuću potrošnju.

Istakla je da je cilj ovog predloga zakona da se smanji pomenuti disbalans, što treba da doprinese dodatnom smanjenju fiskalnog deficita, očuvanju makroekonomske stabilnosti i ispravljanje postojeće vertikalne neravnoteže između centralnog i lokalnog nivoa vlasti, tako što će budžetima lokalnih samouprava pripasti 74% prihoda od poreza na zarade, u odnosu na dosadašnjih 80%, dok u slučaju gradova taj iznos treba da bude 77%, osim za Grad Beograd za koji je predviđen prihod od 66%.

Ukazala je da je postojala neophodnost da se izvrši navedena preraspodela sredstava, ali istovremeno da se obezbedi i sačuva ekonomski razvoj lokalnih samouprava.

Istakla je da se prilikom izrade ovog predloga zakona posebno vodilo računa o tome da siromašne opštine imaju najmanje gubitke, kao i da lokalne samouprave budu stimulisane za ekonomski razvoj, kao i da je Vlada spremna da pruža podršku za investiocioni razvoj.

Obavestila je članove Odbora da će Ministarstvo državne uprave i lokalne samouprave u narednom periodu, u saradnji sa Ministarstvom finansija koje priprema Zakon o taksama i Zakon o naknadama, u cilju stvaranja predvidljivog i sigurnog ambijenta za razvoj malih i srednjih preduzeća, nastojati da se utvrde gornji limiti kada su u pitanju nameti malim i srednjim preduzećima, čime će se sprečiti njihovo prekomerno opterećenje.

Naglasila je da Ministarstvo priprema Predlog zakona o izmenama i dopunama Zakona o državnoj upravi i lokalnoj samoupravi koji treba da bude poslat u skupštinsku proceduru do kraja godine, te da uporedo sa tim, u saradnji sa Stalnom konferencijom gradova i opština, Ministarstvo priprema Strategiju o decentralizaciji, kako bi se revidirale nadležnosti lokalnih samouprava koje su centralizovane, sa ciljem obezbeđivanja uslova za bolje funkcionisanje lokalnih samouprava.

Predsedavajući je otvorio raspravu u vezi sa ovom tačkom dnevnog reda u kojoj su učestvovali: Vjerica Radeta, Dušan Pavlović, Mihailo Jokić, Sreto Perić, Nataša Mićić i Ana Brnabić.

**Vjerica Radeta** je iznela stav da Vlada ostvaruje suficit na taj način što smanjuje zarade u javnom sektoru i penzije, a da se ovim predlogom zakona to čini i smanjenjem prihoda lokalnih samouprava, čemu se Srpska radikalna stranka protivi, posebno kada takvi zahtevi potiču od MMF-a i EU, jer oni ne vode računa o opštem stanju u zemlji i potrebama građana Srbije.

Postavila je pitanje na koji način će najsiromašnije opštine biti zaštićene od gubitaka koje ovaj predlog zakona može da proizvede, s obzirom da se smanjenje određuje paušalno, a ne u skladu sa realnim stanjem u pojedinačnim lokalnim samoupravama, što neće predstavljati podsticaj za smanjenje rada na crno.

Iznela je mišljenje da ovakvim zakonskim rešenjem neće biti zadovoljni ni predsednici opština i gradonačelnici, te da je trebalo da se ovom pitanje ppristupi ozbiljnije, jer će stupanjem na snagu ovog zakona u većoj meri biti izražene neravnomernosti između različitih lokalnih samouprava, te da se na ovakav način ne može izbalansirati postojeća neravnomernost.

Izlaganje je zaključila konstatacijom da ni osnovni tekst zakona nije dobar, te da ni izmene takvog teksta ne mogu da budu dobre, već je trebalo pristupiti sveobuhvatnoj izmeni Zakona.

**Dušan Pavlović** je naglasio da bi bilo važno da je u uvodnom izlaganju rečeno koja su negativna iskustva u primeni postojećeg zakona dovela do potrebe za njegovom izmenom.

Naveo je dva primera neadekvatnog trošenja sredstava lokalnih samouprava u prethodnom periodu, istakavši da je reč o novcu građana Srbije, zbog čega bi i oni trebalo da budu dokumentovano informisani o načinu na koji se troši njihov novac.

Istakao je da je prema prvoj verziji izmene Zakona, opštinama trebalo da bude ostavljeno 50% prihoda od poreza na zarade zaposlenih, a da konačna verzija predviđa znatno manje smanjenje sredstava koje ostaje na raspolaganju lokalnim samoupravama, te je postavio pitanje zbog čega se odustalo od prvobitnog rešenja.

Ukazao je na potrebu izrada detaljnih analiza koje bi prethodile svakoj promeni propisa u pogledu izmena raspodela sredstava na svim nivoima vlasti, istakavši da svako smanjenje prihoda na jednoj strani, može da dovede do povećanja nameta na drugoj, što može da prouzrokuje poremećaje u funkcionisanju organa vlasti na svim nivoima.

Postavio je pitanje da li je bilo moguće napraviti analizu na osnovu koje bi republički budžet mogao da bude napunjen iz nekih drugih izvora i ušteda, pre nego što se pristupilo izradi Predloga o izmenama Zakona o finansiranju lokalne samouprave i kao primer neracionalnog trošenja sredstava iz republičkog budžeta, naveo zapošljavanja radnika na Aerodromu Nikola Tesla, bez odobrenja Vlade, na osnovu ugovora o privremenim poslovima.

Istakao je da bi veću pažnju trebalo posvetiti uspostavljanju odgovornijeg rada javnih preduzeća, pažljivijem odobravanju subvencija za njihov rad, kako se ne bi dodatno pomagalo uspešnim preduzećima, pa onda ne bi postojali razlozi za smanjenje prihoda lokalnim samoupravama.

**Mihailo Jokić** je istakao da predlog zakona o kome se raspravlja sagledava sa aspekta potrebe države da natera lokalne samouprave da rade organizovanije.

Ukazao je da se budžet lokalnih samouprava puni na osnovu izvornih prihoda, ustupljenih prihoda i na osnovu transferisanih sredstava, te da postoji i četvrti način, koji proizlazi iz renti i tome slično.

Istakao je da se predloženom izmenom obezbeđuje da se budžet lokalnih samouprava iz poreza na plate zaposlnih puni približno sa 1/3 potrebnih sredstava, a da kao korektivno sredstvo uvek postoji mogućnost povećanja budžeta pojedinih lokalnih samouprava na osnovu povećanja transfernih sredstava ili iz budžetske rezerve za finansiranje održivih i razvojnih projekata.

Naglasio je da je potrebno da lokalne samouprave kvalitetnije organizuju registre imovine kako bi znali sa čim raspolažu, te da na osnovu takvih evidencija dosledno ubiraju prihode po osnovu naplate poreza.

Rekao je da bi bilo potrebno da Ministarstvo utvrdi limit koji lokalne samouprave moraju da poštuju prilikom utvrđivanja visine poreza na imovinu građana, što bi uticalo na lokalne samouprave da povećaju obuhvat građana koji plaćaju porez na imovinu, što bi bi dovelo do smanjenja stopa za naplatu.

**Sreto Perić** je istakao da je Predlog zakona o izmenama Zakona o finansiranju lokalne samouprave mali po obimu, ali da treba da proizvede dalekosežne posledice, kao i da je inicaran radi izvršenja obaveza prema MMF-u, a da bi se Republika Srbija primorala da po svaku cenu izvršava svoje obaveze.

Ukazao je da je aktivno učešće predsednika opština i gradonačelnika prilikom rasprave u vezi sa pripremom ovog predloga zakona prouzrokovano njihovom neposrednom zainteresovanošću zabog obaveza koje će iz ovakvog zakona proisticati za lokalne samouprave.

Naglasio je da predviđeno najveće smanjenje prihoda Gradu Beogradu nije dovoljno dobar argument koji mogu da koriste predsednici nerazvijenih opština, kako bi objasnili potrebu za smanjenjem prihoda, jer će opštine na području Grada Beograda mnogo lakše nadomestiti oduzeta sredstva, nego što će to moći siromašne opštine, s obziirom na to da procenat od 6% predstavlja daleko veću razliku u odnosu na ukupan budžet konkretne opštine, nego što je to procenat smanjenja budžeta za Grad Beograd.

Rekao je da bi transferom sredstava mogla da bude izvršena pravičnija raspodela lokalnim samoupravama, a da objašnjenje da će smanjenje prihoda lokalnim samoupravama podsticajno uticati na njihova rukovodstva da pronađu načine da nadoknade izgubljena sredstva nema utemeljenje u realnom životu.

Saglasio se sa konstratacijom da u ogromnom broju lokalnih samouprava postoji nenamensko trošenje sredstava, ali da smanjenje prihoda ne bi trebalo da predstavlja sredstvo za sprečavanje ovakve pojave. S tim u vezi, rekao je da kontrolu trošenja sredstava treba da vrše nadležne državne institucije i organi, a da smanjenje prihoda može da dovede do povećavanja drugih nameta, pa čak i do pojave parafiskalnih nameta.

**Nataša Mićić** je istakla da je LDP upozoravao na štetne posledice koje će Zakon o finansiranju lokalnih samouprava prouzrokovati još 2011. godine, kada je on i donošen, što se kasnije i potvrdilo.

Iznela je stav da je potrebno izvršiti suštinsku decentralizaciju, što će uticati na povećanje odgovornosti, ali i ovlašćenja lokalnih samouprava.

Rekla je da je važnije od visine sredstava, utvrditi način na koji će se vršiti raspodela novca, kao i da će najveći teret snositi fizička i pravna lica u lokalnim samoupravama, koje koriste različite načine, kao što je povećano zoniranje, ne uračunavanje amortizacije imovine koja se oporezuje, te da se prihodi lokalnih samouprava povećavaju kroz povećanje poreskih nameta.

Ukazala je na mogućnost povećanja rudne rente kao načina za povećanje prihoda republičkog budžeta, jer bi povećanje procenta sa 3% na 7% koliko je zakonom propisano, obezbedilo skoro polovinu sredstava koje treba obezbediti iz prihoda od poreza na zarade, koji će biti oduzet lokalnim samoupravama.

**Ana Brnabić** je u odgovorima na postavljena pitanja u raspravi istakla da su predlozi bili konstruktivni.

Pojasnila je da je intencija predloženog zakona da se obezbedi samoodrživost lokalnih samouprava i njihova veća efikasnost u kontroli i trošenju sredstava koja im stoje na raspolaganju, a u cilju povećanja kvaliteta usluga koje se pružaju građanima.

Naglasila je da su dosadašnje izmene zakona bile parcijalne, te da se nisu u isto vreme prebacivala sredstva koja bi pratile odgovoarajuće nadležnosti lokalnih samouprava.

Ukazala je da Ministarstvo državne uprave i lokalne samouprave, zajedno sa Ministarstvom finansija i Stalnom konferencijom gradova i opština pokreće proces decentralizacije, na osnovu kvalitetno urađenih analiza u ovoj oblasti, kao i da je predložena izmena Zakona bila potrebna radi ispunjavanja obaveza prema MMF-u, ali da je država Srbija vodila računa da se ne ugrozi stabilnost lokalnih samouprava.

Istakla je da teret fiskalne konsolidacije treba da bude u najvećoj mogućoj meri jednako podeljen između republičkog i lokalnog nivoa vlasti.

Rekla je da što se tiče nenamenskog trošenja sredstava, ono postoji i na lokalnom nivou, a ne samo na republičkom, te da postoji dovoljno prostora da se poboljša rad lokalnih samouprava kako bi se smanjila pojava nenamenskog trošenja sredstava.

Istakla je da moderna fiskalna praksa, kao i preporuka Fiskalnog saveta ukazuju da pretežni deo ubiranja prihoda od poreza na zarade treba da se odvija na centralnom nivou, a da se predloženim izmenama zakona značajano učešće u ubiranju ovog prihoda ostavlja lokalnim samoupravama, kako bi mogle da stimulišu preduzetnike i mala i srednja preduzeća koja imaju sedište na njihovoj teritoriji.

Ukazala je da se borba protiv sive ekonomije prvenstveno vodi na republičkom nivou, te da bi lokalne samouprave u ovoj sferi trebalo da budu znatno više angažovane, tim pre što bi smanjenje sive ekonomije predstavljalo direktan prihod lokalnim samouporavama.

Naglasila je da je Ministarstvo finansija, preko RINO sistema, tek nedavno uspostavilo kontrolu trošenja novčanih sredstava na nivou lokalnih samouprava.

Nakon okončane rasprave u vezi sa ovom tačkom dnevnog reda, predsednik Odbora je predložio, a članovi odbora su **većinom glasova** prihvatili da predlože Narodnoj skupštini da prihvati Predlog zakona o izmeni Zakona o finansiranju lokalne samouprave, u načelu.

Za izvestioca Odbora na sednici Narodne skupštine određen je Petar Petrović, predsednik Odbora.

**DRUGA TAČKA: Razno**

**Petar Petrović** je obavestio članove Odbora da bi na sledećoj sednici trebalo da bude obrazovana Radna grupa za predstavke i predloge.

Sednica je završena u 14,10 časova.

SEKRETAR PREDSEDNIK

Sanja Pecelj Petar Petrović