

УДК 336.02

342.25(497.11)

Марија Ђурковић

Економски факултет у Нишу

АНАЛИЗА ФИСКАЛНИХ ИНДИКАТОРА ЛОКАЛНИХ САМОУПРАВА У ТОПЛИЧКОМ ОКРУГУ

Апстракт: Ефикасност економије сваке државе зависи од фискалних индикатора као показатеља макроекономске стабилности. Значајну улогу у праћењу и анализирању фискалних индикатора има фискална политика, чији је задатак постизање стабилности фискалног система и јавних финансија. Фискални индикатори приходне и расходне стране буџета, како централног нивоа власти, тако и нивоа локалне самоуправе, у знатној мери могу открити да ли је фискална политика ваљано вођена. На приходној страни буџета се као главна категорија прихода јављају порески приходи, док се на расходној страни увек појављују текући и капитални расходи. Анализом фискалних индикатора локалних самоуправа у Топличком округу, стећи ће се увид у ефикасност управљања јавним финансијама.

Кључне речи: фискални индикатори, јавне финансије, буџет, локална самоуправа, порески приходи.

Увод

Буџет је један од најважнијих показатеља ефикасности вођења фискалне политике, која је део укупне економске политике једне државе. Употребом одговарајућих фискалних инструмената, њоме се може утицати на запосленост, али и привредни просперитет читаве државе. Од круцијалног значаја је однос циљева и инструмената фискалне политике, јер ће она бити ефикасна само онда када је тај однос усаглашен. У којој мери је фискална политика неке државе рационална, најбоље се може видети на основу њеног доприноса економској политици земље. Позната је чињеница да јединице локалне самоуправе могу имати значајан утицај на буџет целе државе. Због тога, постоје јасна правила о висини задужености локалних самоуправа. Поштовањем претходно поменутих правила, постиже се стабилност јавних финансија и то, пре свега, на локалном нивоу, а тиме и на централном нивоу једне државе. Висина јавних прихода и расхода у буџету представља својеврсно огледало начина управљања јавним финансијама. Такође, структура прихода и расхода у буџетима је веома значајна, а често је и кључни показатељ ефикасности вођења

фискалне политике. Овај рад ће бити посвећен анализи фискалних индикатора локалних самоуправа у Топличком округу. Дакле, предмет анализе биће јавне финансије Града Прокупља, али и три општине Топличког округа: Куршумлије, Блага и Житорађе. Најпре ћемо се осврнути на фискалне индикаторе приходне и расходне стране буџета јединица локалних самоуправа у Републици Србији, а потом ћемо то приказати на примеру локалних самоуправа Топличког округа. На основу ове анализе, стећи ће се увид у ефикасност вођења јавних финансија, структуру буџета, али и степен финансијске аутономије јединица локалних самоуправа Топличког округа.

2. Фискални индикатори локалних самоуправа у Републици Србији

Пре него што пређемо на конкретну анализу, потребно је дефинисати појам локалне самоуправе. Локална самоуправа је право грађана да непосредно и преко слободно изабраних представника, управљају јавним пословима од непосредног, заједничког и општег интереса за локално становништво, као и право и обавеза органа локалне самоуправе да, у складу са законом планирају, уређују и управљају јавним пословима који су у њиховој надлежности и од интереса за локално становништво (Закон о локалној самоуправи, <http://mduls.gov.rs/wp-content/uploads/ZAKON-O-LOKALNOJ-SAMOUPRAVI.pdf>, чл. 2.). Причу о фискалним показатељима локалних самоуправа започињемо кратким објашњењем државних прихода и расхода. Наиме, то су средства која држава прикупља и користи у циљу реализације својих основних функција. Процентом висине и структуре јавних прихода и расхода, држава утиче на привредне учеснике, усмерава привредну активност и обезбеђује услове за даљи привредни раст (Васиљевић, 2011). Када је реч о фискалним показатељима приходне стране буџета ЈЛС у нашој земљи, најзначајнију категорију чине порески приходи, чији се пораст учешћа у буџетима ЈЛС примећује из године у годину. У оквиру пореских прихода, издваја се порез на доходак физичких лица. Табела број 1 јасно показује учешће одабраних категорија прихода у укупним приходима јединица локалних самоуправа, а обухваћен је период од 2020. до 2022. године.

Табела 1. Учешће одабраних категорија прихода у укупним приходима
ЈЛС
Републике Србије

Категорија прихода Година и учешће у укупним приходима ЈЛС	2020.	2021.	2022.
1. Порези	61,67%	63,90%	67,14%
Порез на доходак физичких лица	40,22%	43,20%	45,56%
Порез на имовину	16,73%	16,02%	17,37%
Остали порези	4,72%	4,68%	4,21%
2. Донације и трансфери	18,10%	19,31%	13,64%
3. Остали приходи	18,93%	16,24%	18,64%
4. Примања од задуживања	1,27%	0,48%	0,27%
5. Приходи од продаје финансијске имовине	0,03%	0,07%	0,31%

Извор: Обрада аутора на основу података из Билтена јавних финансија
https://www.mfin.gov.rs//upload/media/UqlS1U_634e9f6ff361e.pdf, стр. 64

На расходној страни буџета ЈЛС у Републици Србији, појављују се текући и капитални расходи. У оквиру текућих расхода, запажено је учешће позиције коришћења роба и услуга, а за њом следе расходи за запослене. Треба нагласити да су управо текући расходи први по висини учешћа у структури укупних расхода јединица локалне самоуправе у Републици Србији. На динамику раста државних расхода делују различити чиниоци, а њихово смањење није једини циљ реформе јавног сектора (Арсић, 2012). У наредном табеларном приказу налазе се подаци о учешћу појединих врста расхода у укупним расходима ЈЛС у Републици Србији, такође за претходно поменути временски период.

Табела 2. Учешће одабраних категорија расхода у укупним расходима ЈЛС Републике Србије

Категорија расхода Година и учешће у укупним расходима ЈЛС	2020.	2021.	2022.
1. Текући расходи	80,66%	80,07%	86,18%
Расходи за запослене	20,3%	18,68%	22,03%
Коришћење роба и услуга	33,91%	34,52%	36%
Кamate	0,48%	0,36%	0,26%
Субвенције	5,88%	5,59%	4,44%
Донације и трансфери	9,37%	1,75%	2,07%
Права из социјалног осигурања	4,68%	13%	14,64%
Остали расходи	6,04%	6,18%	6,75%
2. Капитални расходи	16,34%	16,86%	10,97%
3. Отплата главнице	2,75%	2,44%	1,72%
4. Набавка финансијске имовине	0,25%	0,62%	1,14%

Извор: Обрада аутора на основу података из Билтена јавних финансија
https://www.mfin.gov.rs/upload/media/UqIS1U_634e9f6ff3361e.pdf, стр. 64

3. Фискални показатељи приходне стране буџета локалних самоуправа у Топличком округу

Структуру укупних прихода ЈЛС Топличког округа чине текући приходи и примања од продаје нефинансијске имовине. Просечно учешће текућих прихода у укупним приходима ЈЛС Топличког округа је у 2020. години износило 99,83%, док је у 2021. години та вредност била 98,05%. Када је реч о приходима по основу продаје нефинансијске имовине, учешће ових прихода је запажено у 2021. години на примеру Града Прокупља. Што се тиче примања по основу задуживања и продаје финансијске имовине, она нису забележена ни у једној од ЈЛС које су предмет истраживања.

Табела 3. Структура укупних прихода ЈЛС Топличког округа

Врста прихода	Прокупље		Куршумлија		Блаце		Житорађа	
	2020.	2021.	2020.	2021.	2020.	2021.	2020.	2021.
Текући приходи (у 000)	11.501	12.847	5.765	6.627	3.253	4.048	3.616	4.078
Учешће текућих прихода у укупним приходима (%)	99,5	93,8	99,8	98,4	100	100	100	100
Примања од продаје нефинансијске имовине (у 000)	5	854	11	110	0	0	0	0
Учешће примања од продаје нефинансијске имовине у укупним приходима (%)	0	6,2	0,2	1,6	0	0	0	0

Извор: Обрада аутора на основу података из Аналитичко-извештајног система ЈЛС <https://jls3.rsjp.gov.rs:82/menu.html#> и поједничаних буџета¹ Града Прокупља и осталих општина Топличког округа

Увидом у укупне и уступљене приходе, можемо доћи до података о степену самофинансирања ЈЛС Топличког округа. Наведени подаци анализирају се за 2020. и 2021. годину, те су исти приказани у табели број 4. Можемо видети да највиши степен самофинансирања има Прокупље, док општину Житорађа карактерише најнижи степен финансијске аутономије.

¹ Буџет Града Прокупља <https://prokuplje.org.rs/pkdokumenta/>,
Буџет Општине Блаце <https://www.blace.org.rs/budzet.html>,
Буџет Општине Куршумлија <https://kursumlija.org/budzet/>,
Буџет Општине Житорађа http://www.zitoradja.org/?page_id=2120.

Табела 4. Степен самофинансирања ЈЛС Топличког округа

Категорија прихода	Прокупље		Куршумлија		Блаце		Житорађа	
	2020.	2021.	2020.	2021.	2020.	2021.	2020.	2021.
1. Укупни приходи (у 000)	11.506	13.701	5.777	6.738	3.253	4.048	3.616	4.078
2. Изворни и уступљени приходи (у 000)	7.684	8.887	3.167	3.752	1.623	2.011	1.529	1.883
3. Степен самофинансирања ЈЛС (3= 2/1*100)	66,8	64,9	54,8	55,7	49,9	49,7	42,3	46,2

Извор: Обрада аутора на основу података из Аналитичко-извештајног система ЈЛС <https://jls3.rsjp.gov.rs:82/menu.html#> и појединачних буџета Града Прокупља и осталих општина Топличког округа

Како текући приходи представљају најзначајнију позицију на приходној страни буџета, што на централном, тако и на нивоу локалних самоуправа, у наредном приказу ће детаљније бити приказана њихова структура. Порески приходи се издвајају као категорија која има најзначаније учешће у укупним текућим приходима, које је у посматраним годинама у просеку износило 48,78% (2020. г.) и 50,98% (2021.г.). Такође, запажено је и учешће донација и прихода од трансфера других нивоа власти. Највећи проценат учешћа поменуте категорије прихода у укупним текућим приходима бележи општина Житорађа, а најмањи Прокупље, што се може објаснити чињеницом да једино Прокупље, у односу на остале ЈЛС Топличког округа, има статус града од 2018. године.

Табела 5. Структура текућих прихода ЈЛС Топличког округа

Врста прихода	Прокупље		Куршумлија		Блаце		Житорађа	
	2020.	2021.	2020.	2021.	2020.	2021.	2020.	2021.
Порески приходи (у 000)	7.131	8.285	2.841	3.407	1.501	1.836	1.362	1.746
Учешће пореских прихода у укупним текућим приходима (%)	62	64,5	49,3	51,4	46,1	45,3	37,7	42,8
Приходи од трансфера других нивоа власти	3.814	3.916	2.596	2.866	1.628	2.036	2.087	2.195
Приходи од донација	0	58	104	0	0	15	0	30
Учешће прихода од трансфера и донација у укупним текућим приходима (%)	33,2	30,9	46,8	43,2	50	50,7	57,7	54,5

Извор: Обрада аутора на основу података из Аналитичко-извештајног система ЈЛС <https://jls3.rsjp.gov.rs:82/menu.html#> и појединачних буџета Града Прокупља и осталих општина Топличког округа

Структуру пореских прихода на примеру свих анализираних ЈЛС чине приходи од пореза на доходак грађана, приходи од пореза на непокретности, као и приходи од пореза на имовину. Њихово учешће у укупним пореским приходима обрачунато је у табеларном приказу број 6. Од наведених категорија, примат има порез на доходак грађана, чије је учешће у укупним пореским приходима општине Блаце у 2020. години било приближно 90%. Просечно учешће пореза на доходак грађана у укупним пореским приходима је у 2020. години у ЈЛС Топличког округа износило 73,2%, а у 2021. години 72,6%. Све ово указује на чињеницу да у структури пореских прихода доминирају директни порези.

Табела 6. Структура пореских прихода у ЈЛС Топличког округа

Врста пореза	Прокупље		Куршумлија		Блаце		Житорађа	
	2020.	2021.	2020.	2021.	2020.	2021.	2020.	2021.
Приходи од пореза на доходак грађана (у 000)	5.591	6.350	2.006	2.534	1.212	1.078	865	1.513
Учешће прихода од пореза на доходак грађана у укупним пореским приходима (%)	78,4	76%	70,6	69,1	86,1	58,7	57,6	86,6
Приходи од пореза на непокретности	762	852	438	529	507	66	444	83
Учешће прихода од пореза на непокретности у укупним пореским приходима (%)	10,7	10,3	15,4	15,5	4,7	27,6	29,6	4,7
Приходи од пореза на имовину, изузев пореза на непокретности	181	360	81	146	44	62	33	62
Учешће прихода од пореза на имовину у укупним пореским приходима (%)	2,5	4,4	2,9	4,3	3,1	3,4	2,2	3,5

Извор: Обрада аутора на основу података из Аналитичко-извештајног система ЈЛС <https://jls3.rsjp.gov.rs:82/menu.html#> и поједначних буџета Града Прокупља и осталих општина Топличког округа

4. Фискални показатељи расходне стране буџета локалних самоуправа у Топличком округу

Како ће овај део рада бити посвећен кључним индикаторима расходне стране буџета ЈЛС, треба се упознати са категоријама расхода које ће чинити срж анализе. Наиме, на расходној страни буџета издвајају се две главне групе расхода: текући и капитални. Текући расходи представљају део издатака, односно трошкова, који припадају општем делу буџета и финансијских планова свих корисника буџетских средстава. У оквиру текућих расхода издвајају се:

- Расходи за запослене, у које се убрајају зараде запослених, као и одређене врсте накнада, попут накнада за превоз или јубиларне награде,

- Расходи за коришћење роба и услуга, у које се могу навести трошкови ПТТ услуга, трошкови службеног путовања, платног промета и слично,
- Расходи за камате, које настају услед коришћења кредита домаћих или страних банака,
- Остали расходи, у које се убрајају субвенције, донације и трансфери. Субвенције представљају пренос средстава, чији је циљ подстицање производње. У случају донација, намена пренетих средстава је дефинисана. Трансфери представљају одређени пренос новчаних средстава између две институционалне јединице, односно пренос буџетских средстава осталим нивоима власти (Ђукић, 2014).

Наведене категорије расхода имају запажено учешће у БДП-у и укупним јавним расходима. Увидом у наредне табеле, видећемо да се издвајају расходи за коришћење роба и услуга, као и зараде запослених. Када је реч о капиталним расходима, њихово учешће у укупним расходима је далеко ниже у односу на претходно поменути категорију. Капитални расходи представљају издатке за капиталне пројекте, где спадају пројекти изградње и капиталног одржавања зграда и инфраструктуре од интереса, како за централни, тако и за локални ниво власти. На основу података презентованих у наредној табели, може се уочити да је просечно учешће категорије текућих расхода у укупним расходима буџета ЈЛС Топличког округа у 2020. години износило 85,1%, док је у 2021. години та вредност била 88,12%. Просечно учешће капиталних расхода у укупним расходима посматраних ЈЛС за наведени период износило је 15% (у 2020. години) и 11,8% (у 2021. години).

Табела 7. Структура укупних расхода ЈЛС Топличког округа

Врста расхода	Прокупље		Куршумлија		Блаце		Житорађа	
	2020.	2021.	2020.	2021.	2020.	2021.	2020.	2021.
Учешће текућих расхода у укупним расходима(%)	84,8	84,8	82,5	83,8	86,5	89,8	86,6	94,3
Учешће издатака за нефинансијску имовину у укупним расходима (%)	15,2	15,2	17,5	16,2	13,4	10,2	10,5	3,4
Учешће издатака за отплату главнице и набавку финансијске имовине у укупним расходима (%)	0	0	0	0	0,1	0	2,9	2,3
Учешће капиталних расхода у укупним расходима (%)	17,4	16,6	18,5	16,7	13,6	10,5	10,5	3,4

Извор: Обрада аутора на основу података из Аналитичко-извештајног система ЈЛС <https://jls3.rsjp.gov.rs:82/menu.html#> и поједничаних буџета Града Прокупља и осталих општина Топличког округа

Просечно учешће расхода за запослене у укупним текућим расходима посматраних ЈЛС је у 2020. години износило 32,23%, док је у наредној години та вредност била 30,87%. Када је реч о расходима за коришћење роба и услуга, у општинама Куршумлија и Житорађа је њихово учешће било значајније од учешћа претходно наведене категорије расхода. Просечно учешће ове позиције расхода је у укупним текућим расходима буџета ЈЛС које су обухваћене анализом износило 34,95% у 2020. години и 36,025% у 2021. години. Трећу категорију по значајности унутар структуре укупних текућих расхода представљају донације, дотације и трансфери. Суштина трансфера преко јавних финансија је у њиховој могућности да врше прерасподелу једног дела националног дохотка у друштвеној репродукцији, чиме се остварују многи циљеви и задаци економске, као и социјалне политике. Према томе, трансфери значе пренос новчаних средстава из сфере јавних финансија у сферу привреде (Ђуровић-Тодоровић, Ђорђевић, 2019). Просечно учешће донација, дотација и трансфера у укупним текућим расходима ЈЛС Топличког округа је у 2020. години износило 13,7%, а у 2021. години 14,05%.

Табела 8. Структура текућих расхода ЈЛС Топличког округа

Врста расхода	Прокупље		Куршумлија		Блаце		Житорађа	
	2020.	2021.	2020.	2021.	2020	2021.	2020	2021.
Учешће расхода за запослене у укупним текућим расходима (%)	36,3	37,2	29,2	30,09	34,6	33	28,8	23,2
Учешће расхода за коришћење роба и услуга у укупним текућим расходима (%)	31,6	36,4	41,3	36,1	33,1	34,3	33,8	37,3
Учешће расхода за камате и трошкове задуживања у укупним текућим расходима (%)	0,1	0	0	0	0,6	0,1	1	0,7
Учешће субвенција у укупним текућим расходима (%)	7,4	5	5,9	6,2	5	7,6	5,6	10,2
Учешће донација, дотација и трансфера у укупним текућим расходима (%)	11,5	11,8	9,1	11	12,4	12,2	21,8	21,2
Учешће расхода за социјално осигурање и социјалну заштиту у укупним текућим расходима (%)	2,1	3,8	8,5	10	6	6,7	0,1	1,7

Извор: Обрада аутора на основу података из Аналитичко-извештајног система ЈЛС <https://jls3.rsjp.gov.rs:82/menu.html#> и појединачних буџета Града Прокупља и осталих општина Топличког округа

5. Закључак

Причом о фискалним индикаторима јединица локалних самоуправа у Републици Србији, начињен је увод у анализу поменутих индикатора на примеру ЈЛС Топличког округа. Наиме, у раду су приказани индикатори који су прави репрезенти приходне и расходне стране буџета, како централног нивоа власти, тако и нивоа локалних самоуправа. Прерачунавањем учешћа појединачних категорија прихода и расхода у укупним буџетским приходима и расходима, дошло се до информација о квалитету вођења јавних финансија у Прокупљу, Куршумлији, Блацу и Житорађи. Увидом у податке до којих се у раду дошло, јасно је да су на приходној страни буџета ЈЛС Топличког округа, примат имали порески приходи. Њихово доминантно учешће се примећује и на централном нивоу власти. Ако погледамо расходну страну,

најзначајније учешће унутар текућих расхода имају расходи за коришћење роба и услуга и расходи за запослене. Скрећемо пажњу да су у раду коришћени подаци из 2020. и 2021. године, а управо је ово период када је пандемија Ковид 19 покренула негативне тенденције, те су и расходи у буџетима били знатно виши услед повећаних улагања у здравство.

6. Литература

Објављени извори:

- 1) Арсић, М. (2012) Изазови за економску политику Србије у 2013, Фискална политика и опоравак привреде Србије, Научно друштво економиста Србије са Академијом економских наука и Економски факултет у Београду, стр. 18, ISBN - 978-86-403-1293-6
- 2) Ђукић, Т. (2014) Основе буџетског рачуноводства, Економски факултет, Ниш, стр. 166, ISBN: 978-86-6139-091-3
- 3) Ђуровић-Тодоровић, Ј, Ђорђевић, М. (2019) Јавне финансије – теорија и пракса, Економски факултет Ниш, стр.108, ISBN: 978-86-6139-190-3
- 4) Васиљевић, Б. (2011) Фискална политика у условима глобалне економске кризе и њен утицај на макроекономске агрегате у Босни и Херцеговини, Acta Economica 14, стр.292

Електронски извори:

- 1) Закон о локалној самоуправи, <http://mduls.gov.rs/wp-content/uploads/ZAKON-O-LOKALNOJ-SAMOUPRAVI.pdf>, Приступљено: 12. септембар 2023.
- 2) Сајт Министарства финансија, https://www.mfin.gov.rs/upload/media/UqIS1U_634e9f6ff361e.pdf, Приступљено: 15. септембар 2023.
- 3) Аналитичко - извештајни систем ЈЛС <https://jls3.rs.jp.gov.rs:82/menu.html#>, Приступљено: 15. септембар 2023.
- 4) Портал Градске управе Града Прокупља <https://prokuplje.org.rs/pkdokumenta/>, Приступљено: 15. септембар 2023.
- 5) Портал Општине Блаце <https://www.blace.org.rs/budzet.html>, Приступљено: 15. септембар 2023.
- 6) Портал Општине Куршумлија <https://kursumljia.org/budzet/>, Приступљено: 16. септембар 2023.
- 7) Портал Општине Житорађа http://www.zitoradja.org/?page_id=2120, Приступљено: 16. септембар 2023.

Analysis of fiscal indicators of local self-governments in Toplica District
Анализа фискалних индикатора локалних самоуправа у Топличком округу

Марија Ђурковић*
Економски факултет у Нишу

Abstract: *The efficiency of the economy of each country depends on fiscal indicators as indicators of macroeconomic stability. A significant role in the monitoring and analysis of fiscal indicators is played by fiscal policy, which is one of the components of economic policy, whose task is to achieve the stability of the fiscal system and public finances. Fiscal indicators of the revenue and expenditure side of the budget, both at the central level of government and at the level of local self-government, can reveal to a considerable extent whether the fiscal policy is properly managed. On the income side of the budget, the main income category is income, while on the expenditure side, current and capital expenditures are always included. By analyzing the fiscal indicators of local self-governments in the Toplica district, insight into the efficiency of public finance management will be gained.*

Keywords: *fiscal indicators, public finances, budget, local self-government*

* Студент докторских академских студија, Стипендиста Министарства науке, технолошког развоја и иновација, Економски факултет Универзитета у Нишу, Република Србија, marijadjurkovic444@gmail.com