

Milica Bisić
Boško Mijatović
Marko Paunović

ANALIZA UTICAJA PREDLOŽENIH PORESKIH PROMENA
NA LOKALNE ZAJEDNICE



Centar za liberalno-demokratske studije
28. juli 2010.

Sadržaj

Rezime	3
Poreske promene	4
Značaj poreza na zarade za budžet Republike i budžete lokalnih samouprava	6
Analiza promena prihoda lokalnih samouprava	10
Predlog kompenzacionih mera	18
Dodatak I Metodologija	24
Dodatak II Efekti sva tri scenarija po lokalnoj samoupravi (varijanta 3)	27
Dodatak III Lokalne samouprave grupisane po kvintilima prosečne plate	30

REZIME

Skorašnja javna rasprava o mogućim promenama u oporezivanju zarada fokusirala se na cilj smanjenja troškova rada kroz smanjeno oporezivanje zarada, što bi trebalo da bude podsticaj povećanju stope rasta i zaposlenosti. Promena bi trebalo da bude prihodno neutralna na nivou Srbije, dok bi se mogući gubitak prihoda finansirao kroz povećanje stope PDV-a. Dosadašnja rasprava, međutim, nije uzela u obzir moguće posledice na lokalni nivo. Sa druge strane, podaci ukazuju da je prihod od poreza na zarade, ne samo najvažniji prihod budžeta lokalnih zajednica već i da je najsigurniji.

Osnovni cilj ove studije, stoga, je procena efekata predloženih promena u oporezivanju zarada na lokalne prihode i diskusija o odgovarajućim kompenzatornim merama. Studija se fokusira na tri osnovna scenarija:

1. scenario 1 (SC1) predviđa podizanje stope poreza na zarade na 20%, uz istovremeno povećanje neoporezivog iznosa na 16.500 dinara,
2. scenario 2 (SC2) predviđa smanjenje stope na 10%, uz istovremeno povećanje neoporezivog iznosa na 16.500 dinara i
3. scenario 3 (SC3) samo predviđa smanjenje stope na 10%.

Osnovni nalazi studije se mogu sažeti na sledeći način:

1. predložene poreske promene nisu prihodno neutralne sa stanovišta lokalnih zajednica, već imaju znatne efekte; oni, bar za prva dva scenarija, znatno variraju po lokalnim zajednicama, ali su efekti istog smera: ili sve lokalne zajednice dobijaju ili sve gube.
2. prema SC1 sve lokalne zajednice ostvaruju veće prihode od poreza na zarade za 11,1 milijardi (srednja procena); iako su efekti pozitivni praktično za sve lokalne zajednice, SC1 jasno favorizuje one bogatije i povećava nejednakost unutar sistema; stoga bi trebalo doneti dodatne mere ujednačavanja.
3. SC2 i SC3 imaju negativne prihodne efekte na lokalne zajednice (-16,1 i -7,2 RSD, srednje varijante), te su potrebne kompenzacione mere iz republičkog budžeta, koji će takođe imati gubitak iz ovog poreza;

Osnovne preporuke su:

- da se u slučaju povećanih prihoda (scenario 1) višak prihoda ostavi lokalnim zajednicama zbog njihove prikraćenosti u poslednje dve godine; ukoliko se to ne smatra realnim, trebalo bi stvoriti kompenzacioni transfer u korist Republike,
- da se u slučaju smanjenja prihoda (scenariji 2 i 3) poveća učešće lokalnih zajednica u porezu na zarade sa sadašnjih 40% na 65%, odnosno 50% respektivno i da se kod scenarija 2 uvede kompenzacioni transfer u korist lokalnih zajednica i
- da se kroz izmene Zakon o finansiranju lokalne samouprave kompenzacioni transfer isključi iz grupe transfera čiji se zbir ograničava na 1,7% društvenog proizvoda, odnosno da ustanovljavanje kompenzacionog transfera ne utiče na visinu ostalih transfera lokalnim zajednicama.

PORESKE PROMENE

Ministarstvo finansija Srbije priprema i najavljuje radikalnu reformu poreskog sistema, u pravcu znatnog rasterećenja zarada i kompenzacionog povećanja poreza na dodatu vrednost (PDV). U Pismu o namerama upućenom od strane Vlade Srbije Međunarodnom monetarnom fondu stoji: „Mi takođe proučavamo dalje reforme poreskog sistema. Osnovni cilj je smanjenje opterećenja rada koje nastaje od socijalnih doprinosa i oporezivanja zarada, uz kompenzaciju gubitaka prihoda kroz prilagođavanje indirektnog oporezivanja“.

Prvo koherentan predlog reforme predstavljen je u knjizi *Poreska politika u Srbiji – pogled unapred*, mart 2010.¹ Na čelu tima koji je pripremio ovu studiju nalazio se savetnik predsednika Vlade Srbije Miloško Arsić (u daljem tekstu: Scenario 1). Ministarka finansija Diana Dragutinović podržala je ovaj koncept.

Predviđena reforma je zaista radikalna, jer se planira ukidanje dva socijalna doprinosa, iz kojih se sada finansiraju državno zdravstvo i naknade za nezaposlenost, zatim se predviđaju znatne promene oporezivanja zarada i bitno povećanje stopa PDV-a. Pocenjuje se da bi samo ukidanje socijalnih doprinosa donelo gubitak prihoda od znatnih 3,6% GDP-a, za koliko bi trebalo povećati prihode od PDV-a.

Autori ovog predloga reforme veruju da bi smanjenje oporezivanja zarada donelo dugoročne koristi na planu privrednog rasta, zbog smanjenja troškova privrede. Pored toga, tvrde da bi ona dovela do smanjenja siva ekonomije i povećanja formalne zaposlenosti, takođe zbog smanjenja oporezivanja zarada. Tvrde i da bi prateće smanjenje potrošnje stanovništva, usled povećanog PDV-a, bilo privremeno.

Srodan je predlog ministarke finansija Diane Dragutinović, koja je u jednom intervjuu,² iznela svoju verziju poreske reforme (u daljem tekstu: Scenario 2).

Sada postoje sledeće dažbine na zarade

- porez na zarade, čija je stopa 12% i neoporezivi deo 6.554 dinara;
- penzijski doprinos, čija je zbirna stopa 22%;
- zdravstveni doprinos, čija je zbirna stopa 12,3% ;
- doprinos za nezaposlenost, čija je zbirna stopa 1,5%.

Polovina zbirne stope doprinosa plaća se iz zarade na teret zaposlenog, a polovina na zaradu na teret poslodavca.

PDV ima dve stope: opštu od 18% i nižu od 8%.

Scenario 1 predlaže:

- ukinuti doprinose za zdravstvo i nezaposlenost i preneti finansiranje ovih rashoda na budžet,
- povećati stopu poreza na zarade na 20%,
- povećati neoporezivi deo kod poreza na zarade na 16.500 dinara i
- povećati stope PDV-a na 22% i 12%.

Scenario 2 sugeriše:

- smanjiti socijalne doprinose za jednu trećinu,
- smanjiti stopu poreza na zarade na 10%,

¹ *Tax Policy in Serbia – Looking Forward*, March 2010

² Biznis magazin, 20.6.2010.

- povećati neoporezivi deo kod poreza na zarade na 16.500 dinara i
- povećati stope PDV-a na 21% i 11%.

Čini se da ovaj predlog ima i podvarijantu u kojoj bi neoporezivi iznos ostao neizmenjen.

Pojavile su se i druge ideje. Potpredsednik Vlade Dinkić predložio je smanjenje poreza na zarade na 10%, ali bez razmatranja kompenzatornih mehanizama. Unutar Vlade Srbije pominje se i mogućnost da se niža stopa PDV-a podigne na 18%, a bez promene opšte stope.

Iako je poreska reforma zamišljena da bude prihodno neutralna, tj. da ukupan prihod od svih dažbina ostane nepromenjen posle reforme, izvesno je da će promena poreske strukture po bilo kom od dva osnovna predloga različito uticati na položaj pojedinih institucija i grupa, zavisno od poreza koje sami plaćaju, odnosno od prihoda koje od pojedinih poreza imaju. Stanovništvo će proći lošije od privrede, pojedine kategorije stanovništva lošije od drugih. Ni efekti na različite nivoe državne organizacije neće biti jednaki – jedni će imati više prihoda nego ranije, a drugi manje.

Eventualno smanjenje oporezivanja zarada neminovno bi pogodilo budžete lokalne samouprave budući da se prihod od ovog poreza deli između opština i gradova, sa jedne, i Republike i pokrajine Vojvodine, sa druge strane. Učešće lokalne samouprave u ukupnom prihodu od poreza na zarade je 40%.

Kojom brzinom će se kretati poreska reforma nije izvesno. Ministarka Dragutinović je izrazila želju da se reforma ozakoni već ove jeseni i da stupi na snagu uz budžet za 2011. godinu, dok je premijer Cvetković izjavio da još uvek nije određen pravac poreske reforme i da očekuje da će se dokument o mogućoj poreskoj reformi namenjen javnoj raspravi pojaviti do septembra ove godine. Ministar Dinkić je izjavio da promena PDV-a neće biti u sledeće dve godine.

Bez obzira na dinamiku promena, nema sumnje da je potrebno ispitati mesto lokalnih finansija u njima. Svrha analize u ovoj studiji je sledeća:

- da se ustanovi i oceni uticaj navedenih predloga promena u oporezivanju zarada na lokalne finansije u Srbiji i
- da se sugerišu promene u politici lokalnih finansija kako bi se kompenzovale negativne tendencije, ukoliko to bude potrebno.

Ovim pitanjima posvećen je nastavak studije, posebno polazeći od toga da pitanja efekata predloženih promena na finansije lokalne samouprave do sada uopšte nisu razmatrana.

ZNAČAJ POREZA NA ZARADE ZA BUDŽET REPUBLIKE I BUDŽETE LOKALNIH SAMOUPRAVA

Postojeći sistem finansiranja lokalne samouprave uređen je Zakonom o finansiranju lokalne samouprave³ koji je donet 2006. godine, a počeo da se primenjuje od 1. januara 2007. godine.

Osnovni uzrok promene dotadašnjeg sistema finansiranja lokalnih zajednica bio je uvođenje poreza na dodatu vrednost (PDV) i prateće ukidanje poreza na fond zarada 2005. godine. Do uvođenja PDV pojedinačno najveći poreski prihod lokalnih zajednica bio je porez na promet koji je u određenom varijabilnom procentu raspodeljivan između Republike i lokalne zajednica na kojoj je promet ostvaren, dok je prihod od poreza na fond zarada u proseku činio oko 9% ukupnih prihoda lokalnih zajednica. Uvođenjem PDV javila se stalna potreba da se lokalni budžeti finansiraju transferima iz budžeta Republike, a ne da, kao do tada, oni predstavljaju povremena dopunska sredstva. U 2005. i 2006. godini iznosi transfera utvrđivani su u godišnjim zakonima koji su se usvajali u isto vreme kada i budžet Republike i koji su istovremeno utvrđivali i procenat poreza na zarade koji se usmerava u budžete lokalnih zajednica. Zakonom iz 2007. godine utvrđene su vrste transfera i način njihove raspodele, kao i da 40% prihoda od poreza na zarade pripada budžetima lokalnih zajednica u kojima zaposleni imaju prebivalište, čime je prestala potreba za donošenjem godišnjih zakona.

Prema Zakonu o finansiranju lokalne samouprave osnovni izvori sredstava lokalnih zajednica su izvorni i ustupljeni prihodi, transferi i zaduživanje. Među izvorne prihode ovaj Zakon je, pored lokalnih komunalnih, administrativnih i boravišne takse, naknada za korišćenje i uređenje građevinskog zemljišta, naknade za zaštitu i unapređenje životne sredine, i drugih koje su i do tada postojali, svrstao i periodični porez na imovinu. Kad je reč o ustupljenim poreskim prihodima, ovaj Zakon nije doneo novine. Kao i do tada, celokupni prihodi od poreza na prenos apsolutnih prava, na nasleđe i poklon, na dohodak građana po svim osnovama, izuzev godišnjeg poreza na dohodak građana i 40% prihoda od poreza na zarade, pripadaju budžetima lokalnih zajednica na kojima su ostvareni, odnosno u kojima obveznik ima prebivalište. Kad je reč o ustupljenim naknadama, Zakon je zadržao dotadašnji sistem prema kojem se deo određene naknade koji pripada budžetima lokalnih zajednica utvrđuje zakonom kojim se naknada uvodi.

Najznačajniju novinu u Zakonu predstavljalo je uređivanje sistema transfera. Prvo, Zakon je propisao da se ukupan godišnji iznos nenamenskog transfera utvrđuje kao 1,7% bruto društvenog proizvoda prema poslednjem objavljenom podatku u trenutku donošenja budžeta Republike. Drugo, u okviru nenamenskog transfera definisani su transfer za ujednačavanje, kompenzacioni, tranzicioni i opšti transfer i kriterijumi za njihovu raspodelu po lokalnim zajednicama. Treće, pored nenamenskog, uvedeni su funkcionalni i namenski transfer u užem smislu čiju visinu određuje nadležno ministarstvo. I, konačno, a u cilju predvidivosti i stabilnosti priliva sredstava utvrđeno je da se nenamenski transferi lokalnih zajednica isplaćuju do 25. u mesecu za tekući mesec.

Postojeći model finansiranja obezbedio je znatan udeo sopstvenih prihoda lokalne samouprave u pokrivanju njenih budžetskih potreba, jer joj je prepustio mnoge poreze i obezbedio znatno učešće u porezu na zarade. Preostale poreze na republičkom nivou – PDV, akcize, porez na dobit, carine – nije moguće ili je vrlo neracionalno prenositi na lokalni nivo. Naime, lokalni ili nacionalni porezi koji bi se delili između centralnog i lokalnih budžeta moraju imati poresku osnovicu koja je neposredno povezana sa teritorijom lokalne zajednice bilo kroz potrošnju bilo kroz lokaciju, a nijedan od preostalih poreza ne poseduje tu osobinu. Stoga je bilo neminovno uvesti transfere državnog budžeta lokalnoj samoupravi.

³ „Službeni glasnik Republike Srbije“, br. 62/2006.

U 2009. i 2010. godini, međutim, Zakon o budžetu Republike privremeno van snage stavlja odredbe Zakona o finansiranju lokalne samouprave u delu koji uređuje visinu transfera. U obe ove godine visina transfera iznosi 15,7 milijardi dinara i za 40% je niža od iznosa koji je u 2008. godini utvrđen u skladu sa Zakonom o lokalnoj samoupravi. Ovo odstupanje obrazloženo je potrebom smanjenja javne potrošnje izazvane opštom ekonomskom krizom i posledičnim padom javnih prihoda.

Kad je reč o relativnom značaju pojedinih prihoda u ukupnim primanjima lokalnih zajednica po ukidanju poreza na promet, prihod od poreza na zarade izbija na prvo mesto. On, u proseku, u periodu od 2005. do 2009. godine čini preko petine ukupnih primanja lokalnih zajednica.

Tabela 1 Ukupna primanja i poreski prihodi lokalnih zajednica

Opšta država, mlrd. din	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Ukupna primanja	642.3	724.5	867.7	1,002.0	1,143.4	1,146.5
Poreski prihodi	390.7	474.2	546.2	621.7	711.7	705.9
Republika, mlrd. din						
Ukupna primanja	351.4	447.0	494.1	579.5	651.3	656.0
Poreski prihodi	320.2	408.9	456.3	518.4	588.1	581.8
Porez na zarade	49.9	44.0	54.1	48.9	57.2	58.3
Porez na zarade kao % ukupnih primanja Republike	14.2%	9.8%	10.9%	8.4%	8.8%	8.9%
Lokalne zajednice, mlrd. din						
Ukupna primanja	88.4	102.3	142.0	166.5	190.0	160.1
Poreski prihodi	65.7	60.0	76.5	76.8	86.9	85.5
Porezi na dohodak, dobit i kapitalne dobitke	26.8	39.9	50.3	48.9	57.1	57.4
Porez na zarade + fond zarada	19.5	31.7	38.6	34.7	40.5	41.1
Porezi na imovinu	12.0	14.4	18.1	18.7	19.3	16.8
Porez na imovinu	4.2	4.9	5.8	6.6	8.0	9.2
Porez na prenos nepokretnosti	6.0	7.7	9.7	9.9	9.0	5.9
Porezi na dobra i usluge	25.3	3.4	5.4	6.2	6.9	7.9
Porez na promet	22.3	0.0	0.0	0.0	0.0	0
Isticanje firme	1.5	1.8	2.4	2.7	3.4	3.3
Korišćenje građ. zemljišta	4.5	5.6	7.1	8.0	9.0	11.4
Uređenje građ. zemljišta	9.8	10.5	14.4	20.2	22.5	15.1
Transferi (nenamenski)	0.3	15.1	19.9	33.0	40.3	27.7
Zaduživanje	0.6	2.6	5.4	5.6	7.3	9.0
Ukupna primanja lokalnih zajednica kao %						
ukupnih primanja opšte države	13.8%	14.1%	16.4%	16.6%	16.6%	14.0%
ukupnih primanja budžeta Republike	25.1%	22.9%	28.7%	28.7%	29.2%	24.4%
Poreski prihodi lokalnih zajednica kao %						
poreskih prihoda opšte države	16.8%	12.6%	14.0%	12.3%	12.2%	12.1%
poreskih prihoda budžeta Republike	20.5%	14.7%	16.8%	14.8%	14.8%	14.7%
Transferi lokalnih zajednica kao %						
poreskih prihoda budžeta Republike	0.1%	3.7%	4.4%	6.4%	6.9%	4.8%
Struktura primanja lokalnih zajednica, %						
Ukupna primanja	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%
Poreski prihodi	74.4%	58.6%	53.9%	46.1%	45.7%	53.4%
Porezi na dohodak, dobit i kapitalne dobitke	30.3%	39.0%	35.4%	29.4%	30.0%	35.8%
Porez na zarade + fond zarada	22.1%	31.0%	27.2%	20.8%	21.3%	25.7%
Porezi na imovinu	13.6%	14.1%	12.7%	11.2%	10.2%	10.5%
Porez na imovinu	4.8%	4.8%	4.1%	4.0%	4.2%	5.7%

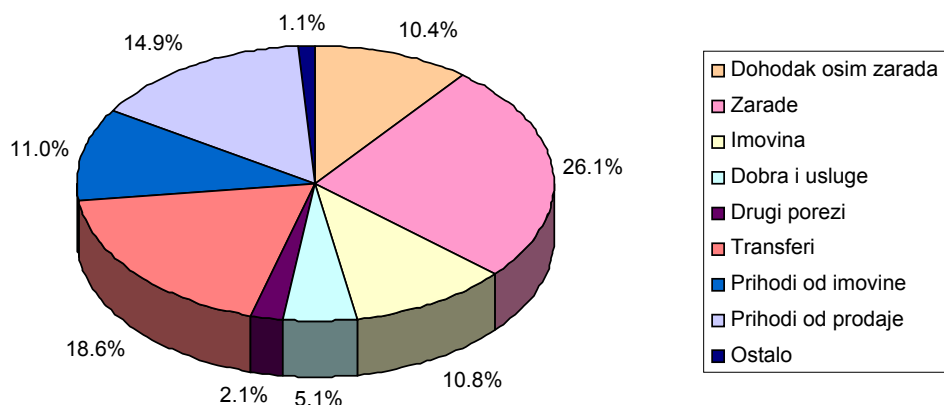
Porez na prenos nepokretnosti	6.8%	7.5%	6.8%	5.9%	4.7%	3.7%
Porezi na dobra i usluge	28.6%	3.3%	3.8%	3.7%	3.6%	4.9%
Porez na promet	25.2%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%
Isticanje firme	1.7%	1.8%	1.7%	1.6%	1.8%	2.1%
Korišćenje građ. zemljišta	5.1%	5.5%	5.0%	4.8%	4.7%	7.1%
Uređenje građ. zemljišta	11.1%	10.3%	10.1%	12.1%	11.8%	9.4%
Transferi	0.3%	14.8%	14.0%	19.8%	21.2%	17.3%
Zaduživanje	0.7%	2.5%	3.8%	3.4%	3.8%	5.6%

Kao što se iz tabele 1 može videti, prosečno učešće prihoda od poreza na zarade u prihodima lokalnih zajednica kretalo se od 31% u 2005. godini, do 20.8% u 2007. godini, da bi se u 2009. godini ono popelo na 25.7%. Razlog visokog učešća ovog poreza u 2005. godini je i relativno nizak obim transfera u prvoj godini uvođenja PDV, dok je njegov pad u 2007. godini i posledica smanjenja stope ovog poreza sa 14% na 12% i uvođenja neoporezivog iznosa zarade. Konačno, povećanje relativnog značaja prihoda od poreza na zarade u 2009. godini posledica je i značajnog smanjenja obima transfera, kao i pada prihoda od naknade za uređenje građevinskog zemljišta usled pada ekonomske aktivnosti, naročito u građevinarstvu.

Kada se iz primanja lokalnih zajednica isključe sredstva iz zaduživanja i privatizacije, struktura prihoda lokalnih zajednica u 2009. godini, posmatranih zbirno, ukazuje da čak 36,5% sredstava potiče iz ustupljenih prihoda od oporezivanja dohotka, u okviru kojih porez na zarade čini preko 70% (slika 1). Po značaju ih slede transferi, zatim prihodi od prodaje, među kojima su najznačajniji naknada za uređivanje građevinskog zemljišta i prihodi od zakupa, i prihodi od imovine, među kojima su najbitniji prihodi od naknada za korišćenje poljoprivrednog i građevinskog zemljišta.

Slika 1.

Struktura prihoda JLS u 2009. godini



Prihodi od poreza na zarade predstavljaju veoma značajan izvor finansiranja i kada se posmatraju pojedinačne lokalne zajednice, uprkos bitnim razlikama koje postoje između njih.

U 2009. godini u 90 od ukupno 145⁴ lokalnih zajednica na teritoriji Srbije bez Kosova i Metohije, odnosno u 62,1% lokalnih zajednica, prihod od poreza na zarade čini preko petine ukupnih prihoda (bez prihoda od privatizacije i zaduživanja). Među ovim lokalnim zajednicama učešće prihoda od poreza na zarade kreće se od 20% u Merošini do 37% u Užicu. U ovoj grupi se nalaze i sva četiri grada: Kragujevac sa učešćem poreza na zarade u prihodima budžeta od 24,8%, Beograd – 25,7%, Novi Sad – 25,8% i Niš – 31,3%.

U preostalih 55 lokalnih zajednica prihod od ovog poreza čini u proseku 16,5% prihoda lokalnih zajednica i, po pravilu, predstavlja drugi najznačajniji izvor sredstava, najčešće posle transfera koji u ovom uzorku lokalnih zajednica u ukupnim prihodima prosečno učestvuju sa 48,3%.

Najniže učešće ovog poreza je u budžetskim prihodima Čajetine, 8,6%. U ovoj opštini i transferi imaju relativno malo učešće 8,4%, budući da ona zbog svog geografskog položaja (Zlatibor) najveći deo svojih prihoda crpi iz naknade za uređenje građevinskog zemljišta 45,4% i poreza na imovinu (18,3%).

U 43 lokalne zajednice u kojima transferi čine više od 50% budžetskih prihoda prihod od poreza na zarade uvek je na drugom mestu po relativnom značaju, a njegovo učešće se kreće od 16,7% u Bojniku u čijem budžetu transferi učestvuju sa 73,3%, do 20,5% u Beloj Crkvi u kojoj transferi u budžetskim prihodima učestvuju sa 50,3%.

U celini uzev, može se reći da je porez na zarade za budžete lokalnih zajednica ne samo najznačajniji, nego do sada i relativno najstabilniji izvor prihoda. Dok mnogi drugi važni prihodi (naknade za uređenje i korišćenje građevinskog zemljišta, porez na prenos apsolutnih prava, pa i transferi iz republičkog budžeta) u znatnoj meri variraju tokom vremena, a posebno u vreme krize, pa i ove sadašnje, dotle je porez na zarade uvek veoma stabilan izvor prihoda.

S druge strane, u budžetu Republike, u kojem dominiraju prihodi od PDV i akciza, porez na zarade u poslednje tri godine učestvuje sa nešto manje od 9%, pa bi i potencijalno negativni fiskalni efekti promena u oporezivanju zarada bili daleko blaži na republički nego na lokalne budžete.

Pošto bi, znači, svaka promena oporezivanja zarada imala znatno veći uticaj na budžete lokalnih zajednica nego na budžet Republike, rezultati analize koristi i troškova od promene oporezivanja zarada kritično bi zavisili od posledica koje bi ona imala na lokalne javne finansije i posrednog uticaja koji bi na budžet Republike izazvalo uspostavljanje odgovarajućeg kompenzacionog mehanizma, odnosno kompenzacionog transfera kako predviđa Zakon o finansiranju lokalne samouprave.

Sledeće poglavlje ove studije posvećeno je proceni ovih uticaja u različitim scenarijama promene oporezivanja zarada.

⁴ Ovaj broj dobije se ukoliko se gradovi Beograd, Niš, Novi Sad i Kragujevac posmatraju kao jedna lokalna zajednica, odnosno ukoliko se opštine koje oni obuhvataju posmatraju kao jedna lokalna zajednica.

ANALIZA PROMENA PRIHODA LOKALNIH SAMOUPRAVA

U ovom poglavlju ćemo navesti efekte različitih scenarija u promeni oprezivanja zarada na prihode lokalnih samouprava⁵. Pažnju ćemo usmeriti na tri osnovna scenarija⁶:

1. Scenario 1 (SC1) koji predviđa povećanje poreske stope na 20% uz istovremeno povećanje neoporezivog iznosa na 16.500 dinara;
2. Scenario 2 (SC2) koji predviđa smanjenje poreske stope na 10% uz istovremeno povećanje neoporezivog iznosa na 16.500 dinara;
3. Scenario 3 (SC3) koji predviđa samo smanjenje poreske stope na 10%.

Osnovni proklamovani cilj svih scenarija je smanjenje troškova rada putem smanjenja ukupnog poreskog opterećenja (poreza i obaveznih socijalnih doprinosa) i na taj način pružanje podsticaja stopi rasta i zaposlenosti bilo kroz stvaranje novih radnih mesta, bilo kroz smanjenje sive ekonomije.

Da li će ovaj proklamovani cilj biti ispunjen kritično zavisi od poreske incidence, odnosno od raspodele dobitaka/gubitaka usled promene poreske politike između različitih učesnika u ekonomiji (vlada, poslodavci, zaposleni itd). Ovo, pre svega, zavisi od očekivanog ponašanja glavnih potencijalnih dobitnika ili gubitnika poreskih promena: poslodavaca i zaposlenih. Različite pretpostavke po ovom pitanju dovode do veoma različitih ishoda.

Hajde da prvo analiziramo strukturu troškova rada u Srbiji. U skladu sa postojećim zakonodavstvom, platom se smatra bruto plata, iz koje se plaća porez i deo doprinosa za zdravstvo, penzije i nezaposlenost. Na taj način dolazimo do neto plate. Ali, poslodavci takođe moraju da plate deo doprinosa, tako da se ukupni troškovi rada dobijaju sabiranjem bruto plate i doprinosa na teret poslodavca.

Koncept bruto plate je uključen i u kolektivne sporazume, koje poštuju neke firme u Srbiji, naročito one u stranom vlasništvu. Takođe, obračun plate u javnom sektoru, koji je i dalje veoma značajan u Srbiji, uključuje koncept bruto plate. Sa druge strane, u manjim kompanijama dominira koncept neto plate, što znači da poslodavac i zaposleni pregovaraju o neto plati, pa sve promene poreza i doprinosa ne utiču na neto platu, već na ukupne troškove rada.

Ako bismo pratili odredbe iz zakona o radu i porezima, morali bi da pretpostavimo da će bruto plate ostati nepromenjene. U tom slučaju (varijanta 1 – V1) zaposleni su jedini dobitnici, odnosno gubitnici: neto plate se prilagođavaju promenama poreza, dok na ukupne troškove rada promene poreske stope i stope doprinosa na teret zaposlenog ne bi uticale. Uticaj na troškove rada bi imala samo promena stope doprinosa na teret poslodavca. Ova pretpostavka je najnepovoljnija sa aspekta postizanja osnovnog cilja promenjene poreske politike – smanjenje troškova rada, ali je najpovoljnija sa aspekta poreskih prihoda. Ukoliko je poreska osnovica nepromenjena (bruto plata), ceo uticaj na poreske prihode dolazi iz promene poreske stope i neoporezivog iznosa.

Ako bismo sledili i dalje dominantan način razmišljanja među poslodavcima i zaposlenima, da je jedino neto plata bitna, treba da pretpostavimo da će neto plata ostati nepromenjena

⁵ Potencijalne promene stope PDV-a nisu uzete u obzir, budući da je pretpostavljeno da PDV neće biti izvor kompenzacije potencijalnih gubitaka lokalnih samouprava, već isključivo da bi se omogućila prihodno neutralna reforma na centralnom nivou.

⁶ Za detaljniji prikaz korišćene metodologije, pogledajte Dodatak u kojem su, takođe, dati i korišćeni podaci i rezultati za sve lokalne samouprave.

nakon promene poreza. U tom slučaju (varijanta 2 – V2) jedino bi poslodavci bili na gubitku/dobitku. Ceo potencijalni dobitak od smanjenja poreskog opterećenja bi se preneo na smanjenje troškova rada. Iako je ova pretpostavka najbolja sa aspekta ispunjavanja proklamovanog cilja promene oporezivanja plata, ova varijanta je najnepovoljnija sa prihodnog aspekta. Dakle, pored toga što bi poreski prihod bio pod uticajem promene poreske stope i neoporezivog dela zarade, došlo bi i do promene poreske osnovice, jer bi se bruto plata prilagodila, tj. smanjila promenama poreskog režima.

Međutim, mi smatramo da je najrealističnija pretpostavka da će konačni ishod biti između ova dva ekstrema. U nekim slučajevima snaga sindikata, kolektivnih ugovora i prihvatanje koncepta bruto plate (češće u stranim kompanijama) će dovesti do konstantne bruto plate, bez obzira na promene poreskog režima. U drugim slučajevima, uglavnom u malim i srednjim preduzećima, neto plata će ostati nepromenjena. Zbog toga, izračunali smo prosečni efekat varijanti V1 i V2 i dobili varijantu 3 (V3)⁷.

U narednim tabelama prezentujemo uticaj različitih scenarija na poreske prihode, pod sve tri varijante, na nivou republike, kao i sumarno na lokalnom nivou.⁸ Skrećemo pažnju da je ukupan prihod po ovom osnovu iznosio 100,9 mlrd dinara u 2009. godini (podaci Poreske uprave), a da je od toga 40%, odnosno 41.1. mlrd pripalo opštinama⁹.

Tabela 1. Ukupni prihodi od poreza na zaradu, pod različitim scenarijima i varijantama poreske incidence

RSD mil.			
Scenario	V1	V2	V3
SC1	133.511	123.968	128.740
SC2	66.756	54.457	60.606
SC3	84.114	81.866	82.990

Tabela 2. Ukupni dobitci/gubici pod različitim scenarijima i varijantama poreske incidence

RSD mil.			
Scenario	V1	V2	V3
SC1	32.574	23.031	27.803
SC2	-34.181	-46.480	-40.331
SC3	-16.823	-19.071	-17.947

Tabela 3: Prihod lokalnih samouprava od poreza na zaradu pod različitim scenarijima i varijantama poreske incidence

RSD mil.			
Scenario	V1	V2	V3
SC1	53.404	49.587	51.496
SC2	26.702	21.783	24.242
SC3	33.646	32.746	33.196

⁷ Dokazi ili istraživanja koja bi omogućila precizniju procenu ne postoje. Moguće je, ako bismo posmatrali broj zaposlenih (zaposleni sa nižim kvalifikacijama i platama i zaposleni u manjim kompanijama), da bi dominirao koncept neto plate. Međutim, to ne znači da bi on dominirao i vrednosno (veće kompanije, jači sindikati, strani vlasnici, više plate).

⁸ Razlike između scenarija za sve varijante za svaku lokalnu samoupravu su date u Dodatku.

⁹ Izvor ovih podataka je Izveštaj o javnim finansijama Ministarstva finansija, koji se nalazi na zvaničnom sajtu Ministarstva finansija. Takođe, skrećemo pažnju da se podaci donekle razlikuju u zavisnosti od izvora (Ministastvo finansija, Poreska uprava, lokalne samouprave).

Tabela 4: Dobici/gubici na lokalnom nivou pod različitim scenarijima i varijantama poreske incidence

RSD mil.			
Scenario	V1	V2	V3
SC1	13.030	9.212	11.121
SC2	-13.672	-18.592	-16.132
SC3	-6.729	-7.628	-7.179

Kao što se može videti u tabelama, na ukupnom nivou scenario 1 je prihodno pozitivan, dok su scenariji 2 i 3 prihodno negativni i, kao što je očekivano, iznos dobitka/gubitka veoma zavisi od varijante. Efekti različitih scenarija na svaku pojedinačnu samoupravu se mogu naći u Dodatku 2.

Praktično, po definiciji, relativni uticaj promena u oporezivanju zarada na lokalne finansije, nezavisno za scenario i varijantu, dominantno zavisi od raspodele zaposlenih po visini plate. Mada prosečna plata nesavršeno odražava ovu raspodelu, ipak se može koristiti kao prva aproksimacija pri izvođenju opštijih zaključaka o vezi između uticaja poreske reforme i ekonomske snage lokalne samouprave. Zato smo grupisali lokalne samouprave u 5 kvintila po visini prosečne plate, gde je prvi kvintil sa najnižom platom, i u sledećoj tabeli se mogu naći najznačajniji rezultati (lista lokalnih samouprava po kvintilima je data u Dodatku 3).

**Tabela 6: Lokalne samouprave grupisane po prosečnoj plati:
Relativna naplata poreza na zaradu pod svim scenarijima i varijantama poreske incidence**

Kvintil	V1			V2			V3		
	SC1	SC2	SC3	SC1	SC2	SC3	SC1	SC2	SC3
I	1.19	0.59	0.83	1.04	0.42	0.81	1.11	0.51	0.82
II	1.23	0.62	0.83	1.10	0.45	0.81	1.17	0.53	0.82
III	1.25	0.63	0.83	1.13	0.46	0.81	1.19	0.54	0.82
IV	1.26	0.63	0.83	1.15	0.47	0.81	1.21	0.55	0.82
V	1.33	0.66	0.83	1.23	0.51	0.81	1.28	0.59	0.82

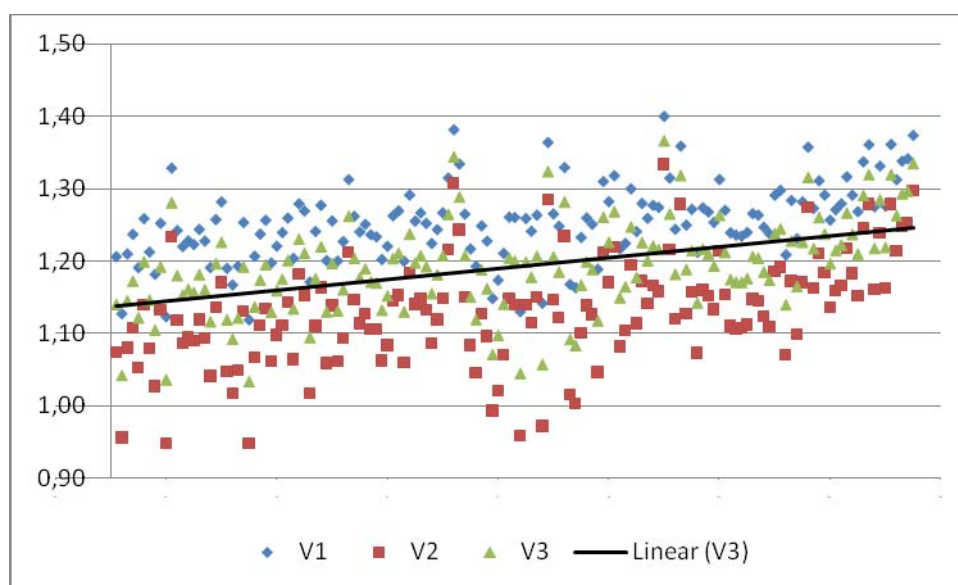
Koeficijenti koji su dati u tabeli predstavljaju odnos prihoda od poreza na plate u određenom scenariju i varijanti i stvarne naplate. Tabela jasno pokazuje da pod svakim scenarijom (osim scenarija 3) i pod svakom varijantom, siromašnije samouprave ili imaju više gubitke, ili niže dobitke od bogatijih samouprava. Ovaj rezultat je posledica progresivne prirode predloženih poreskih reformi – progresivnost je implicitna i posledica je kombinacije neoporezivog dela zarade i proporcionalne poreske stope.

Za Scenario 1, nalaz da je on poreski pozitivan na agregatnom nivou je, uglavnom, očekivan, jer je povećanje poreske stope više nego dovoljno da kompenzuje gubitak nastao usled povećanja neoporezivog dela. Međutim, moglo se očekivati da će u nekim lokalnim samoupravama, naročito u onima u kojima je prosečna plata niska i nisko učešće zaposlenih sa veoma visokom platom, efekat ove poreske reforme biti čak prihodno negativan. Međutim, detaljna analiza je pokazala da to nije slučaj. Naime, postoji samo 5 lokalnih samouprava koje mogu da očekuju gubitak poreskih prihoda, ali samo pod varijantom V2, odnosno samo ako se pokaže da se u tim opštinama neto plate ne bi promenile i ukoliko bi poslodavci zadržali sve uštede. Kao što je ranije objašnjeno, mi ne verujemo da je ovo realna pretpostavka.

Kao grafički prikaz efekata Scenarija 1, prilažemo sledeće grafikone.

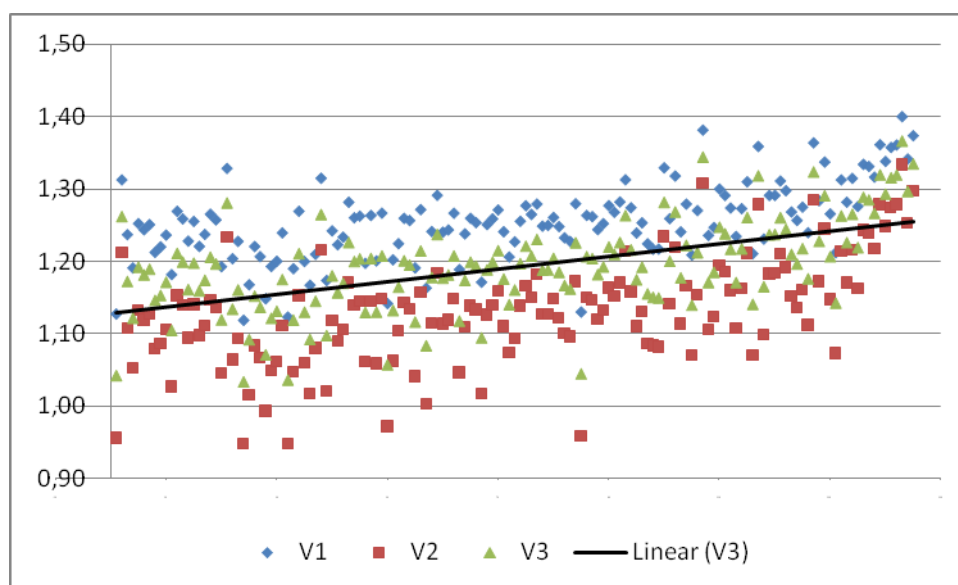
Prvi grafikon pokazuje predviđene relativne dobitke od poreza na platu u svim lokalnim samoupravama u poređenju sa statusom quo. Lokalne samouprave su poređane po veličini (broju stanovnika). Kao što grafikon pokazuje, postoji određeni uzlazni trend, što znači da će veće lokalne samouprave, ostvariti nešto viši rast prihoda od poreza na zaradu od manjih samouprava.

Grafikon 1: Efekti Scenarija 1 (lokalne samouprave rangirane po veličini)



Grafikon 2 prikazuje efekte scenarija 1, ali su ovde lokalne samouprave rangirane po prihodu od poreza na zaradu per capita, kako bismo u obzir uzeli i značaj ovog poreza na lokalne prihode. Kao što se može videti, lokalne samouprave u kojima je ovaj porez bitniji izvor prihoda će dobiti više.

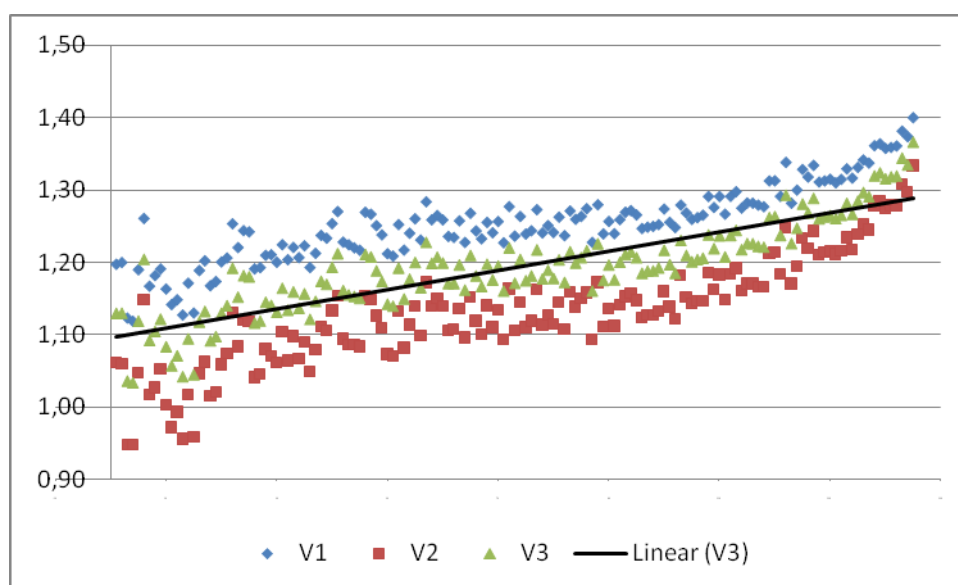
Grafikon 2: Efekti Scenarija 1 (lokalne samouprave rangirane po prihodu od poreza na zaradu per capita)



Grafikon 3 prikazuje efekte na relativnu naplatu poreza na zaradu kada su lokalne samouprave rangirane po prosečnoj plati. Jaka pozitivna veza je očekivana, jer je Scenario 1 mnogo progresivniji od postojećeg sistema, ali treba primetiti da korelacija nije savršena. Naime, kao što je ranije objašnjeno, prihod od poreza na zaradu se ne može u potpunosti objasniti prosečnom zaradom, već on zavisi od specifične raspodele zaposlenih po visini plate. U principu, veća disperzija zaposlenih po plati (relativno više onih sa visokom zaradom) će dovesti do višeg poreskog prihoda, čak i ako je prosečna plata nepromenjena.

U svakom slučaju, jasno je da Scenario 1 favorizuje bogatije lokalne samouprave, gde su zarade više. Grafikon takođe pokazuje da postoji 5 lokalnih samouprava koje možda mogu da očekuju niži prihod od poreza na zaradu, ali kao što je već napomenuto, taj ishod je veoma malo verovatan. To su sledeće lokalne samouprave: Gadžin Han, Svrlijig, Priboj, Malo Crniće i Arilje.

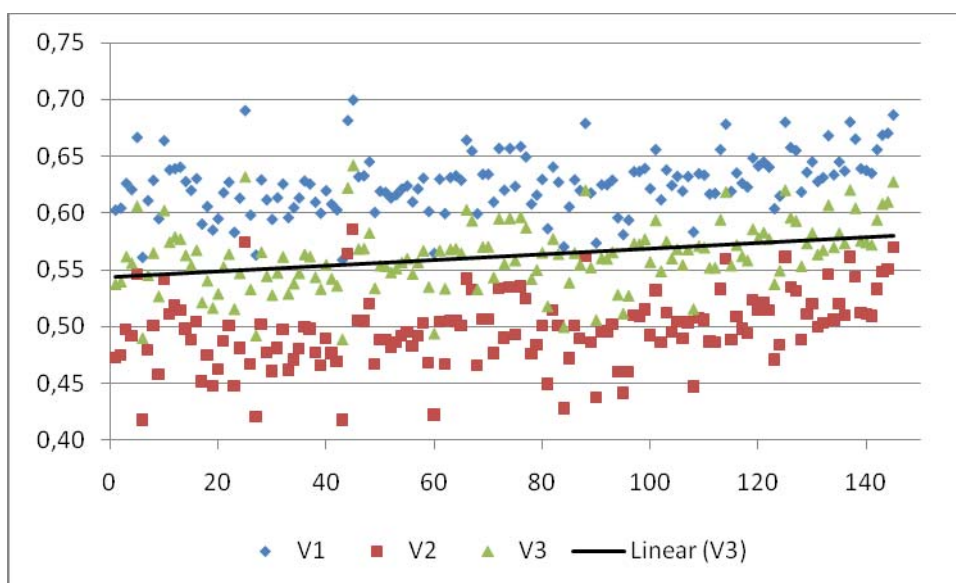
Grafikon 3: Efekti Scenarija 1 (lokalne samouprave rangirane po prosečnoj plati)



Budući da Scenario 2 podrazumeva smanjenje poreske stope na 10% i simultano povećanje neoporezivog dela zarade na 16.500 dinara, sasvim je očekivano da je on prihodno negativan u svim varijantama. Logično, negativni efekat je najveći u Varijanti 2 i najniži u Varijanti 1, dok je najrealističnija Varijanta 3 u sredini, budući da je poreska osnovica (bruto plata) niža u Varijanti 2 nego u Varijanti 1.

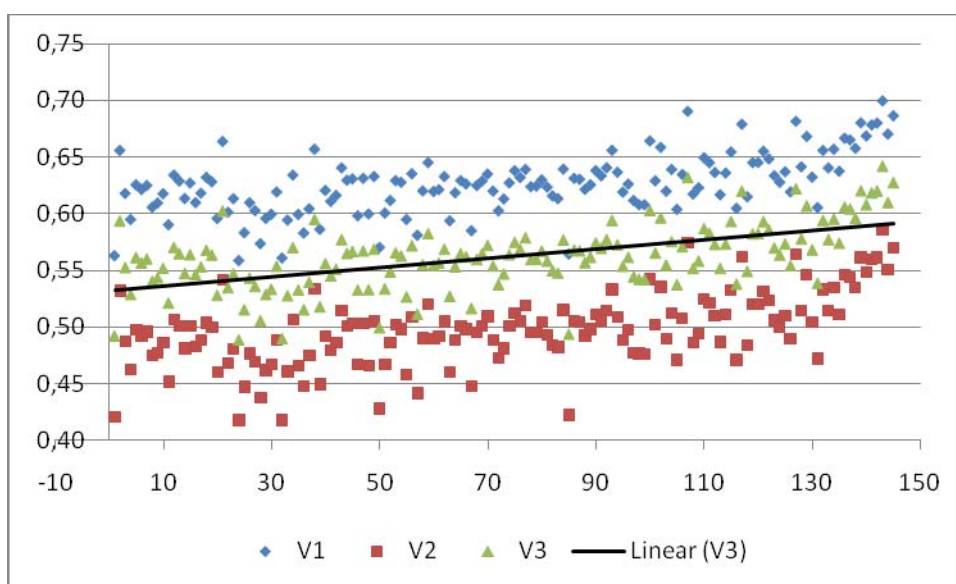
Grafikon 4, koji pokazuje relativne gubitke lokalnih samouprava koje su poređane po broju stanovnika pokazuje da postoji određena, ali relativno slaba, veza između broja stanovnika i relativnih promena u prihodima od poreza na zaradu ukoliko se prihvati Scenario 2. Većina lokalnih samouprava može da očekuje gubitke između 40% i 50%

Grafikon 4: Efekat Scenarija 2 (lokalne samouprave poređane po broju stanovnika)



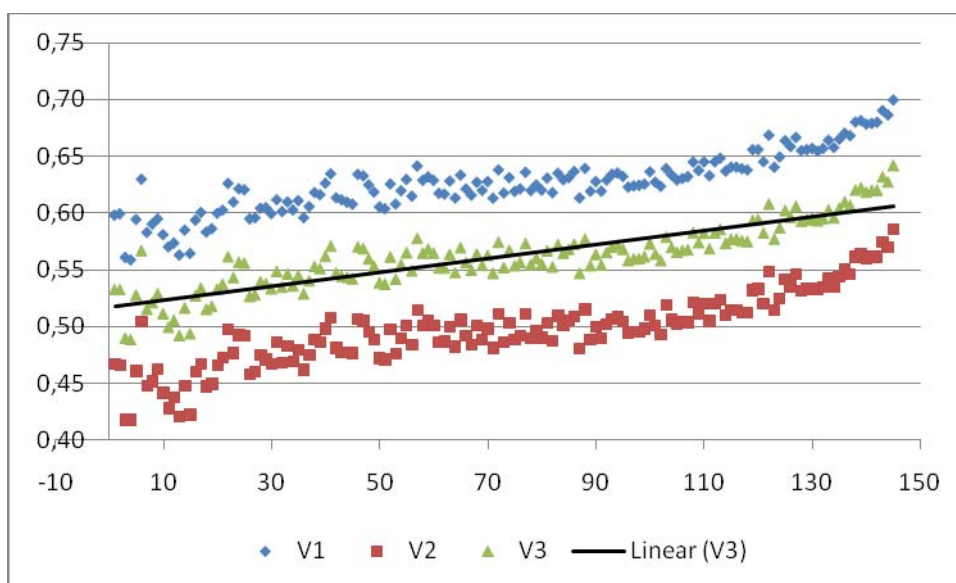
Na grafikonu 5 je prikazan efekat Scenarija 2 ako su opštine poređane po prihodu od poreza na zaradu per capita.

Grafikon 5: Efekti Scenarija 2 (opštine poređane po prihodu od poreza na zaradu per capita)



Na grafikonu 6 je prikazana veza između prosečne plate i relativnih promena. Veza je očigledna, ali nešto slabija nego u Scenariju 1 budući da je progresivnost poreskog sistema nešto niža, usled niže poreske stope i istog iznosa neoporezivog dela.

Grafikon 6: Efekti Scenarija 2 (lokalne samouprave poređane po prosečnoj plati)



Scenario 3 je najjednostavniji, budući da on jedino predviđa smanjenje poreske stope, sa 12% na 10%, uz zadržavanje postojećeg nivoa neoporezivog dela zarade. Efekti su ponovo prihodno negativni, ali manje nego u Scenariju 2. Poreski prihodi bi se smanjili za oko 17,6% u svakoj lokalnoj samoupravi, kao rezultat smanjenja poreske stope. Naime, V1 bi doveo do smanjenja od oko 16,7% u svakoj lokalnoj samoupravi, dok bi V2 dovela do smanjenja od oko 18,5% u svakoj samoupravi, kao posledica malog smanjenja poreske osnovice (bruto plate). Zato grafikoni nisu ni prikazani kao u ostalim scenarijima, jer ne postoje razlike između opština, već je efekat isti u svakoj opštini.

Rezimirajući ishode različitih poreskih scenarija na lokalne i republičke prihode od poreza na zaradu i imajući u vidu osnovne ciljeve promene poreske politike, možemo da zaključimo sledeće:

1. Predložene promene nisu prihodno neutralne iz ugla lokalnih samouprava, već imaju značajne posledice. Ove posledice, makar u prvih dva scenarija, veoma variraju od samouprave do samouprave, ali su posledice iste u svim lokalnim samoupravama: ili sve lokalne samouprave gube ili sve dobijaju.
2. Iako Scenario 1 generiše više prihoda od poreza na zaradu u svim opštinama od postojećeg sistema, on očigledno favorizuje bogatije lokalne samouprave i povećava nejednakost celokupnog sistema. Ovo znači da su nužne neke mere ujednačavanja, najverovatnije kroz promenu struktura nenamenskih transfera. Takođe, kako bi celokupno poresko opterećenje ostalo uglavnom nepromenjeno, možda bi zahtevalo i smanjenje nekih drugih lokalnih prihoda. Oba rešenja će detaljnije biti razmotrena u sledećem poglavlju. Važno je ovde pomenuti da ostvarenje glavnog cilja ove reforme poreske politike ključno zavisi od varijante koja će se ostvariti u stvarnosti. Uopšteno govoreći, čini se da promena u nivou ukupnih troškova rada neće biti dovoljno velika da dovede do značajnog rasta zaposlenosti.
3. Scenariji 2 i 3 imaju, očigledno, negativne posledice na prihode i zahtevaju uvođenje dodatnih kompenzatornih mera iz republičkog budžeta, a koji takođe ostvaruje niže prihode po ovom osnovu. To znači da potencijalna kompenzacija potreba na lokalni i centralni nivo kroz povećanje stope PDV u Scenariju 2 možda treba da bude viša nego

što je planirano.¹⁰ Nije jasno šta bi mogao biti izvor prihoda za kompenzaciju u scenariju 3. Teško je verovati da će smanjenje troškova rada koje predviđaju ova dva scenarija (u varijantama V2 i V3) biti dovoljno da podstakne rast zaposlenosti.

Konačno, sve računice i analize do sada prikazane, implicitno pretpostavljaju da će glavni akteri, poreski obveznici, nastaviti da se ponašaju kao i pre promene. Ovo je neophodna pretpostavka, ali prilično nerealna, naročito u Srbiji u kojoj su plaćanje poreza i naplata poreza prilično nesavršene. Lako je zamisliti da će poreski obveznici biti spremni da ostvare korist od ovih izmena. Na primer, mogu i da umanje poresku osnovicu na nivo neoporezivog dela i da ostatak isplate u kešu. Mada je nemoguće kvantifikovati ih, ovakva prilagođavanja moraju da se uzmu u obzir u cost-benefit analizi predloženih izmena.

¹⁰ Predloženo povećanje stopa PDV je podrazumevalo kompenzaciju gubitaka na republičkom nivou i nije u obzir uzelo i potencijalne gubitke lokalnih finansija i povezano povećanje transfera iz republičkog budžeta.

PREDLOG KOMPENZACIONIH MERA

Uvod

U prethodnim odeljcima dat je (1) prikaz ponuđenih promena poreza na zarade podržanih od strane Ministarstva finansija i (2) ocena njihovih fiskalnih efekata sa stanovišta lokalnih zajednica. Ta analiza je pokazala da bi pojedine predložene promene donele rasterećenje zarada od poreza i doprinosa, a time i smanjenje prihoda lokalnih zajednica, dok bi jedan scenario (scenario 1) doneo najvećem broju lokalnih zajednica povećano oporezivanje zarada i povećanje prihoda.

Takvi fiskalni efekti pokazuju da pretpostavljena globalna prihodna neutralnost predloženih poreskih promena ne znači i prihodnu neutralnost svakog nivoa državne organizacije, a naročito ne svake jedinice lokalne samouprave. Neke bi od njih prošle bolje, a neke lošije ukoliko bi predložene poreske promene bile realizovane.

Kao i kod svake zajednice poreza (tax sharing) neminovan je problem teškoće divergencije; naime, tokom vremena se javlja potreba da se na državnom nivou promeni politika zajedničkog poreza iz razloga koji nisu povezani sa finansiranjem lokalnih zajednica – na primer, iz razloga konjunktura, poboljšanja poreske strukture u zemlji, prilagođavanja ekonomskim šokovima i slično – ali takve promene utiču na prihode lokalnih zajednica bilo u pozitivnom, bilo u negativnom smeru. Suštinski posmatrano, bilo bi bolje da takve promene državne politike ne utiču na finansiranje lokalnih zajednica, ali vezanost dvaju nivoa državne organizacije kroz fiksiranu zajednicu poreza čini da i lokalni nivo deli sudbinu datog poreskog prihoda.

U takvoj situaciji postavlja se pitanje da li je potrebno nešto preduzeti da se i negativni i pozitivni efekti na lokalne zajednice neutrališu i, ukoliko je odgovor na prethodno pitanje pozitivan, šta preduzeti.

Zakon o finansiranju lokalne samouprave, koji je nadležan za ova pitanja, nije imao dileme: u svom članu 39 ustanovljava »kompenzacioni transfer... kojim se nadomešta deo izgubljenih prihoda nastao po osnovu promene republičkih poreskih propisa, koji nije nadomešten drugim prihodima«. Drugim rečima, ovim se nalaže Republici da nadoknadi lokalnim zajednicama gubitke prihoda koji bi nastali promenom poreskih propisa. Taj gubitak se može nadoknaditi na dva načina: iz drugih prihoda (na primer, prepuštanjem nekih republičkih dažbina lokalnim zajednicama) ili kroz kompenzacioni transfer lokalnim zajednicama iz republičkog budžeta.

Postoji li potreba za kompenzacijama?

Odgovor na ovo pitanje može se dati tek ukoliko se razmotre razlozi za promenu poreske politike – da li su oni vezani na neki način za lokalne zajednice i njihov položaj u fiskalnom sistemu ili nisu? Ukoliko je odgovor potvrđan, tada nije potrebno preuzimati kompenzacione akcije jer je cilj baš bila promena položaja lokalnih zajednica – u bilo kom smeru. Ukoliko je odgovor negativan, tada je prirodno da se negativni fiskalni efekti po lokalne zajednice neutrališu, jer promena položaja lokalne samouprave nije ni planirana.

Pogledajmo bliže. Osnovni cilj predloženih poreskih promena po sva tri scenarija jeste ubrzanje ekonomskog razvoja zemlje, a na osnovu pretpostavljenog pozitivnog uticaja rasterećenja zarada, odnosno troškova rada od fiskalnog zahvatanja. Smanjenje troškova ovog faktora proizvodnje trebalo bi da dovede do smanjenja ukupnih proizvodnih troškova i

podsticanja razvoja. Da li će se ovaj scenario ostvariti za našu analizu nije važno, već je samo važno to što svrha predloga nije:

- promena načina finansiranja lokalne samouprave kroz preusmeravanje pripadnosti prihoda od nekih poreza, a na teret ili u korist lokalne samouprave ili
- smanjenje poreskih prihoda svih nivoa državne organizacije, uključujući i lokalnu samoupravu, a zbog makroekonomskih i sličnih razloga.

Pošto je, znači, svrha poreske reforme nevezana za lokalne finansije, to ni njeni efekti ne bi trebalo da bitno utiču na budžete lokalnih zajednica u negativnom smeru. Drugim rečima, ne vidi se razlog da lokalne zajednice – mnoge ili sve – iz razloga čiste slučajnosti zapadnu u budžetsku krizu, dok neki drugi budžeti, na primer republički, posle reformi ostvare uvećane prihode, i pored proklamovanog načela prihodne neutralnosti reforme. Stoga bi potpuno prirodno i nužno bilo da se lokalnim zajednicama kompenzuju gubici, ukoliko ih bude i u meru u kojoj ih bude. U protivnom bi se mogao steći utisak da je suštinski cilj poreske reforme bila preraspodela prihoda između Republike i lokalnih zajednica u korist Republike, a ne proklamovano podsticanje ekonomskog razvoja.

Kako kompenzovati?

Iz navedenog stava da pomenute promene poreskog sistema ne treba da utiču na trenutno stanje lokalnih finansija proizlazi i naš stav da bi i eventualne dobitke i gubitke lokalnih finansija trebalo kompenzovati odgovarajućom kontra akcijom: ukoliko se javi gubitak – da se lokalnim budžetima obezbedi dodatni prihod iz drugih izvora; ukoliko se javi dobitak – da se na neki način smanje drugi prihodi lokalnih budžeta.

Za kompenzacione mehanizme najpogodnija su dva i sada postojeća prihoda lokalnih zajednica: porez na zarade i transfer iz republičkog budžeta. Ostale mogućnosti manje su povoljne ili su neostvarljive. Svi najvažniji i najizdašniji poreski oblici (PDV, akcize, porez na dobit, carine) moraju, iz razloga ekonomske efikasnosti i jednakosti građana pred zakonom, biti regulisani i administrirani od strane centralnog nivoa. Njihovi prihodi nisu pogodni za podelu između Republike i lokalnih zajednica budući da je to ili nemoguće učiniti (PDV, carine) ili neracionalno (zbog teritorijalno veoma neujednačene distribucije poreskih osnovica). Preostale dažbine ili prihodi od njih koji se mogu preneti lokalnim zajednicama uglavnom imaju mali volumen i stoga nisu pogodne za ozbiljnije kompenzacije.

U nastavku ćemo izneti predlog rešenja neravnoteža koje bi mogle nastati primenom predloženih promena oporezivanja zarada. Ponovimo ih:

- scenario 1, kod koga se povećava stopa poreza na zarade sa 12 na 20% i povećava neoporezivi deo sa 6.554 na 16.500 dinara; ovaj scenario doneo bi više prihoda lokalnim zajednicama nego postojeći sistem,
- scenario 2, kod koga se stopa poreza na zarade smanjuje sa 12 na 10% i povećava neoporezivi deo ca 6.554 na 16.500 dinara; ovaj scenario doneo bi smanjenje prihoda svim lokalnim zajednicama.,
- scenario 3, kod koga se smanjuje stopa poreza na zarade sa 12 na 10% bez povećanja neoporezivog dela; i ovaj scenario doveo bi do smanjenja ovog prihoda kod svih lokalnih budžeta.

Scenario 1

U ovom scenariju sve opštine ostvaruju u srednjoj varijanti veći prihod od poreza na zarade nego do sada za 11,1 milijardi dinara. To je sa usko budžetskog stanovišta povoljan rezultat, ali postoje i veoma nepovoljni aspekti ovog scenarija. Naime, taj dobar ishod postiže se na račun smanjenja raspoloživog dohotka stanovništva, tako da ostaje manje novca za

potrošnju, odnosno tražnju, što ima neposredan negativan uticaj na lokalnu ekonomsku aktivnost. Štaviše, to povećanje lokalnog prihoda od poreza na zarade praćeno je povećanim prilivom prihoda od istog poreza u republički budžet (na jedan dinar povećanja lokalnog prihoda u Republiku dodatno dolazi 1,5 dinara), dok je nezvesno da li će i na koji način lokalne zajednice imati koristi od eventualnog usmeravanja tih dodatnih prihoda republičkog budžeta na finansiranje zdravstvenog osiguranja i osiguranja za slučaj nezaposlenosti.¹¹ Ovo se može smatrati skupim načinom povećanja lokalnih prihoda: znatno je povoljnije ostvariti povećanje lokalnih prihoda kroz lokalnu dažbinu, a bez povećanog prihoda Republike.

Vratimo se na kompenzacije. Po načelu koje smo prihvatili, povećanje budžetskih prihoda koje bi rezultiralo prihvatanjem predloga iz scenarija 1 donelo bi potrebu da se taj višak prihoda kompenzuje kroz smanjenje nekih drugih lokalnih prihoda. Postoji nekoliko opcija kako to učiniti.

(1) *redistribucija prihoda od nekog drugog poreza*; verujemo da kompenzacija ne bi trebalo da bude izvedena kroz redistribuciju prihoda od neke druge dažbine u korist Republike stoga što bi to zahtevalo diferencijaciju udela lokalnih zajednica (na primer, različite procenete učešća od naplaćenog poreza na zarade ili nekog drugog poreza kako bi se postigao potreban iznos) i donelo više tehničkih komplikacija (potrebu godišnje promena zakona, teškoće za kompanije kod plaćanja velikom broju lokalnih zajednica po mestu prebivališta itd).

(2) *smanjenje drugih lokalnih prihoda*; ovo rešenje bi moglo da bude dobra opcija za lokalne zajednice, jer bi bile u prilici da izaberu najpovoljniji metod smanjenja prihoda (lokalni prihod bi bio smanjen uz poštovanje lokalnih preferencija), ali je teško verovati da bi Vlada Srbije pristala da izgubi deo sopstvenih prihoda u ovo vreme krize i velikih deficita.

(3) *kompenzatorni transfer*; pošto (1) nije pogodno, (2) ima male šanse i pošto smanjenje običnih transfera ne bi bilo u skladu sa zakonom (oni se raspodeljuju na lokalne zajednice po propisanoj formuli), to tzv. kompenzacioni transfer ostaje najpogodnije rešenje.

Pomenuti zakon, doduše, pominje njegovo korišćenje samo onda kada je transfer u korist lokalnih zajednica, dok bi on u ovoj situaciji bio u korist republičkog budžeta, ali verujemo da je moguće protumačiti odredbu tako da dozvoljava dvosmernost transfera.

Tehnički gledano, običan i kompenzacioni transfer mogli bi biti kombinovani u jedan oduzimanjem manjeg (kompenzacionog) od većeg (običnog). Na taj način bi obračun bio zakonit (dva transfera), dok bi praktično postojao jedan.

Što je najvažnije, uvođenje kompenzacionog transfera u korist Republike ne bi uopšte promenilo (neto) iznos koji Republika transferiše lokalnim zajednicama. Naime, taj iznos je standardno propisan na 1,7% BDP-a, dakle, on je fiksna u dinarskom iznosu i sastoji se od nekoliko različitih transfera, uključujući i kompenzacioni. Ukoliko se pojavi transfer koji predstavlja odliv sa stanovišta lokalnih zajednica (ovde kompenzacioni transfer), onda će se nužno za isti iznos morati povećati ostali transferi od Republike ka lokalnim zajednicama kako bi se obezbedio propisani ukupan iznos transfera (1,7% BDP-a, odnosno odgovarajući iznos u dinarima)!¹² Praktično, to bi, u stvari, moglo značiti povećavanje transfera za ujednačavanje u okviru ukupno zadatog iznosa nenamenskih transfera.

¹¹ Naravno, ukupan efekat predloženih poreskih promena na jednu lokalnu zajednicu zavisi i od tretmana socijalnih doprinosa i PDV-a, ali takva analiza prevazilazi okvire ovog rada.

¹² Važi i obrnuto: svaki kompenzacioni transfer u korist lokalnih zajednica doveo bi do jednakog smanjenja ostalih transfera u istom smeru kako bi se održao dati iznos svih transfera zajedno. Ukazali smo na ovaj defekt zakona još prilikom rada na njegovom nacrtu 2006. godine, ali naša sugestija nije prihvaćena.

(4) *bez kompenzacije*; I pored (3), pitanje je da li bi u postojećoj situaciji trebalo posegnuti za kompenzacionim transferom u korist Republike, a zbog razvoja događaja sa transferima lokalnim zajednicama u 2009. i 2010. godini. Naime, Zakonom o budžetu je derogiran Zakon o finansiranju lokalne samouprave i radikalno su smanjeni ovi transferi, daleko ispod 1,7% BDP-a, a zbog smanjenja javne potrošnje radi dogovora o stand-by aranžmanu sa MMF-om. Tako je rebalansom budžeta za 2009. godinu smanjen ukupan iznos transfera sa planiranih 40,7 na 25,7 milijardi, odnosno za celih 15,0 milijardi dinara. U budžetu za 2010. godinu zadržan je smanjeni nominalni iznos transfera iz 2009. godine (25,7 mrd) i pored inflacije.

Takvo radikalno smanjenje prihoda od transfera veoma je pogodilo budžete lokalnih zajednica. Stoga bi verovatno bilo bolje eventualno povećanje prihoda od poreza na zarade po scenariju 1 smatrati delimičnom naknadom lokalnim zajednicama za gubitke koje su pretrpeli tokom 2009. i 2010. godine usled velikog smanjenja transfera iz republičkog budžeta i ostaviti ga lokalnim zajednicama u celini. Ovo tim pre što je gubitak na transferima u 2009. godini znatno veći nego što bi bio dobitak: 15,0 prema 11,1 milijardi dinara (srednja varijanta).¹³

Postoji još jedan aspekt rasterećenja zarada kod lokalnih zajednica – rashodni. Naime, promena oporezivanja zarada ne samo da utiče na prihode budžeta, već utiče i na njegove rashode jer su porezi i doprinosi na zarade važan deo budžetskih troškova. Naime, iako će se teret poreza na zarade povećati po scenariju 1, a sa njima i prihod budžeta svih lokalnih zajednica, zbog ukidanja doprinosa za zdravstveno osiguranje i osiguranje od nezaposlenosti u slučaju u kojem bi se zadržao isti nivo neto zarada došlo bi do bitnog smanjenja bruto zarada, a time i budžetskih izdataka. Budući da ne raspolažemo podacima o zaposlenosti i strukturi zarada u opštinskim i gradskim organima, to nismo u stanju da procenimo visinu ovih efekata. Stvar se dodatno komplikuje planiranim znatnim povećanjem PDV-a, što bi, bar po očekivanju zaposlenih, trebalo da bude kompenzovano povećanjem neto zarada kako ne bi došlo do njihovog realnog smanjenja, tako da je krajnji efekat poreske reforme na budžete lokalnih zajednica potpuno neizvestan i da zavisi i od politike plata samih lokalnih zajednica.

Scenario 2

Realizacija varijante 3 donela bi lokalnim zajednicama gubitak od prihoda poreza na zarade u visini od 16,1 milijardi dinara. Taj gubitak bi trebalo nadoknaditi iz republičkih izvora iz dva razloga:

- stoga što bi realizacija ovog predloga donela preraspodelu prihoda u korist Republike, a na štetu lokalnih zajednica (povećanje PDV, a smanjenje poreza na zarade), što je nepravedno i nepotrebno i
- stoga što zakon (Zakon o finansiranju lokalne samouprave) nalaže takvu kompenzaciju, kako smo napred naveli.

Ukoliko se usvoji ideja da se lokalnim zajednicama nadoknadi gubitak prihoda od poreza na zarade, postavlja se pitanje kako to sprovesti. Postoji nekoliko mogućnosti:

1. *rast lokalnih prihoda*, tj. da se poveća neka lokalna dažbina i tako dobiju dodatni prihodi iz kojih bi bili pokriveni gubici kod poreza na zarade; iako prihvatljiva sa lokalnog

¹³ Po našem mišljenju obračun ukupnog iznosa transfera u budžetu Republike Srbije je sporan. Naime, dok je iznos transfera u budžetu za, na primer, 2008. godinu bio 36,1 milijardi, dotle je proračunat iznos na osnovu 1,7% BDP-a za 2007. godinu izneo 39,1 milijardu. Izgleda da republički budžet izdvaja za transfere manje nego što propisuje nadležni zakon (ovde za 3 milijarde, a u 2009. godini inicijalno za 5,6 milijardi), što se može smatrati stalnim, nezakonitim gubitkom lokalnih zajednica.

stanovišta, ova mera bi narušila načelo prihodne neutralnosti na nivou Srbije, koji je važan element poreske reforme; jer, ukupan prihod iz svih izvora i na svim nivoima bio bi veći nego što je sada, a zbog porasta prihoda od te lokalne dažbine.

2. *kompensacioni transfer*, tj. da se gubitak nadoknadi iz kompensacionog transfera koji bi bio uveden za ove namene; svaka opština bi dobila kompensacioni transfer iz budžeta Republike jednak procenjenom gubitku od poreza na zarade koji bi nastao promenom oporezivanja.

Za lokalne zajednice prva orijentacija nije dobra, a iz dva razloga:

- stoga što je, kako iskustvo uverljivo pokazuje, za lokalne zajednice daleko manje povoljno da se radi kompenzacije uvećava transfer budući da je njegova sudbina u budućnosti neizvesna; jer, određivanje transfera prolazi svake godine kroz politički proces i unosi elemente neizvesnosti, što lako može, kao u 2009. i 2010. godini, da se okonča krajnje nepovoljno po lokalne zajednice, odnosno smanjenjem transfera u odnosu na zakonsku normu; sa druge strane, podela prihoda je, po svemu sudeći, otpornija na političke uticaje, pa je tako ostala na snazi ona zakonska o 40% prihoda od poreza na zarade koji pripadaju lokalnim zajednicama,
- kompensacioni transfer, prema relevantnom zakonu, ni ne može da donese lokalnim zajednicama dodatne prihode, jer je, kako smo napred naveli, ukupan iznos transfera određen kroz procenat društvenog proizvoda, tj. fiksiran u nominalnom iznosu; stoga bi uvođenje kompensacionog transfera dovelo do smanjenja drugih transfera (za ujednačavanje i opšteg), pa bi ukupan rezultat ostao isti; došlo bi samo do izvesne preraspodele između lokalnih zajednica; jedini način da kompensacioni transfer donese dodatne prihode lokalnim zajednicama je narušavanje važećeg zakonskog okvira ili odgovarajuća promena Zakona o finansiranju lokalne samouprave.

Stoga je interes lokalnih zajednica u ovoj i svakoj sličnoj situaciji preuzimanje prihoda od pojedinih poreza i drugih dažbina, a izbegavanje transfera.

3. *povećanje učešća lokalnih zajednica u prihodu od poreza na zarade*, tj. da se koriguje naviše jedinstvena stopa učešća lokalnih zajednica u naplati poreza na zarade na njihovoj teritoriji (sada 40%), čime bi se pokrio deo gubitka, a da se razlika do potrebnih sredstava za svaku lokalnu zajednicu obezbedi kroz dodatni novčani transfer iz budžeta Srbije.

Po ovoj, povoljnijoj opciji bi se uvećao jedinstven procenat učešća lokalnih zajednica u prihodima od poreza na zarade na njihovim teritorijama, dok bi se razlika između potrebnog iznosa za svaku lokalnu zajednicu i prihoda obezbeđenog iz jedinstvenog procenta učešća pokrila kroz novčane dotacije iz republičkog budžeta.

Naša kalkulacija pokazuje da bi bilo moguće povećati učešće lokalnih zajednica sa sadašnjih 40% na 65%. Do ovog rezultata smo došli na sledeći način: obračunali smo koliki je procenat učešća svake opštine u prihodu porezu na zarade potreban da bi se eliminisao ceo gubitak; on se kretao od 62,2 u Lajkovcu i 63,2 u Kosjeriću do 81,9 u Gadžinom Hanu i 81,7% u Svrlijigu. Odabrali smo jedinstveno učešće od 65% jer je blizu najnižem, a zaokruženo i zato zgodno. Svaki viši jedinstven procenat učešća doneo bi većem broju opština ili gradova više prihoda nego što je potrebno za prostu kompenzaciju gubitka. Preostala razlika između potrebnih sredstava i prihoda od poreza na zarade u svakoj lokalnoj zajednici pokrila bi se novčanim transferima iz republičkog budžeta.

Proračun strukture efekata ove druge opcije je sledeći: od uvećanog procenta prihoda od poreza na zarade (tj. od 65%) lokalne zajednice bi ostvarile 14,8 milijardi dinara, dok bi za uvećanje transfera ostalo 2,0 milijardi dinara.

Scenario 3

Slično prethodnom, i ovaj predlog donosi gubitak prihoda svim lokalnim zajednicama prilikom predložene promene oporezivanja zarada. Taj gubitak bi dostigao 7,2 milijardi dinara.

Najbolji metod eliminacije viška sastoji se samo od povećanog učešća lokalnih zajednica u prihodu od poreza na zarade. Pošto proračun pokazuje da je lokalnim zajednicama potrebno povećati učešće u prihodima od poreza na zarade sa sadašnjih 40 na 48,4% do 48,6%, to je srednja vrednost za sve lokalne zajednica koja minimizuje odstupanja 48,5%. Verovatno ju je moguće zaokružiti na 50% bez vidljivih gubitaka za republički budžet.

Treba primetiti da bi po ovom scenariju i republički nivo imao gubitke prihoda, pa da bi bilo teško očekivati od Vlade predlog o povećanju učešća lokalnih zajednica.

Zaključci

Kako bi se postigla neutralnost prihoda i na lokalnom nivou, čini se da bi bilo najbolje:

- da se u slučaju povećanih prihoda (scenario 1) višak prihoda ostavi lokalnim zajednicama zbog njihove prikraćenosti u poslednje dve godine; ukoliko se to ne smatra realnim, trebalo bi stvoriti kompenzacioni transfer u korist Republike,
- da se u slučaju smanjenja prihoda (scenariji 2 i 3) poveća učešće lokalnih zajednica u porezu na zarade sa sadašnjih 40% na 65%, odnosno 50% respektivno i da se kod scenarija 2 uvede kompenzacioni transfer u korist lokalnih zajednica i
- da se kroz izmene Zakon o finansiranju lokalne samouprave kompenzacioni transfer isključi iz grupe transfera čiji se zbir ograničava na 1,7% društvenog proizvoda, odnosno da ustanovljavanje kompenzacionog transfera ne utiče na visinu ostalih transfera lokalnim zajednicama.

DODATAK I METODOLOGIJA

Osnovni problem koji se mora razrešiti u kvantifikovanju uticaja potencijalnih promena oporezivanja zarade na lokalne budžete je nedostatak podataka na lokalnom nivou, kao i način raspodele prihoda od poreza na zaradu između lokalnih i republičkog budžeta.

Podatak sa podacima proizlazi iz činjenice da Republički zavod za statistiku ne sakuplja podatke o zaposlenosti i platama na lokalnom nivou. Podaci o zaposlenosti i platama se sakupljaju u okviru statističkog istraživanja RAD1 na nivou privrednih subjekata i onda se agregiraju na nivo lokalne samouprave na osnovu prebivališta pravnog lica. RAD1 ne obuhvata zaposlene kod preduzetnika, kao ni zaposlene u vojsci i policiji. Raspodela plata za zaposlene kod preduzetnika se prikuplja kroz posebno statističko istraživanje, RAD15.

Porez na zaradu se između republičkog i lokalnih budžeta raspodeljuje na osnovu prebivališta zaposlenog, što znači da lokalna samouprava koja dobija prihod od ovog poreza nije nužno i samouprava u kojoj je osoba zaposlena.

Uzimajući u obzir navedene probleme, a kako bismo napravili bazu podataka koja bi nam omogućila odgovarajuću procenu efekata poreske reforme na nivou lokalne samouprave, analizirali smo i uporedili sledeće podatke za 2009. godinu:

1. Zaposlenost i raspodelu plata prikupljenu kroz statistička istraživanja RAD1 i RAD 15
2. Podatke o prosečnim platama na nivou lokalne samouprave
3. Podatke o prihodu od poreza na zaradu po lokalnim samoupravama

Nakon analize ovih podataka, a imajući u vidu ciljeve istraživanja, definisali smo zahtev Republičkom zavodu za statistiku za nužne korekcije i dodatne procene. Na osnovu ovog zahteva, RZS je napravio bazu podataka koja obuhvata sve zaposlene (sva pravna lica, sve preduzetnike, policiju i vojsku). Treba napomenuti, međutim, da se svi ovi podaci odnose na prebivalište pravnog lica, budući da ne postoje izvori podataka iz kojih je moguće konstruisati drugačije (relevantnije) podatke.

Sledeći koraci u pripremi podataka su bili:

1. Izračunavanje procenjenih prihoda od poreza na zaradu, zasnovano na statističkim podacima o platama
2. Poređenje i analiza razlika između stvarne i izračunate naplate poreza i prosečne plate
3. Ispravljanje i objašnjavanje razlika

U sprovođenju ove analize, koristili smo sledeće podatke i dodatne dokaze:

1. Podaci o poreskim dugovima (glavnica i kamata) do kojih se došlo kroz terensku i kancelarijsku kontrolu u Poreskoj upravi;
2. Podaci o apsolutnoj i relativnoj veličini lokalne samouprave i njenom geografskom položaju;
3. Drugi potencijalni faktori (fiskalna disciplina u određenoj samoupravi, postojanje i značaj preduzeća u restrukturiranju i u državnom vlasništvu itd)

Kao što je i očekivano, u određenim slučajevima postoje veoma značajne razlike između izračunate i stvarne naplate poreza na zaradu. Neki od razloga su:

- Kao što je ranije objašnjeno, podaci o zaposlenosti i platama se zasnivaju na prebivalištu poslodavca, dok se poreski podaci zasnivaju na prebivalištu zaposlenog. Pretpostavljajući određenu migraciju, ona mora da dovede do nekih očekivanih ishoda. Na primer, možemo da očekujemo da će industrijski i komercijalni centri privlačiti radnu snagu iz okolnih samouprava, što dovodi do toga da je u tim okolnim samoupravama prihod od poreza na zaradu viši nego što je obračunat na osnovu zaposlenosti, a da je on niži od očekivanog u tim industrijskim i komercijalnim centrima.
- Drugi razlog razlika između obračunate i stvarne naplate je činjenica da stvarna naplata obuhvata naplatu u toku perioda bez obzira na to kada je poreska obaveza nastala. To znači da se deo naplate odnosi na prethodne godine, dok se deo obaveze nastale u tekućoj godini ne naplaćuje. Sa druge strane, obračunati prihodi podrazumevaju da se sve obaveze nastale u jednom periodu i izmiruju u istom periodu.
- Fiskalna disciplina i sprovođenje poreskih zakona su, izgleda, slabije u nekim lokalnim samoupravama i u velikim društvenim i državnim firmama, koje su u restrukturiranju. Primetili smo znatno niže prihode od očekivanih u lokalnim samoupravama u kojima i dalje dominiraju ovakve kompanije.

Nakon naknadnog pregleda podataka i postizanja konzistentnosti između različitih podataka, izračunali smo odnose izračunatih i stvarnih prihoda od poreza na zaradu za svaku lokalnu samoupravu. Ovaj odnos je indikator svih faktora koje smo ranije pomenuli, uglavnom migracije i fiskalne discipline. Pretpostavili smo da su ovi faktori relativno postojani, odnosno da će makar postojati u 2010 godini i da ovaj odnos može da se koristi za izračunavanje efekata različitih scenarija.

Svi podaci, kao i odnosi izračunatih i stvarnih podataka za svaku lokalnu samoupravu se nalaze u priloženim Excel fajlovima.¹⁴

Nakon toga smo izračunali efekte različitih scenarija, uzimajući u obzir istu raspodelu plata kao u prošloj godini, kao i isti odnos stvarnih i obračunatih poreza. Dodatno, radeći sa godišnjim podacima za 2009. godinu i kako bismo dobili uporedivi neoporezivi iznos zarade, izvršili smo deflaciju iznosa od 16.500 dinara inflacijom u 2009. godini, što nam je otprilike dalo neoporezivi iznos od 15.000 dinara (što je postojeća granica u platnim razredima, a koje nam je dostavio RZS), dok smo za scenario koji nije pretpostavljao rast u neoporezivom delu koristili podatak iz 2009. godine od 5.938 dinara. Takođe, morali smo da napravimo određene pretpostavke vezano za tretman takozvanog „toplog obroka“. Pretpostavili smo da polovina zaposlenih prima topli obrok, koji se oporezuje na isti način kao i zarada.

Imajući u vidu da i zaposleni i poslodavci mogu da ostvare i dobitak, odnosno gubitak, u zavisnosti od toga da li se neto ili bruto plata posmatra fiksno, kao i da su u prosečnoj alternativi dobitci/gubici podjednako raspoređeni između ovih grupa, za svaki scenario smo izračunali efekat promena poreza pretpostavljajući:

¹⁴ Važno je napomenuti da se izračunate prosečne plate po opštini donekle razlikuju od prosečne plate koju objavljuje RZS zato što naša izračunata prosečna plata uključuje zaposlene u vojsci i policiji (što podiže prosečnu platu), kao i zaposlene kod preduzetnika (što smanjuje prosečnu platu). Relativni značaj ove dve grupe u ukupnoj zaposlenosti je glavni razlog razlike između naše izračunate prosečne zarade i one koju objavljuje RZS.

- Bruto plata je fiksna – što znači da zaposleni dobijaju/snose sve efekte poreskih promena, dok troškovi poslodavaca ostaju isti; u ovoj varijanti se različiti poreski scenariji primenjuju na već postojeću poresku osnovicu, odnosno postojeće bruto plate.
- Neto plata je fiksna – što znači da pozicija zaposlenih ostaje ista, a poslodavci su ti koji snose pune efekte promene poreza; ova varijanta pretpostavlja obračun neto plate, a zatim i izračunavanje nove bruto plate nakon promena poreskog sistema pod različitim scenarijima.
- Koristi i troškovi se ravnomerno dele između poslodavaca i zaposlenih; ova varijanta predviđa prosek prethodne dve varijante.

DODATAK II
Efekti sva tri scenarija po lokalnoj samoupravi (Varijanta 3)

RSD mil.

	Naplata 2009	Scenario 1		Scenario 2		Scenario 3	
		Naplata	Dobitak/ Gubitak	Naplata	Dobitak/ Gubitak	Naplata	Dobitak/ Gubitak
Ada	60.2	69.9	9.7	33.0	-27.2	49.5	-10.7
Aleksandrovac	64.5	70.8	6.3	33.4	-31.1	53.0	-11.5
Aleksinac	146.4	177.8	31.4	83.8	-62.7	120.4	-26.0
Alibunar	65.5	78.5	13.0	37.0	-28.5	53.8	-11.6
Apatin	132.2	174.2	42.1	82.0	-50.2	108.7	-23.5
Arandjelovac	198.8	232.7	33.9	109.7	-89.1	163.5	-35.3
Arilje	64.6	67.4	2.8	31.9	-32.7	53.1	-11.5
Babušnica	29.1	32.5	3.4	15.3	-13.7	23.9	-5.2
Bač	38.5	43.4	5.0	20.5	-18.0	31.6	-6.8
Bačka Palanka	263.3	327.6	64.3	154.3	-109.0	216.5	-46.8
Bačka Topola	148.9	181.1	32.2	85.3	-63.5	122.4	-26.5
Bački Petrovac	60.5	69.0	8.5	32.6	-28.0	49.8	-10.8
Bajina Bašta	97.6	119.6	22.0	56.4	-41.2	80.2	-17.4
Batočina	36.5	42.9	6.4	20.2	-16.3	30.0	-6.5
Bečej	133.1	157.3	24.2	74.2	-59.0	109.4	-23.7
Bela Crkva	47.0	56.6	9.6	26.7	-20.4	38.7	-8.4
Bela Palanka	32.3	36.5	4.2	17.2	-15.1	26.6	-5.7
Beočin	74.4	98.4	24.1	46.3	-28.1	61.1	-13.2
Beograd	16,164.6	21,576.5	5,411.9	10,150.4	-6,014.2	13,290.5	-2,874.2
Blace	28.8	31.5	2.6	14.9	-14.0	23.7	-5.1
Bogatić	50.2	58.7	8.6	27.7	-22.5	41.2	-8.9
Bojnik	16.4	18.4	2.0	8.7	-7.7	13.5	-2.9
Boljevac	28.2	32.8	4.5	15.5	-12.8	23.2	-5.0
Bor	180.2	227.6	47.4	107.1	-73.1	148.2	-32.1
Bosilegrad	20.4	24.1	3.7	11.3	-9.0	16.8	-3.6
Brus	45.0	50.9	5.9	24.0	-21.0	37.0	-8.0
Bujanovac	88.6	106.8	18.2	50.3	-38.3	72.8	-15.8
Čačak	530.4	641.6	111.2	302.3	-228.1	436.1	-94.3
Čajetina	57.2	65.8	8.6	31.0	-26.2	47.0	-10.2
Ćićevac	26.7	29.8	3.1	14.0	-12.6	21.9	-4.7
Čoka	38.8	46.5	7.6	21.9	-16.9	31.9	-6.9
Crna Trava	5.6	6.4	0.8	3.0	-2.6	4.6	-1.0
Čuprija	121.8	146.1	24.4	68.9	-52.9	100.1	-21.7
Despotovac	54.5	69.0	14.4	32.5	-22.1	44.8	-9.7
Dimitrovgrad	36.3	44.3	8.0	20.9	-15.5	29.9	-6.5
Doljevac	45.1	52.7	7.6	24.9	-20.2	37.1	-8.0
Gadžin Han	19.2	19.9	0.7	9.4	-9.8	15.8	-3.4
Golubac	22.0	25.4	3.4	12.0	-10.0	18.1	-3.9
Gornji Milanovac	212.9	250.3	37.4	118.0	-94.9	175.0	-37.8
Indija	192.5	225.3	32.8	106.2	-86.2	158.2	-34.2
Irig	30.8	36.8	6.0	17.4	-13.5	25.3	-5.5
Ivanjica	98.9	110.5	11.6	52.1	-46.8	81.3	-17.6
Jagodina	269.5	307.0	37.5	144.8	-124.7	221.6	-47.9
Kanjiža	106.8	133.2	26.4	62.7	-44.1	87.8	-19.0
Kikinda	316.7	388.2	71.5	182.8	-133.8	260.4	-56.3

Kladovo	95.2	120.0	24.8	56.5	-38.7	78.3	-16.9
Knić	23.9	27.5	3.6	13.0	-10.9	19.6	-4.2
Knjaževac	90.0	97.4	7.5	46.0	-44.0	74.0	-16.0
Koceljeva	28.5	34.1	5.6	16.1	-12.4	23.5	-5.1
Kosjerić	50.3	67.6	17.3	31.8	-18.5	41.3	-8.9
Kovačica	66.9	80.2	13.4	37.8	-29.1	55.0	-11.9
Kovin	121.1	148.5	27.3	69.9	-51.2	99.6	-21.5
Kragujevac	880.3	1,111.6	231.3	523.4	-356.9	723.8	-156.5
Kraljevo	562.0	684.3	122.3	322.3	-239.6	462.1	-99.9
Krupanj	34.8	40.4	5.5	19.0	-15.8	28.7	-6.2
Kruševac	493.0	602.4	109.5	283.8	-209.1	405.3	-87.7
Kučevo	36.7	43.1	6.4	20.3	-16.4	30.2	-6.5
Kula	178.9	216.8	37.9	102.2	-76.7	147.1	-31.8
Kuršumlija	63.7	76.7	13.0	36.1	-27.6	52.4	-11.3
Lajkovac	121.6	166.1	44.5	78.1	-43.5	99.9	-21.6
Lapovo	28.5	34.0	5.5	16.0	-12.5	23.5	-5.1
Lebane	39.9	48.3	8.4	22.7	-17.1	32.8	-7.1
Leskovac	467.1	567.3	100.3	267.3	-199.8	384.0	-83.0
Ljig	49.3	57.0	7.6	26.9	-22.5	40.6	-8.8
Ljubovija	42.5	50.0	7.5	23.6	-18.9	34.9	-7.5
Loznica	249.4	292.7	43.3	138.0	-111.4	205.1	-44.3
Lučani	48.8	59.1	10.3	27.9	-21.0	40.2	-8.7
Majdanpek	53.3	64.4	11.1	30.3	-23.0	43.9	-9.5
Mali Idoš	39.4	45.7	6.3	21.5	-17.8	32.4	-7.0
Mali Zvornik	35.1	42.2	7.1	19.9	-15.3	28.9	-6.2
Malo Crniće	15.0	15.6	0.6	7.4	-7.6	12.3	-2.7
Medveđa	20.5	26.3	5.8	12.4	-8.2	16.9	-3.7
Merošina	29.5	33.0	3.6	15.6	-13.9	24.2	-5.2
Mionica	32.1	36.5	4.4	17.2	-14.9	26.4	-5.7
Negotin	127.1	155.2	28.1	73.1	-54.0	104.5	-22.6
Niš	1,627.2	2,103.7	476.5	990.1	-637.2	1,337.9	-289.3
Nova Crnja	27.7	33.9	6.3	16.0	-11.7	22.8	-4.9
Nova Varoš	59.5	70.7	11.2	33.3	-26.2	48.9	-10.6
Novi Bečej	81.9	97.1	15.1	45.8	-36.2	67.4	-14.6
Novi Kneževac	40.2	48.3	8.2	22.8	-17.4	33.0	-7.1
Novi Pazar	240.5	289.5	49.0	136.4	-104.0	197.7	-42.8
Novi Sad	2,885.1	3,741.0	855.9	1,760.8	-1,124.3	2,372.2	-512.9
Odžaci	97.8	116.2	18.4	54.8	-43.0	80.4	-17.4
Opovo	34.5	42.5	8.0	20.0	-14.5	28.4	-6.1
Osečina	23.7	27.5	3.8	13.0	-10.7	19.5	-4.2
Pančevo	784.5	1,035.2	250.7	487.0	-297.5	645.0	-139.5
Paraćin	170.3	203.2	32.9	95.8	-74.6	140.0	-30.3
Pećinci	82.8	106.1	23.3	49.9	-32.9	68.1	-14.7
Petrovac	64.4	72.1	7.7	34.0	-30.4	53.0	-11.5
Pirot	294.3	361.3	67.0	170.1	-124.2	242.0	-52.3
Plandište	36.5	39.9	3.4	18.9	-17.7	30.0	-6.5
Požarevac	541.6	714.7	173.1	336.2	-205.5	445.3	-96.3
Požega	116.7	137.4	20.7	64.8	-52.0	96.0	-20.8
Preševo	50.6	63.9	13.3	30.1	-20.6	41.6	-9.0
Priboj	73.7	77.9	4.2	36.8	-36.9	60.6	-13.1
Prijepolje	105.5	122.9	17.3	57.9	-47.6	86.8	-18.8
Prokuplje	159.6	193.0	33.4	90.9	-68.7	131.2	-28.4

Rača	20.0	22.1	2.1	10.4	-9.6	16.4	-3.6
Raška	97.6	123.8	26.2	58.3	-39.4	80.3	-17.4
Ražanj	16.5	19.8	3.3	9.3	-7.2	13.6	-2.9
Rekovac	18.7	21.5	2.7	10.1	-8.6	15.4	-3.3
Ruma	226.9	268.8	41.9	126.7	-100.2	186.5	-40.3
Šabac	520.4	643.6	123.2	303.1	-217.2	427.9	-92.5
Sečanj	49.8	59.3	9.6	28.0	-21.8	40.9	-8.8
Senta	125.1	158.3	33.2	74.5	-50.6	102.9	-22.2
Šid	126.2	153.4	27.2	72.3	-53.9	103.7	-22.4
Sjenica	52.2	62.5	10.3	29.4	-22.8	42.9	-9.3
Smederevo	530.1	684.2	154.1	321.9	-208.2	435.8	-94.3
SmederevskaPalanka	188.1	220.9	32.8	104.2	-83.9	154.7	-33.4
Sokobanja	47.3	58.5	11.2	27.6	-19.7	38.9	-8.4
Sombor	409.4	506.5	97.1	238.5	-170.8	336.6	-72.8
Srbobran	49.1	59.3	10.2	27.9	-21.2	40.4	-8.7
Sremska Mitrovica	376.7	474.7	98.0	223.5	-153.2	309.7	-67.0
Sremski Karlovci	49.6	63.9	14.3	30.1	-19.5	40.8	-8.8
Stara Pazova	310.5	361.7	51.2	170.6	-140.0	255.3	-55.2
Subotica	783.4	954.9	171.5	449.9	-333.5	644.1	-139.3
Surdulica	70.4	85.0	14.5	40.0	-30.4	57.9	-12.5
Svilajnac	66.8	78.7	11.9	37.1	-29.7	54.9	-11.9
Svrljig	31.8	32.8	1.0	15.5	-16.3	26.1	-5.6
Temerin	140.1	160.0	19.9	75.5	-64.6	115.2	-24.9
Titel	52.7	63.6	10.9	29.9	-22.7	43.3	-9.4
Topola	48.9	56.3	7.4	26.6	-22.3	40.2	-8.7
Trgovište	12.8	14.6	1.8	6.9	-5.9	10.5	-2.3
Trstenik	93.2	101.7	8.5	48.0	-45.2	76.6	-16.6
Tutin	49.5	58.9	9.4	27.8	-21.8	40.7	-8.8
Ub	91.1	109.2	18.1	51.5	-39.6	74.9	-16.2
Užice	490.1	620.6	130.6	292.2	-197.9	402.9	-87.1
Valjevo	429.1	513.2	84.1	241.9	-187.2	352.8	-76.3
Varvarin	28.6	33.8	5.2	15.9	-12.7	23.5	-5.1
Velika Plana	139.7	166.0	26.3	78.2	-61.5	114.8	-24.8
Veliko Gradište	42.2	47.7	5.5	22.5	-19.7	34.7	-7.5
Vladičin Han	49.3	55.7	6.4	26.3	-23.1	40.6	-8.8
Vladimirci	37.8	42.8	5.1	20.2	-17.6	31.1	-6.7
Vlasotince	65.7	70.3	4.6	33.2	-32.5	54.0	-11.7
Vranje	369.4	449.6	80.2	211.8	-157.6	303.7	-65.7
Vrbas	215.5	260.0	44.5	122.5	-93.0	177.2	-38.3
Vrnjačka Banja	99.6	114.5	14.9	54.0	-45.6	81.9	-17.7
Vršac	338.5	445.3	106.8	209.5	-129.0	278.3	-60.2
Žabalj	88.7	103.4	14.8	48.8	-39.9	72.9	-15.8
Žabari	15.9	18.6	2.7	8.8	-7.1	13.0	-2.8
Žagubica	20.9	24.9	4.0	11.7	-9.2	17.2	-3.7
Zaječar	257.2	318.4	61.2	150.0	-107.2	211.5	-45.7
Žitište	51.7	61.0	9.4	28.8	-22.9	42.5	-9.2
Žitorađa	33.2	39.0	5.8	18.4	-14.8	27.3	-5.9
Zrenjanin	722.3	928.0	205.7	436.7	-285.6	593.8	-128.5

Statistička baza, kao i svi nalazi se nalaze u odvojenim Excel fajlovima.

DODATAK III
Lokalne samouprave grupisane po kvintilima prosečne plate

Kvintil 1	Kvintil 2	Kvintil 3	Kvintil 4	Kvintil 5
Bela Palanka	Alibunar	Boljevac	Kikinda	Kruševac
Vladičin Han	Veliko Gradište	Titel	Kovin	Negotin
Gadžin Han	Prijepolje	Ražanj	Kučevo	Preševo
Svrljig	Vladimirci	Indija	Valjevo	Bor
Babušnica	Krupanj	Arandjelovac	Gornji Milanovac	Sokobanja
Kuršumlija	Mionica	Koceljeva	Čuprija	Niš
Blace	Golubac	Ada	Lučani	Nova Crnja
Rača	Merošina	Prokuplje	Aleksinac	Kanjiža
Bojnik	Rekovac	Žitište	Vrbas	Medveđa
Knjaževac	Žitorađa	Žabalj	Ruma	Raška
Priboj	Doljevac	Sjenica	Nova Varoš	Sremski Karlovci
Vlasotince	Paraćin	Batočina	Velika Plana	Sremska Mitrovica
Malo Crniće	Kula	Irig	Sečanj	Kragujevac
Plandište	Osečina	Mali Idoš	Bačka Topola	Despotovac
Arilje	Ljig	Dimitrovgrad	Čoka	Kladovo
Ivanjica	Knić	Bogatić	Novi Bečej	Senta
Brus	Čajetina	Novi Pazar	Opovo	Pećinci
Trstenik	Lebane	Smederevska Palanka	Čačak	Užice
Aleksandrovac	Srbobran	Varvarin	Mali Zvornik	Zrenjanin
Bač	Odžaci	Vranje	Novi Kneževac	Novi Sad
Crna Trava	Loznica	Požega	Bujanovac	Smederevo
Lapovo	Temerin	Tutin	Zaječar	Pančevo
Topola	Jagodina	Svilajnac	Subotica	Beočin
Bečej	Žagubica	Bela Crkva	Šabac	Vršac
Bosilegrad	Vrnjačka Banja	Žabari	Majdanpek	Apatin
Ćićevac	Ljubovija	Leskovac	Sombor	Požarevac
Petrovac	Kovačica	Ub	Bačka Palanka	Kosjerić
Trgovište	Stara Pazova	Surdulica	Kraljevo	Beograd
Bački Petrovac	Pirot	Šid	Bajina Bašta	Lajkovac