



I Medunarodni naučni skup o ekonomskom razvoju
i životnom standardu
1st International Scientific Conference on economic
development and standard of living
“EDASOL 2011 - Economic development and
Standard of living”
Banja Luka, 23. 9. 2011.

PANEVROPSKI UNIVERZITET
APEIRON
УНІВЕРСИТЕТ
za multidisciplinarnu i virtualnu studiju
Pan-European University for Multidiscipline & Virtual Studies
Banja Luka

AKTUELNA PITANJA REFORME SISTEMA FINANSIRANJA LOKALNE SAMOUPRAVE U SRBIJI¹⁴

Dr Predrag Dedeic, dr Zvonko Brnjasm, dr Ivan Stosic

Beogradska bankarska akademija, Beograd, Srbija

Sažetak: *Reforma sistema vlasti uopšte, a u okviru njega sistema lokalne samouprave, svakako je jedan od najznačajnijih komponenti tranzicionog procesa u Srbiji. Efikasno uređen sistem lokalne samouprave bitan je preduslov uspostavljanje optimalnog nivoa decentralizacije u kome lokalne samouprave mogu na efektivan način da ispunjavaju svoje zakonom određene nadležnosti. U savremenim uslovima, one u razvijenim zemljama odavno prevazilaze tradicionalne oblasti u kojima funkcionišu LS, kao što su administrativno-upravno uređenje života lokalnih zajednica i organizacija osnovnih socijalnih funkcija. Danas ove nadležnosti uključuju i pitanja kao što su lokalni ekonomski razvoj, razvoj lokalne infrastrukture, realizacija lokalnih razvojnih investicija, aktivna politika podsticanja zapošljavanja u lokalnim zajednicama i sl.*

Osnovni preduslov, pa time i uvek jedan od prvih koraka u ovom procesu, reformisanja sistema vlasti jeste reforma sistema njihovog finansiranja. U Srbiji je tokom prve decenije 21. veka pokrenuto više reformskih mera vezano za sistem finansiranja lokalne samouprave. Ključne promene u ovom domenu se odnose na povećanje ukupno raspoloživih fondova lokalnim samoupravama što je postignuto istovremenim povećanjem učešća tzv. „izvornih“ (ili vlastitih) prihoda u ukupnim lokalnim budžetima, i povećanjem transfersnih sredstava sa viših nivoa vlasti.

Posebno značajan i osetljiv aspekt reformi ovog sistema se odnosi na promene finansijskih pozicija pojedinih jedinica lokalnih samouprava. Ova pitanja su posebno aktualizovana sa stupanjem na snagu reformskog Zakona o finansiranju lokalnih samouprava (2007. g.), da bi sa izbijanjem finansijske krize i širenjem njenih efekata ona dobila dodatne, trenutno veoma kontraverzne efekte. Naime, usporeni prilivi u budžete na svim nivoima vlasti su uticali na otežanu, a u pojedinim aspektima i potpuno suspendovanu primenu ovog značajnog zakona.

¹⁴ Ovaj rad je deo istraživačkih projekata pod šiframa 179015 (Izazovi i perspektive strukturnih promena u Srbiji: Strateški pravci ekonomskog razvoja i usklađivanje sa zahtevima EU) i 47009 (Evropske integracije i društveno-ekonomske promene privrede Srbije na putu ka EU) i finansiranih od strane Ministarstva za prosvetu, nauku i tehnološki razvoj Republike Srbije.

Ključne riječi: *Reforma sistem lokalne vlasti, Lokalni budžeti, Prihodi lokalnih budžeta, Budžetski transferi, Finansijska pozicija lokalnih samouprava*

1. UVOD

Lokalna samouprava (LS) definisana je kao pravo građana da vrše poslove od javnog interesa na teritoriji na kojoj žive i to direktno i/ili posredstvom svojih izabranih predstavnika. Osnovna teritorijalna jedinica u okviru koje oni vrše ova prava su opštine i gradovi.¹⁵ Zakon razlikuje izvorne i nadležnosti koje lokalnim samoupravama prenose viši nivoi vlasti (Republika i Pokrajina). Za delegirane ili prenete nadležnosti viši nivo vlasti obezbeđuje i prenosi lokalnim samoupravama sredstva neophodna za njihovo obavljanje, dok za poslove iz okvira izvornih nadležnosti LS obezbeđuju potrebna sredstva kroz vlastite ili izvorne prihode.

Finansijska sredstva potrebna za obavljanje izvornih i poverenih poslova obezbeđuju se iz budžetu lokalnih samouprava. Okvir koji uređuje način formiranja lokalnih budžeta i njihovo funkcionisanje je definisan sa nekoliko zakona od kojih su najznačajniji Zakon o finansiranju lokalnih samouprava (2006), Zakon o lokalnoj samoupravi (2007) i Zakon o budžetskom sistemu (2009).¹⁶

2. STRUKTURA PRIHODA LOKALNIH BUDŽETA

Prema ovim zakonima osnovni izvori prihoda lokalnih budžeta su tzv. „izvorni“ (ili vlastiti) prihodi i prihodi preneti sa višeg nivoa vlasti. Poslednje čine tzv. ustupljeni prihodi i transferi. Pored prihoda, prilive lokalnih budžeta čine i tzv. „primanja“ koje obuhvataju prilive po osnovu zaduživanja i po osnovu prodaje lokalne finansijske i nefinansijske imovine.

Izvorni prihodi (član 6. Zakona o finansiranju lokalne samouprave) su porezi, takse i naknade čiju osnovicu i stopu utvrđuju opštine i gradovi, pri čemu se zakonom može ograničiti visina poreske stope. To mogu biti porezi, takse, naknade; prihodi od zakupa nepokretnosti, prodaje pokretnih stvari, delatnosti lokalnih samouprava, kamate, samodoprinosi i donacije.

Ustupljeni prihodi su porezi i naknade, čiju osnovicu i stopu utvrđuje Republika, a sam prihod se deli između Republike i grada/opštine. Prihod ostvaren na teritoriji lokalne samouprave, ustupa se u celini ili delimično lokalnim samoupravama. Prema članu 35. Zakona o finansiranju ovi prihodi mogu biti prihodi od ustupljenih poreza i prihodi od ustupljenih naknada.

Sa nivoa Republike, gradovima i opštinama se prenose transferi iz budžeta Republike koji mogu biti: (i) nenamenski – oni se utvrđuje na godišnjem nivou od 1,7% od bruto druš-

¹⁵ Zakonu o lokalnoj samoupravi (2007)

¹⁶ Nabrojani akti su najvažniji, međutim pored njih, sistem finansiranja lokalne samouprave u Srbiji na direktan ili indirektan način reguliše i niz drugih zakona, kao npr. Zakon o javnom dugu (2009), Zakon o javnim nabavkama (2008); i dr.

tvenog proizvoda zemlje¹⁷, a raspodeljuje se svim lokalnim samoupravama prema kriterijumima utvrđenim zakonom; Lssamostalno odlučuju o nameni ovih sredstava; i (ii) namenski koji se koristi za finansiranje, unapred određenih, funkcija i izdataka.

3. DINAMIKA I STRUKTURA BUDŽETA LS U PERIODU 2006-09 GOD.

Vrednost ukupnih budžeta lokalnih samouprava (LS) u Srbiji u 2006. god. iznosila je RSD 136.3 mlrd., što je (preračunato prema srednjem godišnjem kursu) iznosilo 1.56 mlrd evra. U 2009. god. njihova nominalna vrednost je iznosila 165.2 mlrd. dinara, tj. 1.75 mlrd evra (Tabela 1).

Tabela 1: Iznosi budžeta LS u periodu 2006-09.

Kategorije/God.	2006	2007	2008	2009
Ukupni budžeti LS u mlrd. RSD	136.3	159.3	183.1	165.2
Ukupni budžeti LS u mlrd. EVRA	2.0	2.7	3.3	2.3
Učešće u GDP	6.9%	6.9%	6.7%	5.9%

Izvor: Dokumentacija Ministarstvo finansija RS

Ukupni budžeti lokalnih samouprava (LS) u Srbiji u period od 2006. do 2008. god. imali su jasnu tendenciju rasta: od 136.3 milijardi porasli su na 183.1 mlrd. dinara, što čini rast od 34.3%. U 2009. god. sa izbijanjem finansijske krize, došlo je do pada njihovih vrednosti na 165.1 mlrd. dinara, što u konačnom iznosi za ukupan posmatrani period još uvek predstavlja nominalni rast od 21.2%.

Najznačajnije promene u strukturi ukupnih budžeta lokalnih samouprava se mogu sažeti u sledećih nekoliko konstatacija (Tabela 2):

Tabela 2: Struktura prihoda budžeti lokalnih samouprava u Srbiji u periodu 2006-2009.

No	Prihodi	2006		2007		2008		2009		2009/2006
		Mrld. din	%	Mrld. din	%	Mrld. din	%	Mrld. din	%	
1	Izvorni	39.6	29.0%	57.1	35.9%	66.6	36.3%	61.8	37.4%	156.1
2	Ustupljeni	69.9	51.3%	61.0	38.3%	67.7	37.0%	65.2	39.5%	93.3
3	Transferi	21.4	15.7%	35.5	22.3%	41.4	22.6%	29.1	17.6%	136.0
3.1	Nenamenski	16.8	10.7%	29.9	15.4%	36.2	16.1%	23.2	12.0%	138.1
3.2	Namenski	4.5	2.9%	5.6	2.9%	5.2	2.3%	5.9	3.0%	131.1
4	Primanja	5.5	4.0%	5.6	3.5%	7.4	4.1%	9.0	5.5%	163.6
	UKUPNO	136.3	100.0%	159.3	100.0%	183.1	100.0%	165.2	100.0%	121.2

Izvor: Interna dokumentacija, Ministarstvo finansija RS

¹⁷ Ova odredba Zakona je bila u primeni samo 2 godinu (2007. i 2008. g.), kada je, kao posledica finansijske krize, usled naglog smanjenja priliva sredstava u republički budžet, njeno dejstvo praktično suspendovano.

- Najveći rast u strukturi priliva budžeta imala su tzv. “primanja” (prilivi po osnovu zaduživanja i po osnovu prodaje imovine): povećanje u periodu 2006-09. god. od 63.3%.
- Sledeći najveći rast učešća je iskazan na poziciji izvornih ili vlastitih prihoda (rast od 56.1%). Kao posledica ovog rasta, učešće izvornih prihoda je poraslo od oko 29% u 2006 god. na 37.4% u 2009. god.
- Rast relativnog učešća grupe izvornih prihoda praćen je smanjenjem ustupljenih prihoda: njihovo učešće u ukupnim budžetima je u posmatranom periodu umanjeno sa nivoa od 51.3% na 39.5%.
- Učešće transfera lokalnim samoupravama sa viših nivoa vlasti (i pored najava od strane nosioca ekonomske politike za njihovo povećanje i učinjenih napora u 2007. i 2008. god. da se to zaista i učini) na kraju perioda ostalo je na približno istom nivou: u 2009. njihovo učešće je minimalno povećano u odnosu na 2006 god. sa 15.7% na 17.6%.

4. ANALIZA PRIHODA LOKALNIH BUDŽETA SA STANOVIŠTA FINANSIJSKE POZICIJA LOKALNIH SAMOUPRAVA

U nastavku analiziran je stepen neujednačenosti finansijskih pozicija LS u Srbiji i način (pravac i nivo) njihovih promena u periodu od 2006 do 2009. god. Istovremeno analizirane su preduzimane mere i postignuti efekti u prevazilaženju ovih nejednakosti.

4.1. Polazne metodološke osnove analize

Analiza se bazira na sledećim metodološkim pretpostavkama, i to:

- (i) Osnovne kategorije finansija lokalnih samouprava su definisane na sledeći način:
 - Ukupni budžeti = Ukupni prihodi + Primanja
 - Ukupni prihodi = Izvorni prihodi + Ustupljeni prihodi + Transferi
 - Transferi = Nenamenski transferi + Namenski transferi
 - Primanja = Prilivi po osnovu domaćeg i ino zaduživanja + prilivi po osnovu prodaje finansijske i nefinansijske imovine

(ii) Neujednačenost finansijske pozicije LS je analizirana poređenjem *ukupnih prihoda lokalnih budžeta*. Alternativni pokazatelj je ukupni budžet LS koji uključuju kako sadašnje kapacitete (tekuće prihode i prilive), tako i buduće (primanja po osnovu zaduživanja). Obe ove dimenzije utiču na finansijsku poziciju LS i opravdano ih je posmatrati kao celinu. S druge strane, ukupni prihodi LS ne uključuju primanja po osnovu zaduživanja i oni ukazuju samo na finansijske pozicije LS bazirane na njihovim tekućim prilivima. S obzirom na relativno nedovoljnu praksu zaduživanja i kratak period važenja režima u kojem je LS u Srbiji to omogućeno, kao primereniji izabrani su ukupni budžetski prihodi LS kao indikator finansijske pozicije LS.

- (iii) Polazni pokazatelj neujednačenosti finansijske pozicije LS definisan je kao:

$$(Ukupni prihodi - Nenamenski transferi) / po glavi stanovnika = (UK-NT)/po glavi$$

Logika korišćenja ovog pokazatelja se bazira na pretpostavci da su nenamenski transferi lokalnim samoupravama sa centralnih nivoa vlasti ključni instrument ujednačavanja

finansijske pozicije lokalnih samouprava. Polazeći od ove pretpostavke, pozicija lokalnih samouprava BEZ nenamenskih transfera bi trebalo da odrazi stepen stvarne neujednačenosti finansijskih pozicija LS, dok bi njihova ista pozicija SA uključenim nenamenskim transferima pokazivala efekte mera centralnog nivoa vlasti da se ove neujednačenosti otklone.

(iv) *Mere politike ujednačavanja se ocenjuju kroz efekte nenamenskih transfera* - Ovi transferi se inače sastoje od četiri grupe transfera i to: transferi za ujednačavanje, kompenzacioni, tranzicioni i opšti transferi. U užem smislu, dakle, jedino je transferima za ujednačavanje eksplicitno data funkcija ujednačavanje pozicija LS. U praksi, međutim, nenamenski transferi u celini odražavaju efekte direktnog uticaja centralnih nivoa vlasti na budžete lokalnih samouprava, pa su stoga oni uzeti kao mera efekata uticaja centralnih vlasti na ujednačavanje finansijske pozicije LS.

4.2. Grupisanje LS prema finansijskoj poziciji

Polazeći od od navedene metodološke osnove, lokalne samouprave su grupisane u 4 klase prema svojim finansijskim pozicijama na sledeći način (Tabela 3):

Tabela 3: Grupisanje LS po klasama prema (UP-NT)/po glavi, u RSD

KLASE	1	2	3	4
UP-NT (u RSD) / po glavi	> 12.000	8.000 – 12.000	5.000 – 8.000	< 5.000

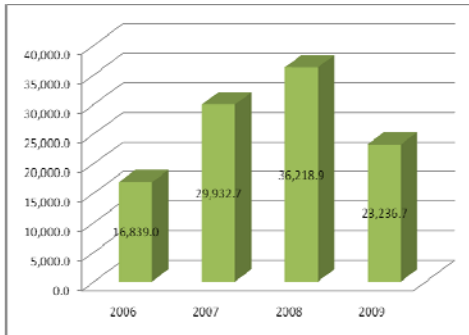
Dakle, na jednom kraju kontinuuma nalaze se lokalne samouprave sa preko 12 hiljada dinara budžetskih prihoda umanjenih za nenamenske transfere po glavi stanovnika, a na drugom LS kod kojih ovaj pokazatelj iznosi ispod 5 hiljada dinara.

4.3. Distribucija nenamenskih transfera kao deo politike ujednačavanja finansijskih pozicija LS

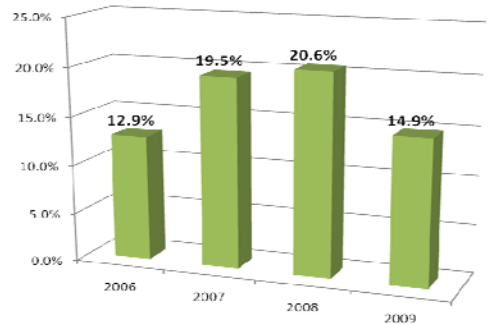
U periodu od 2006. god. kada je aktiviran ovaj mehanizam ujednačavanja, ukupan iznos transfera je više nego udvostručen: porastao je od 16.8 mlrd dinara u 2006. god. na 36.3 mlrd. dinara. Izbijanje finansijske krize je zaustavilo ovaj trend: u 2009. god. transferi su značajno limitirani i oni su realizovani na nivou od 23,2 mlrd. dinara (Grafikon 1). Kretanje ukupnih nenamenskih transfera lokalnim samoupravama od strane viših nivoa vlasti prakazano je na donjim grafikonima.

Grafikon 1: Iznosi nenamenskih transfera u ukupnim prihodima LS, u mlrd. RSD

Grafikon 2: Učešće nenamenskih transfera u ukupnim prihodima LS, u mlrd. RSD



Izvor: Interna dokumentacija, Ministarstvo finansija RS



Izvor: Interna dokumentacija, Ministarstvo finansija RS

U skladu sa gore opisanim trendom, učešće nenamenskih transfera u ukupnim prihodima LS u periodu od 2006. do 2008. god. primetno je povećano: rast od 12,9 % na 20,6%. Učešće nenamenskih transfera u 2009. god. je i dalje bilo veće u odnosu na 2006. god. ali značajno niže od učešća u 2008. god. i iznosilo je 14,9% (Grafikon 2).

U Tabeli 4. prikazano je kretanje prosečnih iznosa nenamenskih transfera po glavi stanovnika u posmatranom periodu, po pojedinim klasama LS. Podaci ukazuju na relativno konzistentnu politiku ujednačavanja: u svim posmatranim godinama klasa 4 (LS sa naložijom finansijskom pozicijom) je primala nadprosečne transfere sa višeg nivoa vlasti i to od 16% iznad proseka u 2006. god. do čak 78.4 % u 2009. god. S druge strane sve ostale klase LS su dobijale više ili manje ispodprosečne nivoe transfera (jedini izuzetak su transferi za klasu 3 u 2009. god.).

Uticao politike ujednačavanja sa nivoa centralne vlasti kroz transfere se vrlo upečatljivo može sagledati praćenjem kretanja učešća ovih transfera u ukupnim prihodima lokalnih samouprava. Ono je naime kod klase 4 iznosilo vrlo visokih 38,7% u 2006. god., da bi se u narednim godinama ono još više povećalo i dostiglo nivo od 58,9%. Slična dinamika, mada na nižem nivou, može se zapaziti kod klase 3, dok je kod klasa 1 i 2 ovaj pokazatelj stagnirao ili je neznatno porastao.

Tabela 4: *Prosečan iznos nenamenskog transfera po glavi stanovnika po klasama, u RSD*

Klase	2006		2007		2008		2009		Indeks 2009/ 06
	NT u RSD	NT Klasa/ Prosek u %	NT u RSD	NT Klasa/ Prosek u %	NT u RSD	NT Klasa/ Prosek u %	NT u RSD	NT Klasa/ Prosek u %	
Klasa 1	2,370	105.2 %	3,840	95.9%	4,479	92.4%	2,056	66.1%	86.8
Klasa 2	1,900	84.3%	3,525	88.0%	4,240	87.5%	2,357	75.8%	124.0
Klasa 3	1,862	82.6%	3,838	95.8%	4,704	97.0%	4,237	136.3%	227.6
Klasa 4	2,632	116.8 %	4,474	111.7 %	5,519	113.9%	5,549	178.4%	210.8
PROSEK	2,254	100.0 %	4,006	100.0 %	4,847	100.0%	3,111	100.0%	138.0

Izvor: Interna dokumentacija, Ministarstvo finansija RS

Uprkos činjenice da su ova kretanja jednom delom i rezultat pada ukupnih prihoda svih LS čime je smanjena osnova za upoređivanje, oni svakako ukazuju i na relativno konzistentne napore centralne vlasti da ublaže nejednakosti u finansijskom pozicijama LS.

4.4. Ocena efekata politike ujednačavanja finansijskih pozicija LS

Efekti politike ujednačavanja finansijskih pozicija LS su analizirani kroz praćenje promene broja LS u gore definisanim klasama, kao indirektnog pokazatelja koji ukazuje na to da li se broj LS sa finansijski nadprosečnom pozicijom u odnosu na one sa ispodprosečnom pozicijom - povećava ili smanjuje.

Pored ovoga, sa istim ciljem (ocena razlika u finansijskim pozicijama LS) analizirano je i kretanje visine raspona u finansijskim pozicijama LS tokom posmatranog perioda.

4.4.1. Promena broja lokalnih samouprava po klasama

S obzirom da su u analizi kriterijumi za formiranje klasa LS fiksirani, sa rastom ukupnih prihoda tokom posmatranog perioda dolazilo je do promena u broju LS u pojedinim klasama (Tabeli 5).

Tabela 5: Broj lokalnih samouprava po klasama

KLASE	2006	2007	2008	2009
Klasa 1	22	25	25	45
Klasa 2	36	49	49	47
Klasa 3	53	41	41	32
Klasa 4	34	30	30	21

Od značaja je uočiti da su se najveće promene u finansijskim pozicijama LS desile u okviru klasa koje imaju nadprosečne vrednosti UP-NT po glavi stanovnika: broj LS sa UP-NT preko 12 hiljada dinara po glavi stanovnika (Klasa 1) je više nego udvostručen (on je

povećan sa 22 na 45), dok je broj LS sa UP-NT ispod 5 hiljada dinara po glavi (Klasa 4) smanjen sa 34 na 21. Klasa 3 je značajno smanjena (sa 53 na 31), a Klasa 2 povećana (sa 36 na 47).

Kao što je rečeno, promene u broju LS po klasama tokom posmatranog perioda, jednim delom su rezultat nominalnog rasta njihovih prihoda, ali je takođe i posledica mera za ujednačavanje finansijskih pozicija koje su preduzimate sa nivoa centralne vlasti.

4.4.2. Rasponi u finansijskim pozicijama LS

Kao što je u delu koji se odnosi na metodološka pitanja objašnjeno, analiza finansijska neujednačenosti između LS analizirana je poređenjem finansija lokalnih samouprava PRE i POSLE intervencije kroz transfere nenamenskih sredstava sa viših nivoa vlasti.

Stanje PRE intervencije je ocenjeno na osnovu raspona između budžetskih prihoda LS umanjnih za nenamenske transfere (UP – NT). Stanje posle intervencije je ocenjeno na osnovu raspona ukupnih budžetskih prihoda LS (sa uključenim nenamenskim transferima). Smanjenje raspona u prihodima nakon realizovanih transfera u suštini bi ukazalo na pozitivne efekte politike ujednačavanja, dok bi obrnuto, njihovo povećanje ili stagniranje, ukazalo na negativne ili odsustvo bilo kakvih efekata.

S obzirom na velike razlike u pozicijama velikih gradova (pre svega Beograda i Novog Sada), kao i nekoliko opština koje imaju specifične izvore prihoda (kao npr. opština Čajetina), u odnosu na ostale LS - ovi pokazatelji su obračunati i upoređivani u nekoliko varijanti i to kroz:

- Odnos prve i poslednje LS prema posmatranom pokazatelji
- Odnos kumulativa prve tri LS
- Odnos kumulativa prve četiri LS

Polazeći od ovih pokazatelja analizirani su rasponi u finansijskim pozicijama LS, mere ujednačavanja koje je centralna vlast preduzimala kroz distribuciju nenamenskih transfera i konačno, efekti ovih mera na posmatrane razlike (Tabela 6.), i to tako što:

- *Prva tri reda pokazatelja* ilustruju stepen neujednačenosti LS prema raspoloživim budžetskim prihodima iskazan u gore definisanom pokazatelju (ukupni prihodi umanjni za nenamenske transfere po glavi stanovnika),

Tabela 6: Efekti distribucije nenamenskih transfera na raspone u budžetskim prihodima LS

ODNOSI LS/GODINE	2006	2007	2008	2009
<i>Ukupan prihod - nenamenski transfer po stanovniku: odnos MAX:MIN</i>				
Prvi : Poslednji	14.4	13.8	13.8	11.8
3 prva : 3 poslednja	12.4	12.6	12.6	11.1
4 prva : 4 poslednja	11.0	11.7	11.7	10.6
<i>Nenamenski transfer po stanovniku: odnos MAX:MIN</i>				
ODNOSI LS/GODINE	2006	2007	2008	2009
Prvi-Poslednji	7.6	5.7	5.3	4.6
3 prva-3 poslednja	7.2	5.2	4.7	4.2
4 prva-4 poslednja	6.9	4.8	4.4	4.0
<i>Ukupan prihod po stanovniku: odnos MAX:MIN</i>				
ODNOSI LS/GODINE	2006	2007	2008	2009
Prvi-Poslednji	7.6	5.7	5.3	4.6
3 prva-3 poslednja	7.2	5.2	4.7	4.2
4 prva-4 poslednja	6.9	4.8	4.4	4.0

Izvor: *Interna dokumentacija, Ministarstvo finansija RS*

- *Druga tri reda pokazatelja* ilustruju preduzete mere za ujednačavanje finansijskih pozicija LS iskazane u ditribuciji nenamenskih transfera po lokalnim samoupravama, i
- *Treća tri reda pokazatelja* ilustruju konačne efekte ovih preduzetih mera iskazani u rasponima u budžetskim prihodima LS po glavi stanovnika.

Prvi red pokazatelja ukazuje da su rasponi u finansijskim pozicijama LS, nezavisno od preduzetih mera, imali određenu tendenciju smanjivanja. Raspon između najvišeg i najnižeg nivoa je smanjen od 1 : 14,4, na 1 : 11,8. Kada se posmatraju odnosi kumulativnih veličina (prva 3 i prva 4, prema poslednjih 3 i 4), takođe je uočljiva tendencija smanjenja, mada se ona dešava na nižem nivou.

Drugi red pokazatelja ukazuje na način distribucije nenamenskih transfera. Podaci iz tabele ilustruju trend sve veće "pozitivne diskriminacije" opština sa najnepovoljnijom finansijskom pozicijom, kod kojih je iznos transfera po stanovniku iz godine u godinu povećavan, u odnosu na one sa najpovoljnijom finansijskom pozicijom: u 2009. god. prve četiri LS su primili samo 60% od iznosa koji su primili 4 četiri poslednje LS.

Konačni efekti ujednačavanja se mogu sagledati u trećem redu pokazatelja u kojoj su prikazani rasponi između ukupnih budžetskih prihoda LS. Uočljivo je da su ovi rasponi značajno manji u odnosu na raspone iz prvog reda pokazatelja (rasponi u prihodima pre intervencije): tako je raspon između prve i poslednje LS u 2006. god iznosio 7.6 (u odnosu na 14.4 pre intervencije), a na kraju perioda, 2009. god. on je dalje opao na 4,6 (ovaj pokazatelj u prvom redu pokazatelja iznosio je 11,8). Rasponi između četiri prve i četiri poslednje LS su od 6.9 opali na 4.0.

4.3. Uticaj stepena urbanizacije i koncentracije stanovništva na finansijsku poziciju LS

U sledećem koraku analize razmatrana je način distribucije stanovništva po lokalnim samoupravama koje se nalaze na ekstremnim pozicijama (napovoljniji-MAX vs. najnepovoljniji-MIN) u pogledu njihovih finansijskih pozicija i njihove promene tokom posmatranog perioda.

Tabela 7: Učešće stanovništva LS sa MAX i sa MIN finansijskim pozicijama u ukupnom stanovništvu Republike

LS/ GOD.	Učešće u stanovništvu (%) 2006		Učešće u stanovništvu (%) 2007		Učešće u stanovništvu (%) 2008		Učešće u stanovništvu (%) 2009	
	MAX	MIN	MAX	MIN	MAX	MIN	MAX	MIN
1 LS	4.0%	0.2%	4.0%	0.4%	4.0%	0.4%	4.0%	0.4%
3 LS	25.3%	0.7%	25.3%	1.0%	25.3%	1.0%	25.3%	0.7%
4 LS	25.5%	1.4%	25.5%	1.2%	25.5%	1.2%	25.5%	0.9%

Izvor: Interna dokumentacija, Ministarstvo finansija RS

Analiza pokazuje da stanovništvo 4 lokalne samouprava sa najpovoljnijim (MAX) finansijskim pozicijama (u njih je uključen i Beograd) učestvuje sa 25.5% u ukupnom stanovništvu, dok stanovništvo 4 lokalne samouprave sa najnepovoljnijim (MIN) finansijskim pozicijama učestvuje sa oko 1%. Ovaj odnos je bio relativno stabilan tokom celokupnog analiziranog perioda.

Ovaj pokazatelj ukazuje na dimenziju neravnoteže koja je prisutna u Srbiji i koja se odnosi na regionalnu (prostornu) neravnomernost u razvoju i koja je uzrok grupisanja stanovništva u velike urbane centre koji, između ostalog i nadprosečnim finansijskim pozicijama, obezbeđuju nadprosečne infrastrukturne i ostale uslove svojim stanovnicima.

5. ZAKLJUČAK

Sistem finansiranja lokalnih samouprava u Srbiji je tokom prve decenije u 21. veka prošao kroz značajne reformske promene. U ovom procesu jedinicama lokalnih samouprava (opštinama i gradovima) značajno su proširene nadležnosti, a to je po prirodi stvari uslovalo i jačanje njihove finansijske pozicije.

Ključne promene u sistemu finansiranja LS su vezane za *Zakon o finansiranju lokalnih samouprava* iz 2006. god. kojim je obezbeđenja veća stabilnost i predvidljivost priliva u lokalne budžete. Na žalost, sa udarom finansijske krize (2009. g.), neki od najznačajnijih delova ovog Zakona su suspendovana i sve do danas praktično nemaju dejstvo. Obnavljanje i zatim produbljivanje reformskih procesa u ovoj oblasti su ključni za obezbeđenje održivog razvoja jedinica lokalnih samouprava. Ovaj razvoj uključuje kako oblasti administrativno-upravnih i društvenih delatnosti, tako i u sve većem obimu ekonomsko-razvojne oblasti, kao što su razvoj komunalne infrastrukture, podsticanje lokalnog biznisa, podsticanje zapošljavanja lokalnog stanovništva i sl.

Drugi aspekt kome je posvećena posebna pažnja u ovom radu jeste stepen neujednačenosti u finansijskim pozicijama pojedinih lokalnih samouprava i uticaj sistema njihovog finansiranja na njihovom umanjenju. Spomenutim Zakonom uobličen je sistem transfera sredstava sa centralnog na lokalni nivo vlasti, koji je, kako je u radu pokazano, imao određene pozitivne efekte na ujednačavanje finansijskih pozicija LS. Izbijanje finansijske krize nije negativno uticalo na proces ujednačavanja, ali je svakako uticalo da se on odvija na ukupnom nižem nivou. Istraživanje je takođe pokazalo da je jedan od ključnih faktora finansijske neujednačenosti stepen urbanizacije i koncentracije stanovništva, čime se implicira da se pitanje različitih pozicija LS ne može rešavati isključivo u domenu lokalnih finansija, već da se mora postaviti u širi kontekst ravnomernom ekonomskog regionalnog razvoja.

LITERATURA:

1. Brnjas Z., Stošić I., Dedeić P., (2010). Municipal bonds in Serbian local government finance system, in collection of work *Global Crisis in the Central-Eastern European Region - Influence on Financial Systems and Small and Medium-Sized Enterprises*, Czestochowa University of Technology, Poland.
2. Brnjas Z., Stošić I., Erić D., (2009). Strategic Management Planning as a Tool in Advanced Local Governments in The New Economy: Challenges, Opportunities and Choices, Indo-American Books, Delhi (India).
3. Interna baza podataka, Ministarstvo finansija RS
4. Local Government Budget and Financial Management Reference Guide - Budget Guide for LG, (2004). SLGRP-USAID, Belgrade.
5. Uredba o budžetskom računovodstvu, Službeni glasnik RS, broj 125/2003 i 12/2006
6. Vigvardi A., Raicevic B., Brnjas Z., (2003). The Principle of Budgeting and Local Government Finance, 293 pg. European Movement in Serbia, Belgrade/ Prometej, Novi Sad.
7. Zakon o lokalnoj samoupravi, Službeni glasnik RS, br. 129/2007
8. Zakon o budžetskom sistemu, Službeni glasnik RS, br. 54/2009
9. Zakon o finansiranju lokalne samouprave, Službeni glasnik RS, broj 62/2006
10. Zakon o javnom dugu, Službeni glasnik RS, br. 61/2005, 107/09
11. Zakon o javnim nabavkama, Službeni glasnik RS, br. 116 2008
12. Zakon o javnom dugu, Službeni glasnik RS, broj 61/2005

Abstract: *Governmental system reform in general and within it the system of local governments, is certainly one of the most important components of transitional processes in Serbia. Efficiently regulated system of local government is one of the key preconditions in obtaining an optimal level of decentralization in which the LGs could effectively fulfill its competencies set by the law. Nowadays, the LGs in developed countries are broadening its competencies beyond the traditional ones, like arranging local administrative functions and conducting the basic social functions. Today these competences include issues such as local economic development, local infrastructure development, local investment programs, pro-active local employment policy and other.*

The basic precondition, and at the same time one of the first steps in the governmental system reforming process is – reforming of its financing system. Number of reforms related to local government financing system has been initiated in Serbia during the first decade of 21st centuries. The key changes in this area refer to increase of total funds available to LGs which has been achieved simultaneously by increasing the share of original (own) revenues in total budgets revenues, as well as by increasing the transfers' funds from the higher level of governments.

Especially important and sensitive aspects of this system reform refer to changes of financial position of LG units. These issues are especially emphasized with enforcement of Law on Local Government Financing (2007), and with breaking of financial crisis and spreading its negative effects it has got in addition certain controversial effects. Namely, due to slowing down of inflows to the budgets at all governmental level have caused the difficulties in applying of this Law, and its certain aspects its complete suspension.

Keywords: *Local Government System Reform, Local Budgets, Local Budget Revenues, Budget Transfers, Financial Position of Local Governments*