

SISTEM FINANSIRANJA LOKALNE SAMOUPRAVE U SRBIJI – STANJE I PERSPEKTIVE¹

Zvonko Brnjas
zvonko.brnjas@bba.edu.rs
Predrag Dedeic
Ivan Stosic
Beogradska bankarska akademija, Beograd, Srbija

Ključne reči: Sistem lokalne vlasti, Lokalni budžet, Izvori finansiranja lokalnih samouprava, Izvorni prohodi LS, Ustupljeni prihodi LS, Transferni prihodi LS

REZIME

Uređivanje efikasnog sistema finansiranja lokalnih samouprava (LS) jedno je od osnovnih pitanja uspostavljanja funkcionalnog sistema vlasti. Njime se omogućava uspostavljanje optimalnog nivoa decentralizacije u kome lokalne samouprave mogu na efektivan način da ispunjavaju svoje zakonom određene nadležnosti koje uključuju niz poslova zakonodavnog, razvojnog i socijalnog karaktera. Jedan od ključnih aspekata ovog sistema jeste ujednačavanje pozicija LS sa stanovišta raspoloživih prihoda, čime se omogućava da građani dobijaju ove usluge u što je moguće većoj meri ujednačene po kvantitetu i kvalitetu, bez obzira u kome delu zemlje žive: na području metropole, u razvijenijim urbanim centrima ili u nerazvijenim rurarnim sredinama.

U Srbiji je tokom prve decenije 21. veka pokrenuto više reformskih procesa vezano za sistem finansiranja lokalne samouprave. Njime su uvedene promene u strukturi budžetskih prihoda: promenjen je odnos tzv. „izvornih“ ili vlastitih prihoda, ustupljenih prihoda i transfernih primanja koja dolaze sa viših nivoa vlasti; takođe, izmenjen je zakonski okvir i stečena su prva značajnija iskustva u oblasti zaduživanja lokalnih samouprava. Tokom poslednjih godina (naročito od 2007. god. kada je na snagu stupio reformski Zakon o finansiranju lokalnih samouprava), posebno su aktualizovana pitanja vezana za transferna primanja i njihovu ulogu u ujednačavanju pozicije lokalnih samouprava sa stanovišta raspoloživih prihoda.

Keywords: System of Local Government (LG), Local Budgets, Sources of LG Financing, LG Original (Own) Revenues, LG Shared Revenues, Transfers

ABSTRACT

Designing of the efficient local governments financing system is one of the key factors of establishing functional governmental system. This system is enabling establishment of the optimal level of decentralization within which LGs could effectively fulfill their competencies defined by laws, which include issues regarding legislation, economic and social

¹ 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.

development. One of the key aspect of this system is equalization of LG position regarding their revenues, which is making possible for citizens to get the services similar in terms of their quantity and quality, regardless in which part of the country they live: in the Capital City, in the developed urban areas or in the underdeveloped rural areas.

During the first decade of 21st century, in Serbia the number of reform processes in the areas of LG financing has been initiated. The reforms have changed the structure of local own (or original) and shared revenues, as well as the revenues coming from the higher governmental level; in addition it has also change the legal framework and practices of LGs borrowing. During the last few years (especially after 2007 when the reform Law on LG financing has been enforced) the issues regarding transfers and its roles in LG financial position equalization have been especially actualized.

1. UVOD – OPŠTI OKVIR SISTEMA

Prema *Zakonu o lokalnoj samoupravi*², lokalna samouprava (LS) predstavlja formu kroz koju građani ostvaruju pravo da upravljaju pitanjima koja su od javnog interesa na teritoriji na kojoj žive, i to direktno i/ili posredstvom svojih izabраниh predstavnika. Osnovne teritorijalne jedinice u okviru kojih oni vrše ova prava su opštine i gradovi. 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.

Od početka reformskih procesa u ovoj oblasti u Srbiji³, ukupne nadležnosti LS su postepeno uvećavane, a sa ovim je i unapređivana njihova finansijska pozicija kroz povećanje ukupnih sredstava sa kojima su one raspoložu.⁴ Ključni zakoni koji u ovom momentu određuju finansijsku poziciju LS u Srbiji su Zakon o budžetskom sistemu (2009), spomenuti Zakon o lokalnoj samoupravi (2007) i Zakon o finansiranju lokalnih samouprava (2006).⁵

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 prilive po osnovu prodaje finansijske i nefinansijske imovine lokalnih samouprava.

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

² Osnovne odredbe Zakona o lokalnoj samoupravi, 2007.

³ On se može vezati za donošenje spomenutog Zakona o lokalnoj samoupravi i Zakona o budžetskom sistemu, oba doneta u 2002. god., a zatim dopunjavana i menjana kasnijih godina tokom iste decenije.

⁴ Tako su ukupni prihodi LS u 2008 u odnosu na 2003 uvećani 2.5 puta. U realnom iznosu (sa isključenjem inflacije) ovo povećanje iznosi oko 50%.

⁵ Nabrojani akti su najvažniji, međutim pored njih, na način uređenja i funkcionisanja sistema finansiranja lokalne samouprave u Srbiji utiče i niz drugih zakona, kao npr. Zakon o javnom dugu (2009), Zakon o javnim nabavkama (2008); Uredba o budžetskom računovodstvu (2006); i dr.

ograničiti visina poreske stope. To mogu biti: (i) porezi: porez na imovinu (osim poreza na prenos apsolutnih prava i poreza na nasleđe i poklon); (ii) takse: administrativne, komunalne i boravišna taksa; (iii) naknade: za korišćenje i za uređenje građevinskog zemljišta, naknada za zaštitu i unapređivanje životne sredine; (iv) prihodi od: zakupa nepokretnosti; prodaje pokretnih stvari; delatnosti lokalnih samouprava; (v) kamata, (vi) samodoprinos i (vii) donacije.

Ustupljeni prihodi su porezi i naknade, čije osnovice i stope utvrđuje Republika, a sam prihod se deli između Republike i grada/opštine, tj. prihod ostvaren na teritoriji lokalne samouprave, ustupa se u celini ili delimično toj lokalnoj samoupravi. Prema članu 35. Zakona o finansiranju ovi prihodi mogu biti:

- prihodi od ustupljenih poreza (porez na dohodak građana, porez na nasleđe i poklon i porez na prenos apsolutnih prava)
- prihodi od ustupljenih naknada (godišnja naknada za motorna vozila, naknada za zagađivanje životne sredine, naknade za korišćenje dobara od opšteg interesa, naknade za korišćenje prirodnih dobara i dr.)

Sa nivoa Republike, gradovima i opštinama pripadaju **transferi iz budžeta Republike** koji mogu biti: (i) nenamenski transfer, koji se utvrđuje na godišnjem nivou na osnovu ostvarenog bruto domaćeg proizvoda, a raspodeljuje se svim lokalnim samoupravama prema kriterijumima utvrđenim zakonom, i (ii) namenski transfer koji se koristi za finansiranje određenih funkcija i izdataka.

Nenamenski transferi su Zakonom o finansiranju LS određeni su na nivou od 1,7% od bruto društvenog proizvoda zemlje, što je u momentu kada je ovaj Zakon donet smatrano velikim doprinosom jačanju pozicije lokalnih samouprava.⁶ Nenamenske transfere čine četiri grupe transfera: (i) opšti transferi koji se određuju su posebnom metodologijom koja uzima u obzir broj stanovnika LS, broj dece u školskim i vanškolskim ustanovama i sl.; (ii) transferi za ujednačavanje čija svrha ujednačavanje finansijskih pozicija LS prema kriterijumu visine ustupljenih prihoda (redistribucija prihoda se vrši između LS koji su ispod i LS koji su iznad 90% od proseka); (iii) kompenzacioni transferi koji su uvedeni sa ciljem da se LS koji zbog promene određenih propisa ostanu bez dela budžetskih prihoda kompenzuju nastali gubitak i (iv) tranzicioni transferi čija je svrha ista kao i kompenzacionim, s tim da je njihova primena ograničena na 3 god.).

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.

⁶ Ova odredba Zakona je bila u primeni samo 2 godinu (2007. i 2008. god.), kada je, kao posledica udara finansijske krize došlo do naglog smanjenja priliva sredstava u republički budžet, pa je njeno dejstvo praktično suspendovano.

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

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
Ukupni budžeti LS po glavi u RSD	18,240	21,318	24,505	22,104
Ukupni budžeti LS po glavi u evrima	263.0	357.0	436.5	311.5
Učešće u GDP, u %	6.9%	6.9%	6.7%	5.9%

Ukupni budžeti lokalnih samouprava (LS) u Srbiji u navedenom periodu imali su jasnu tendenciju rasta: od 136,3 milijardi porasli su na 183,1 mlrd. dinara, što čini uvećanje od 34,3%. U 2009. god. sa izbijanjem finansijske krize, došlo je do njihovog pada na 165,1 mlrd. dinara, što u konačnom iznosi za ukupan posmatrani period još uvek predstavlja nominalni rast od 21,2%. Ukupan iznos budžeta LS po glavi stanovnika iznosio je RSD 18,240 u 2006. god. Taj iznos je u 2008. god. porastao na 24,505, a u 2009. god. je opao na RSD 22,104.

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

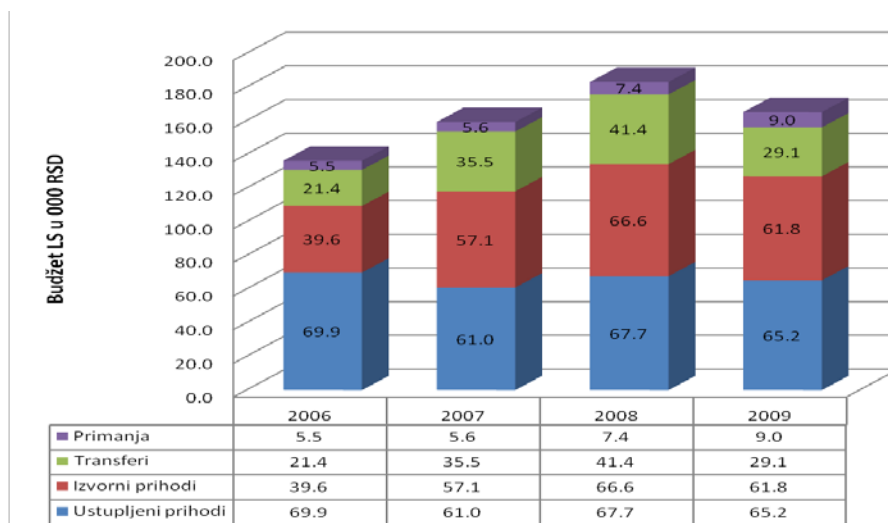
N o	Prihodi	2006		2007		2008		2009		2009/ 2006
		Mrld. din	%	Mrld. din	%	Mrld. din	%	Mrld. din	%	
1	Izvorni	39.6	29.0%	57.1	35.9%	66.6	36.3%	61.8	37.4%	156.1
2	Ustupljeni	69.9	51.3%	61.0	38.3%	67.7	37.0%	65.2	39.5%	93.3
3	Transferi	21.4	15.7%	35.5	22.3%	41.4	22.6%	29.1	17.6%	136.0
3.1	Nenamenski	16.8	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

Najznačajnije promene u strukturi ukupnih budžeta lokalnih samouprava se mogu sažeti u sledećih nekoliko konstatacija:

- Najveći rast u strukturi priliva budžeta ostvaren je na poziciji tzv. “primanja” (prilivi po osnovu zaduživanja i po osnovu prodaje imovine): povećanje u periodu 2006-09. god. od 63,3%. Ova grupa priliva je međutim imala mali relativni značaj u ukupnim prihodima LS tako da njen rast nije značajnije uticao na njihove ukupne budžete.
- 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 ostvaren je na račun smanjenja grupe ustupljenih prihoda: učešće ustupljenih prihoda 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 periodu 2006-2009.g. ostvareno je minimalno povećanje njihovog učešća od 15,7% na 17.6%.

Grafikon 1: Strukture budžeta LS



Struktura ukupnih budžeta LS posmatrano po nabrojanim najvažnijim grupama prihoda prikazana je i na Grafikonu 1.

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

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

4.1. Polazne metodološke osnove analize

U cilju ostvarenja ovako postavljenih ciljeva pošlo se od sledećih metodoloških pretpostavki 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) Polazni pokazatelj neujednačenosti finansijske pozicije LS definisan je kao:

$$(\text{Ukupni prihodi} - \text{Nenamenski transferi}) / \text{po glavi stanovnika} = (\text{UK-NT})/\text{po glavi}$$

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.

(iii) Neujednačenost LS je analizirana poređenjem ukupnih prihoda LS. Kategorija koja je takođe mogla da se koristi u poređenju finansijskih pozicija LS jesu njihovi ukupni budžeti. Ukupni budžeti LS 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 režima u kojem je LS u Srbiji to omogućeno, pokazatelj ukupnih prihoda izabran je kao primereniji indikator finansijske pozicije LS u Srbiji.

(iv) Mere politike ujednačavanja se ocenjuju kroz efekte distribucije nenamenskih transfera. Kao što je gore navedeno, 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, i to na sledeći način (Tabela 3):

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

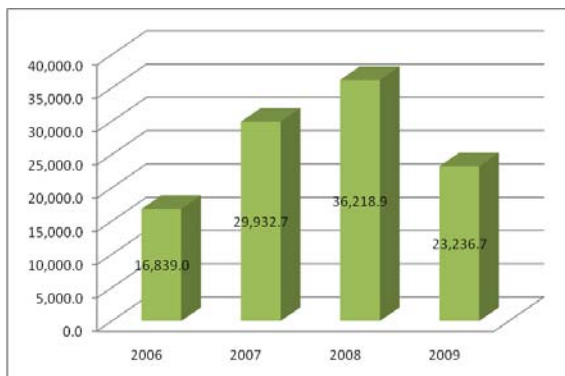
KLASE	1	2	3	4
UP-NT (u RSD) / po glavi	> 12.000	8.000 – 12.000	5.000 – 8.000	< 5.000

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

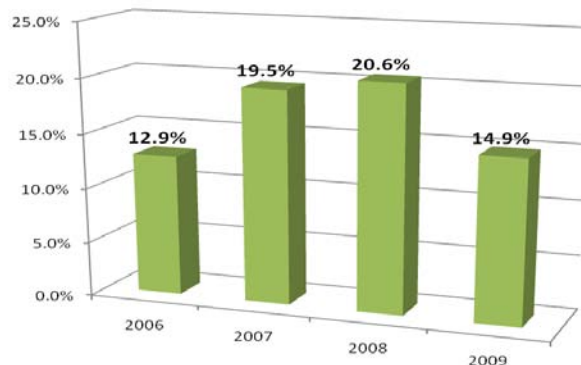
4.3. Distribucija nenamenskih transfera kao deo politike ujednačavanja finansijskih pozicija LS

U periodu od 2006. god. kada je aktiviran ovaj mehanizam ujednačavanja, do 2009. g., 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 zaustavilo je ovaj trend: u 2009. god. transferi su značajno limitirani i oni su realizovani na nivou od svega 23,2 mlrd. dinara (Grafikon 2).

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



Grafikon 3: Učešće nenamenskih transfera u ukupnim prihodima LS, u mlrd. RSD



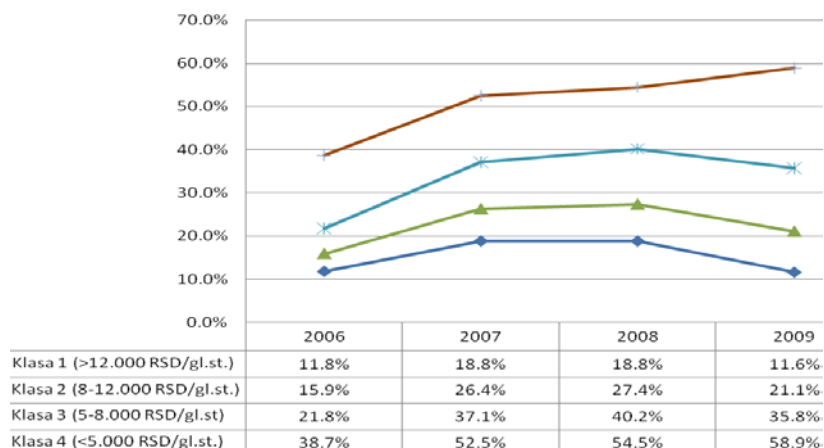
U skladu sa gore opisanim trendom, učešće nenamenskih transfera u ukupnim prihodima LS u periodu od 2006. do 2008. god. primetno je povećano: rast od 12,9 % na 20,6%. Učešće nenamenskih transfera u 2009. god. je i dalje bilo veće u odnosu na 2006. god. ali značajno niže od učešća u 2008. god. i iznosilo je 14,9% (Grafikon 3).

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

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 najlošijom 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.). U periodu 2006-2008. g. klasa 3 dobijala je nešto niže transfere u odnosu na klasu 1. Ova nekonzistentnost je konačno korigovana 2009. god. kada su transferi za klasu 1 sniženi značajno ispod proseka (svega 66,1% od proseka), dok je klasa 3 dobila 75,8% od prosečnog iznosa transfera.

Grafikon 3: Prosečan udeo nenamenskih transfera u ukupnom prihodu određenih klasa LS



Uticaj politike ujednačavanja finansijske pozicije LS 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.

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 finansijskim 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

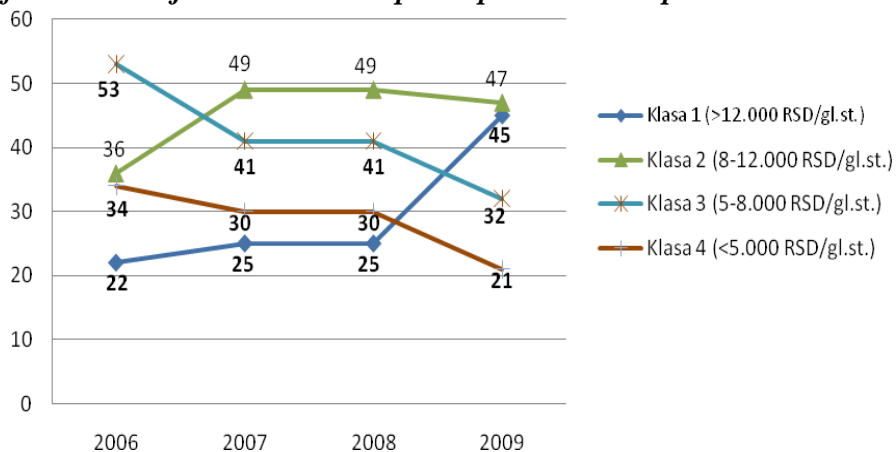
S obzirom da su u analizi kriterijumi za formiranje klasa LS fiksirani, sa rastom ukupnih prihoda tokom posmatranog perioda dolazilo je do promena u broju LS u pojedinim klasama (Tabeli 5). Od značaja je uočiti da su se najveće promene u finansijskim pozicijama LS desile u okviru klasa koje imaju nadprosečne 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.

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

Klasa 3 je značajno smanjena (sa 53 na 31), a Klasa 2 povećana (sa 36 na 47). Grafikon 4. ilustruje opisane promene tokom posmatranog perioda.

Grafikon 4: Broj lokalnih samouprava po klasama u periodu 2006 - 2009.



Kao što je rečeno, promene u broju LS po klasama tokom posmatranog perioda, jednim delom su rezultat nominalnog rasta njihovih prihoda, ali su 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 umanjениh 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 kumulutiva prve tri LS
- Odnos kumulutiva prve četiri LS

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>				
Prva : Poslednja	14.4	13.8	13.8	11.8
3 prve : 3 poslednje	12.4	12.6	12.6	11.1
4 prve : 4 poslednje	11.0	11.7	11.7	10.6
<i>Nenamenski transfer po stanovniku: odnos MAX:MIN</i>				
Prva : Poslednja	7.6	5.7	5.3	4.6
3 prve : 3 poslednje	7.2	5.2	4.7	4.2
4 prve : 4 poslednje	6.9	4.8	4.4	4.0
<i>Ukupan prihod po stanovniku: odnos MAX:MIN</i>				
Prva : Poslednja	7.6	5.7	5.3	4.6
3 prve : 3 poslednje	7.2	5.2	4.7	4.2
4 prve : 4 poslednje	6.9	4.8	4.4	4.0

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 umanjeni za nenamenske tranfere po glavi stanovnika),
- *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 rasponu 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 poslednjeLS su od 6.9 opali na 4.0.

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

U završnom delu analize neujednačenosti finansijskih pozicija LS, uključen je još jedan važan faktor: distribucija (tj. koncentracija) stanovnika po lokalnim samoupravama. Rezultati ove analize prikazani su u Tabeli 7.

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%

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 uslovilo 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 ukupno 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., *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, 2010
2. Brnjas Z., Stošić I., Erić D., *Strategic Management Planning as a Tool in Advanced Local Governments in The New Economy: Challenges, Opportunities and Choices*, Indo-American Books, Delhi (India), 2009
3. Interna baza podataka, Ministarstvo finansija RS
4. *Local Government Budget and Financial Management Reference Guide - Budget Guide for LG*, SLGRP-USAID, Belgrade, 2004
5. Vigvardi A., Raicevic B., Brnjas Z., *The Principle of Budgeting and Local Government Finance*, 293 pg. European Movement in Serbia, Belgrade/ Prometej, Novi Sad, 2003
6. Zakon o budžetskom sistemu, Službeni glasnik RS, br. 54/2009
7. Zakon o finansiranju lokalne samouprave, Službeni glasnik RS, broj 62/206
8. Zakon o lokalnoj samoupravi, Službeni glasnik RS, br. 129/2007
9. Zakon o javnom dugu, Službeni glasnik RS, br. 61/2005, 107/09
10. Zakon o javnim nabavkama, Službeni glasnik RS, br. 116 2008

