

C P E S

CENTRE FOR APPLIED EUROPEAN STUDIES

Finansiranje lokalne samouprave u Srbiji i uticaj političke veze lokalne i republičke vlasti

Proces fiskalne decentralizacije koji je otpočeo donošenjem Zakona o finansiranju lokalne samouprave 2006. godine, svakako predstavlja najznačajniji decentralizacioni proces u Srbiji u poslednjih 5 godina. Međutim, time započet proces je nekoliko puta menjan i reformisan, kroz česte izmene pravnog okvira ali i delimične suspenzije važećih zakonskih propisa. Preciznije, suspenzijom dela Zakona o finansiranju lokalne samouprave koja se odnosi na utvrđivanje obima i raspodelu nenamenskih transfera, koja je počela 2009. godine i nastavila se sve do sredine 2011. godine i usvajanja izmena i dopuna, najveći deo pozitivnih efekata zakona je poništen i sistem je u dobroj meri vraćen na period pre njegovog donošenja. To nas je dovelo u situaciju da je puna primena zakona bila kraćeg veka od njegove suspenzije.

Nedugo nakon izmena zakona iz 2011. godine, čime je okončana njegova delimična suspenzija, opet smo bili svedoci njegovih izmena i dopuna i u septembru 2012. godine. Time je zaokružen prilično neslavan bilans: za nešto više od pet godina primene zakona, imali smo delimičnu suspenziju istog tokom dve i po godine, a zatim dve značajne izmene zakona tokom naredne dve godine. Posebno je važno istaći da je teško oteti se utisku da su poslednje dve izmene i dopune zakona u najvećoj meri bile motivisane potrebama političkih kampanja i izbornih platformi određenih političkih grupacija nego što su bile adekvatan i sistemski odgovor na probleme u vezi finansiranja gradova i opština u Srbiji. Ovakva praksa, bez obzira na pravac izmena, svakako ne doprinosi stabilnosti i predvidivosti finansiranja lokalnih samouprava u Srbiji i značajno otežava proces finansijskog planiranja na lokalnom nivou.

Konačno, od donošenja Zakona o finansiranju lokalne samouprave ali i pre njega, svedoci smo stalnih komentara i spekulacija na temu značaja političke veze između

koalicionih vlada na republičkom nivou i vladajućih koalicija na nivou gradova i opština. Poslednja post-izborna dešavanja dodatno podgrevaju ovu debatu jer se gotovo kao imperativ postavlja identičnost republičke i lokalne vladajuće koalicije a najčešći argument koji se koristi jeste da se time obezbedjuje neometano funkcionisanje lokalne samouprave, njeno finansiranje kao i mogućnost neometane realizacije ključnih projekata od lokalnog značaja. Iako ovakvi trendovi nisu novost i mogli smo ih videti i u ranijem periodu, oni ipak posebno zabrinjavaju, pre svega iz potrebe da se odgovori na prosto pitanje – šta će se desiti sa onim lokalnim samoupravama, tj. njihovim građanima, koje na izborima legitimno odluče na drugačiji način nego što se ispostavi da je post-izborna matematika na republičkom nivou? Da li se finansiranje tih lokalnih samouprava dovodi u pitanje? Da li će ključni komunalni projekti u tim lokalnim sredinama moći da se realizuju? Da li će građani tih lokalnih samouprava na neki način postati građani „drugog reda“ koji će za svoj izbor biti kažnjeni od strane republičke vlade kroz diskriminaciju u domenu finansiranja svojih lokalnih samouprava i vitalnih projekata?

Zbog značaja ovih pitanja i aktuelnosti teme, u ovom tekstu je učinjen pokušaj da se odgovori na pitanje kako politički odnosi između republičkog i lokalnog nivoa vlasti utiču na finansiranje lokalnih samouprava i da li postoji pozitivna korelacija između istih koalicija ili postoji određena diskriminacija onih lokalnih samouprava čiji građani svojim izborom nisu preslikali vladajuću koaliciju sa republičkog nivoa.

U tom cilju, tekst se sastoji od sledećih delova: osnove sistema lokalne samouprave u Srbiji, sistem finansiranja gradova i opština i konačno, pravci uticaja politike na finansiranje lokalne samouprave.

Osnove sistema lokalne samouprave

Ustavom Republike Srbije građanima je zajemčeno pravo na pokrajinsku autonomiju i lokalnu samoupravu. To su dva oblika teritorijalne decentralizacije, inače unitarno uređene RS. Ovo pravo građana predstavlja jedan od ustavnih mehanizama ograničenja državne vlasti, i podleže samo nadzoru ustavnosti i zakonitosti, ali ne i celishodnosti u postupanju.

Sistem lokalne samouprave uređuje veći broj propisa od koji posebno treba istaći Zakon o lokalnoj samoupravi, Zakon o teritorijalnoj organizaciji RS, Zakon o lokalnim izborima, Zakon o glavnom gradu i Zakon o finansiranju lokalne samouprave.¹ Pravo na lokalnu samoupravu, detaljnije se normira *Zakonom o lokalnoj samoupravi*, pa se tako

¹ Pored ova 3 propisa kao važniji propisi za funkcionisanje lokalne samouprave mogu se navesti: Zakon o komunalnoj policiji, Zakon o komunalnim delatnostima, Zakon o javnoj svojini, Zakon o javnim preduzećima i delatnostima od opšteg interesa, Zakon o javnom dugu i dr.

navedenim Zakonom **lokalna samouprava** definiše kao *pravo građana da upravljaju javnim poslovima od neposrednog interesa za lokalno stanovništvo, neposredno i/ili posredstvom svojih izabраниh predstavnika u jedinicama lokalne samouprave, kao i pravo organa lokalne samouprave da, u granicama zakona, uređuju poslove i upravljaju javnim poslovima koji su u njhovoј nadležnosti i od interesa za lokalno stanovništvo. Osnovne teritorijalne jedinice u okviru kojih se ostvaruje pravo građana na lokalnu samoupravu jesu opštine, gradovi i grad Beograd.*

Sistem lokalne samouprave u Srbiji čine prvenstveno jedinice lokalne samouprave (JLS) – gradovi i opštine, mada se u širem smislu činiocem sistema lokalne samouprave mogu smatrati i gradske opštine ali i mesne zajednice koje su oblik mesne samouprave koje osnivaju JLS. U Srbiji, bez JLS na teritoriji Kosova i Metohije, trenutno ima 145 JLS (122 opštine, 22 grada i Grad Beograd) i 24 gradske opštine. Sistem lokalne samouprave u Srbiji je u osnovi jednostepen jer se bazira na monotipskom modelu opštine kao osnovne teritorijalne jedinice u kojoj se ostvaruje lokalna samouprava.

Organi lokalne samouprave su skupština opštine/grada, predsednik opštine odnosno gradonačelnik, opštinsko ili gradsko veće i opštinska odnosno gradska uprava. Lokalni izborni sistem je proporcionalni a građani biraju samo odbornike u skupštini opštine. Predsednika opštine i članove opštinskog veća bira skupština na predlog predsednika skupštine (predsednika opštine) i na predlog samog kandidata za predsednika opštine (članovi veća). Zakon o lokalnim izborima uređuje da najmanje 30% kandidata na listi mora biti iz manje zastupljenog pola, da se odbornički mandati raspodeljuju sistemom najvećeg količnika (Dontov sistem raspodele mandata) i da se dodeljuju kandidatima po redosledu na listi.

Jedinice lokalne samouprave imaju brojne i veoma značajne nadležnosti za svakodnevni život građana. Zakon o lokalnoj samoupravi 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 lokalnih samouprava obezbeđuju potrebna sredstva kroz vlastite ili izvorne prihode. Od brojnih nadležnosti svakako treba istaći obavljanje urbanističkog i prostornog planiranja, komunalne delatnosti, uređivanje i korišćenje građevinskog zemljišta, lokalni ekonomski razvoj, uređivanje i administriranje sopstvenih prihoda, održavanje ulica i puteva, nadležnosti u oblasti predškolskog obrazovanja, osnovnog obrazovanja, socijalne i zdravstvene zaštite, kulture i dr.

Jedan od osnovnih preduslova ostvarivanja lokalne autonomije jeste postojanje/jaćanje finansijske autonomije (posebnih izvora prihoda za ostvarivanje funkcija) i lokalne imovine (imovine u svojini jedinica lokalne samouprave). Ključni zakoni koji u ovom momentu određuju finansijsku poziciju lokalne samouprave u Srbiji su *Zakon o*

budžetskom sistemu, Zakon o budžetu, Zakon o lokalnoj samoupravi i Zakon o finansiranju lokalnih samouprava.

Sistem finansiranja gradova i opština

Struktura prihoda budžeta lokalnih samouprava

Prema Zakonu o finansiranju lokalne samouprave 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 (nenamenski i namenski). Pored prihoda, prilive lokalnih budžeta čine i tzv. „primanja“ koja 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 ograničiti visina poreske stope. To mogu biti: 1) porezi: porez na imovinu (osim poreza na prenos apsolutnih prava i poreza na nasleđe i poklon); 2) takse: administrativne, komunalne i boravišna taksa; 3) naknade: za korišćenje i za uređenje građevinskog zemljišta, naknada za zaštitu i unapređivanje životne sredine; 4) prihodi od: zakupa nepokretnosti; prodaje pokretnih stvari; delatnosti lokalnih samouprava; 5) kamata, 6) samodoprinos, 7) donacije, i drugi.

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 – nedavno ukinuta, naknada za zagađivanje životne sredine, naknade za korišćenje dobara od opšteg interesa, naknade za korišćenje prirodnih dobara i dr.)

Pojedinačno najznačajniji ustupljeni prihod lokalnih samouprava, i ne samo ustupljeni već ubedljivo najznačajniji prihod jeste porez na zarade koji se plaća prema mestu prebavišta zaposlenog. Svim lokalnim samoupravama, osim Grada Beograda, pripada 80% od tako naplaćenog poreza na zarade na njihovoj teritoriji dok preostalih 20%

pripada budžetu Republike. Samo u Gradu Beogradu, ovaj udeo iznosi 70% naplaćenog poreza.

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

1) *Nenamenski transferi* Zakonom o finansiranju lokalne samouprave određeni su na nivou od 1.7% od bruto domaćeg proizvoda zemlje. Nenamenske transfere čine četiri grupe transfera:

opšti transfer – na njih imaju pravo sve jedinice lokalne samouprave. Ukupan iznos sredstava za opšti transfer dobija se kada se od ukupnog iznosa nenamenskog transfera odbije potreban iznos transfera za ujednačavanje i kompenzacionog transfera. Opšti transferi se određuju posebnom metodologijom koja uzima u obzir broj stanovnika LS, površinu teritorije, broj odeljenja u osnovnom obrazovanju, broj objekata u osnovnom obrazovanju, broj odeljenja u srednjem obrazovanju, broj objekata u srednjem obrazovanju, broj dece obuhvaćene dečjom zaštitom i broj objekata u dečijoj zaštiti, i sl.;

transferi za ujednačavanje – njihova svrha je 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 republike);

kompenzacioni transferi - uvedeni sa ciljem da se lokalnim samoupravama, koje zbog promene određenih poreskih propisa na republičkom nivou ostanu bez dela budžetskih prihoda, delimično kompenzuju nastali gubici;

transfer solidarnosti - deo ukupnog nenamenskog transfera koji se raspodeljuje svim jedinicama lokalne samouprave, izuzev grada Beograda, na osnovu stepena razvijenosti. Utvrđivanje visine transfera solidarnosti po pojedinim jedinicama lokalne samouprave, izuzev grada Beograda, vrši se na osnovu stepena razvijenosti prema jedinstvenoj listi razvijenosti jedinica lokalne samouprave, u skladu sa zakonom kojim se uređuje regionalni razvoj, i to:

- 50% sredstava transfera solidarnosti deli se jedinicama lokalne samouprave iz IV grupe razvijenosti;

- 30% sredstava transfera solidarnosti deli se jedinicama lokalne samouprave iz III grupe razvijenosti;

- 10% sredstava transfera solidarnosti deli se jedinicama lokalne samouprave iz II grupe razvijenosti;

- 10% sredstava transfera solidarnosti deli se jedinicama lokalne samouprave iz I grupe razvijenosti.

Ukoliko je broj jedinica lokalne samouprave svrstanih u okviru II grupe razvijenosti jednak ili veći u odnosu na broj jedinica lokalne samouprave svrstanih u okviru I grupe razvijenosti, vrši se korekcija obračunatog iznosa transfera solidarnosti, tako što se jedna polovina sredstava transfera solidarnosti koja pripada jedinicama lokalne samouprave iz I grupe razvijenosti raspoređuje i deli jedinicama lokalne samouprave iz II grupe razvijenosti.

Transfer solidarnosti unutar iste grupe razvijenosti, raspoređuje se prema odnosu stepena razvijenosti grada Beograda i određene jedinice lokalne samouprave, i to tako što jedinica lokalne samouprave sa najmanjim stepenom razvijenosti ostvaruje najveća sredstva transfera solidarnosti unutar iste grupe razvijenosti.

2) *Namenski transferi* su novost u sistemu finansiranja lokalne samouprave u smislu da su prvi put definisani u zakonu iz 2006. godine. Namenski transferi su Zakonom o finansiranju lokalne samouprave uvedeni u cilju finansiranja prenosa nadležnosti sa centralne vlasti na nivo lokalne samouprave i stvaranja mogućnosti učešća centralne vlasti u finansiranju konkretnih programa i projekata na nivou lokalne samouprave (zdravstvo, obrazovanje, socijalna zaštita, zaštita životne sredine i upravljanje otpadom, podrška privlačenju investicija, investicioni projekti u komunalnim delatnostima i dr.).

Zakonom su utvrđene vrste namenskih transfera, kao i obaveze nadležnih ministarstava na utvrđivanju kriterijuma i metodologije za njihovu raspodelu pojedinim jedinicama lokalne samouprave.

Zakon utvrđuje sledeće vrste namenskih transfera:

- funkcionalni transfer - transfer koji se koristi za finansiranje izdataka u okviru određene funkcije; ukupan iznos funkcionalnog transfera izračunava se na osnovu podataka o ukupnim troškovima obavljanja određene funkcije u poslednjoj godini pre njenog prenošenja na nivo lokalne samouprave.
- namenski transfer u užem smislu - transfer koji se koristi za tačno određenu svrhu, odnosno vrstu izdatka za koju je transfer dodeljen.

Nova zakonska rešenja učinila su sistem finansiranja jedinica lokalne samouprave daleko transparentnijim, stabilnijim i predvidivijim. Međutim, sistem transfera iz budžeta ostaje kao potencijalno problematičan. Iz rešenja usvojenih u Zakonu o finansiranju lokalne samouprave, jasno proizilazi da je sistem transfera nenamenskih sredstava daleko predvidljiviji i transparentniji u odnosu na sistem transfera namenskih sredstava. Stoga bi istraživanje transparentnosti sistema finansiranja jedinica lokalne samouprave trebalo fokusirati na namenske transfere.

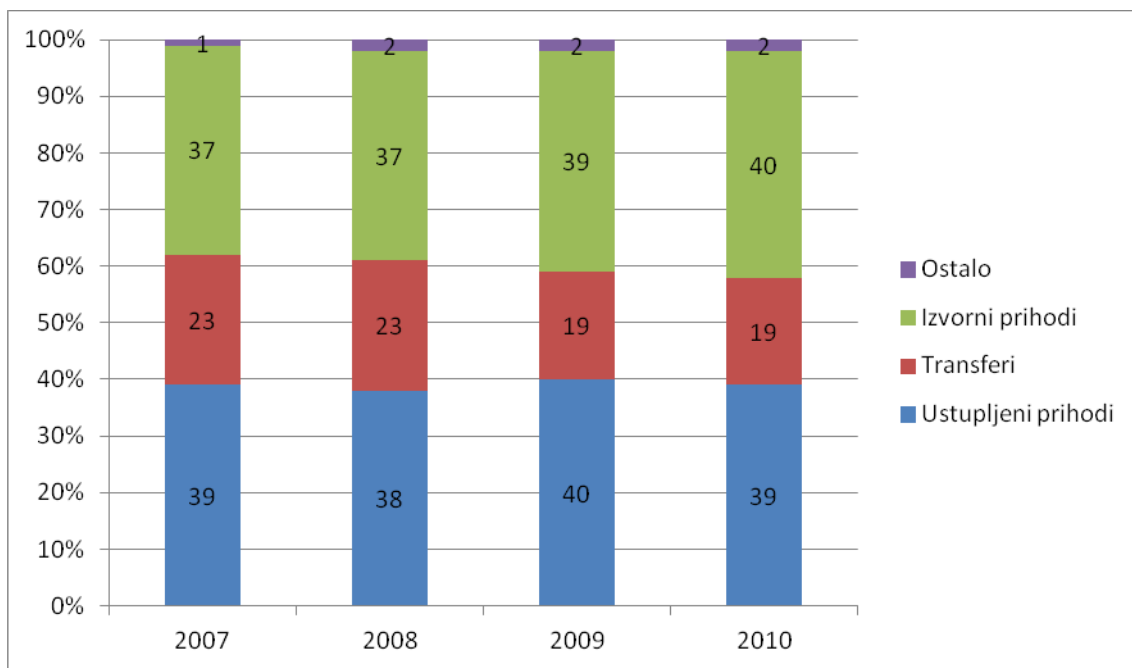
Lokalne samouprave u Srbiji takodje imaju zakonsku mogućnost da se zadužuju, kratkoročno i dugoročno, što je regulisano Zakonom o javnom dugu. Naime, lokalne samouprave se mogu kratkoročno zaduživati za finansiranje deficita tekuće likvidnosti ali taj iznos ne sme preći 5% ukupno ostvarenih prihoda budžeta lokalne vlasti u prethodnoj godini i ne može se refinansirati i preneti u narednu godinu, već mora biti vraćen pre kraja budžetske godine u kojoj je ugovoreno.

Lokalne vlasti se mogu i dugoročno zaduživati ali isključivo radi finansiranja ili refinansiranja kapitalnih investicionih rashoda predviđenih u budžetu lokalne vlasti. Iznos takvog dugoročno zaduženja ne može biti veći od 50% ukupno ostvarenih tekućih prihoda budžeta lokalne vlasti u prethodnoj godini. Izuzetno, ovaj limit može biti i prekoračen u slučajevima kada se radi o dugoročnom zaduživanju čiji je rok otplate, ne računajući period mirovanja, najmanje pet godina.

Pored ovog limita, Zakon o javnom dugu uspostavlja i još jedno ograničenje za dugoročno zaduživanje lokalnih vlasti. Naime, iznos glavnice i kamate koji dospeva u svakoj godini na sva dugoročna zaduživanja za finansiranje kapitalnih investicionih rashoda, ne može biti veći od 15% ukupno ostvarenih tekućih prihoda budžeta lokalne vlasti u prethodnoj godini. Kao i u vezi prethodnog ograničenja, i ovde su moguća određena odstupanja. Naime, ovaj iznos može biti veći od 15% ako dve trećine tekućeg suficita u odnosu na ukupno ostvarene tekuće prihode čini udeo veći od 15%.

Rezimirajući sve prethodno, možemo reći da četiri osnovna stuba na prihodnoj strani svakog budžeta lokalnih samouprava jesu izvorni prihodi, ustupljeni prihodi, transferi i primanja po osnovu zaduživanja. Na sledećem grafikonu je predstavljeno pojedinačno učešće svakog od njih u ukupnim budžetima svih lokalnih samouprava u Srbiji.

Tabela 1: Struktura prihoda i primanja lokalnih samouprava u Srbiji (2007-2010)



Izvor podataka: prihodi Uprave za trezor

Struktura rashoda budžeta lokalnih samouprava

Pre nego što razmotrimo rashode lokalnih samouprava, važno je istaći da je u skladu sa Pravilnikom o kontnom planu za budžetski sistem uređeno da se budžet priprema i izvršava na osnovu sistema jedinstvene budžetske klasifikacije, koja obuhata programsku klasifikaciju, organizacionu, funkcionalnu, ekonomsku i klasifikaciju prema izvorima finansiranja.

Za posmatranje rashoda lokalnih vlasti, uobičajeno je da se najčešće posmatra ekonomska i funkcionalna klasifikacija. Zašto? Ekonomsku klasifikaciju rashoda čine klase rashoda i izdataka. Ona iskazuje pojedinačna dobra i usluge i izvršena transferna plaćanja. Funkcionalna klasifikacija iskazuje rashode i izdatke po funkcionalnoj nameni za određenu oblast i nezavisna je od organizacije koja tu funkciju sprovodi. Korisnik sredstava može obavljati aktivnosti u okviru jedne ili više funkcija. Više korisnika sredstava mogu imati istu funkcionalnu klasifikaciju. Funkcionalnu klasifikaciju čine kategorije, grupe i klase.

Putem ove dve klasifikacije moguće je odgovoriti na najvažnija pitanja u vezi rashoda lokalne samouprave: za koje namene se troši novac poreskih obveznika (plate, kupovinu dobara i usluga, i dr) i za koje oblasti i u kojoj meri lokalna samouprava izdvaja novac (socijalna zaštita, odbrana, ekonomski poslovi, zaštita životne sredine, zdravstvo, i dr.)

U skladu sa ekonomskom klasifikacijom, rashodi lokalne samouprave su tekući rashodi, izdaci za nefinansijsku imovinu i izdaci za otplatu glavnice i nabavku finansijske imovine. Poredjenja radi, u 2010. godinu, tekući rashodi su iznosili približno 75% ukupnih rashoda, izdaci za nefinansijsku imovinu su bili približno 22% a ostalih 3% su činili izdaci za otplatu glavnice i nabavku nefinansijske imovine. U okviru tekućih rashoda, dominiraju rashodi za zaposlene (plate, dodaci i socijalna davanja zaposlenima, doprinosi na teret poslodavca, i dr), zatim razne subvencije iz lokalnih budžeta (subvencije javnim komunalnih preduzećima, privatnim preduzećima, i dr), zatim donacije i transferi, nabavka dobara i usluga, i ostali rashodi iz budžeta. U okviru izdataka za nefinansijsku imovinu dominiraju izdaci za osnovna sredstva i konačno izdaci za otplatu glavnice.

Ako posmatramo funkcionalnu klasifikaciju, tj. funkcije koje se finansiraju iz budžeta lokalnih samouprava, onda najznačajnije učešće imaju poslovi stanovanja i zajednice, opšte javne usluge, saobraćaj i drugi ekonomski poslovi, obrazovanje, rekreacija, sport i kultura, socijalna zaštita.

Državni organi koji imaju ključni uticaj na određivanje finansijskog položaja jedinica lokalne samouprave

Organi koji donose ključne odluke od značaja za lokalnu samoupravu a kojima se utiče na finansijski položaj lokalne samouprave, kako u domenu normativnog uređivanja (broj i karakter prihoda, način upravljanja ovim приходima i kriterijumi za njihovo dodeljivanje), tako i u domenu konkretne raspodele sredstava iz budžetskih razdela ministarstava i drugih budžetskih korisnika jesu prvenstveno Ministarstvo finansija i privrede, Ministarstvo regionalnog razvoja i lokalne samouprave i sektorska ministarstva koja pokrivaju oblasti za koje je nadležna i lokalna samouprava (zaštita životne sredine, zdravstvo, socijalna zaštita, prosveta, kultura, sport, poljoprivreda, i dr.). Takođe, potencijalno veoma važnu ulogu treba da ima i Komisija za finansiranje lokalne samouprave.

Najvažnija uloga koju Ministarstvo finansija i privrede ima, a u vezi je sa koordinacijom aktivnosti od značaja za lokalnu samoupravu, jeste priprema budžeta Republike Srbije, u kome se opredeljuju transferna sredstva, na osnovu Zakona o finansiranju lokalne samouprave. Pored toga, Ministarstvo finansija i privrede administrira i dodeljivanje sredstava za obavljanje poslova iz delokruga svih državnih organa i organizacija, a u okviru kojih se planira i dodeljivanje posebnih, takozvanih namenskih transfera, koje odobravaju sektorska ministarstva za tačno određene namene.

U skladu sa Zakonom o ministarstvima, Ministarstvo regionalnog razvoja i lokalne samouprave ima nadležnost za veliki broj oblasti od ključnog značaja za lokalne samouprave, a neke od njih su: regionalni razvoj; analiza raspoloživih resursa i potencijala za lokalni, regionalni i nacionalni razvoj; utvrđivanje metodologije za merenje stepena razvijenosti lokalnih samouprava i regiona; koordinisanje i usmeravanje aktivnosti koje podstiču regionalni razvoj; podsticanje ravnomernijeg regionalnog razvoja i smanjenje regionalnih razlika; unapređenje privrednog ambijenta na lokalnom i regionalnom nivou; podsticanje međuopštinske, međuregionalne, prekogranične i međunarodne saradnje; pružanje pomoći jedinicama lokalne samouprave u implementaciji projekata lokalnog ekonomskog razvoja; stvaranje uslova za pristup i realizaciju projekata iz delokruga tog ministarstva koji se finansiraju iz sredstava predpristupnih fondova Evropske unije, donacija i drugih oblika razvojne pomoći; realizaciju infrastrukturnih projekata od regionalnog i lokalnog značaja koji se finansiraju ili kofinansiraju sredstvima Republike Srbije, donacijama, iz sredstava predpristupnih fondova Evropske unije i međunarodnih zajmova; izgradnju poslovne i komunalne infrastrukture; i dr.

Jedan od najvažnijih koraka ka institucionalnom jačanju položaja lokalne samouprave u procesu pregovaranja o visini transfera, kao i o načinu i kriterijumima finansiranja lokalne samouprave u celini jeste osnivanje Komisije za finansiranje lokalne samouprave. U ovom segmentu vertikalne koordinacije aktivnosti u vezi sa dodeljivanjem nenamenskih transfera, ali i namenskih transfera, veoma je važna uloga ovog tela. Naime, u cilju obezbeđenja načela pravičnosti, efikasnosti i otvorenosti sistema finansiranja lokalne samouprave i davanja preporuka za njegovo unapređenje, Zakonom je osnovana Komisija za finansiranje lokalne samouprave. Ova Komisija ima predsednika i deset članova, koji se imenuju na period od 5 godina (da bi se premostio četvorogodišnji izborni ciklus). Predsednika Komisije i pet članova imenuje Vlada, a pet članova Stalna konferencija gradova i opština (SKGO), od kojih najmanje tri člana moraju biti predstavnici jedinica lokalne samouprave. Nadležnosti Komisije se odnose na analiziranje kriterijuma i merila za dodelu nenamenskih i funkcionalnih transfera i utvrđivanje njihove visine po jedinicama lokalne samouprave, na analiziranje programa za dodeljivanje namenskih transfera u užem smislu, uključujući postupke dodeljivanja i kriterijume za izbor, praćenje vertikalne i horizontalne ujednačenosti sistema, stepena zaduženosti jedinica lokalne samouprave i rezultata izmena sistema finansiranja lokalne samouprave, pisanje godišnjih izveštaja, pripremu predloga za izmenu i poboljšanje sistema finansiranja lokalne samouprave itd.

Komisija svojim postojanjem i radom treba da predstavlja izuzetno važan i koristan forum za dijalog između predstavnika republičkih organa (a pre svega Ministarstva finansija i privrede) i lokalne samouprave. Međutim, više od 5 godina od stupanja na snagu Zakona o finansiranju lokalne samouprave, Komisija za finansiranje lokalne

samouprave još uvek nije zaživela u onom smislu kako je zamišljena po odredbama ovog zakona. Od samog početka ovo telo se suočilo sa nedostatkom volje i kapaciteta tadašnjeg Ministarstva finansija za podrškom njenom radu, što se prvenstveno odrazilo na veoma retke sastanke ovog tela. U prvim godinama njenog rada ona je funkcionisala kao ekspertska telo sastavljeno od članova koji nemaju moć uticaja na političke odluke, što se u praksi pokazalo kao pogrešno rešenje. Na insistiranje SKGO njen sastav je promenjen, tako da nju sada čine državni sekretari ministarstava i politički i ekspertske predstavnici SKGO. U poslednjih nekoliko godina Komisija je nešto više intenzivirala svoj rad ali bez pravog efekta i bez ostvarenja uloge za koju je formirana.

Zakonom je propisana obaveza da Ministarstvo finansija dostavlja Komisiji i Stalnoj konferenciji gradova i opština podatke o prihodima i rashodima jedinica lokalne samouprave za prethodnu godinu, najkasnije do 30. aprila tekuće godine. Pored toga, nadležna ministarstva i drugi organi i organizacije Republike Srbije i Autonomne pokrajine koji obezbeđuju transfere lokalnoj samoupravi, imaju obavezu da do 30. aprila tekuće godine dostave Ministarstvu i Komisiji podatke o svim transferima lokalnoj samoupravi, po nameni transfera i po jedinicama lokalne samouprave.

Zakonom o finansiranju lokalne samouprave iz 2007. godine po prvi put je uveden transparentan i predvidiv sistem raspodele nenamenskog transfera i u okviru njega transfera za ujednačavanje između gradova i opština. Međutim, dok je utvrđivanje i raspodela nenamenskih transfera iz centralnog budžeta budžetima lokalnih samouprava u potpunosti regulisana, ostaje otvoreno pitanje po kom kriterijumu se vrši raspodela namenskih sredstava o čemu će biti više reči u nastavku teksta.

Politizacija finansiranja lokalne samouprave – mit ili realnost?

Pre usvajanja i stupanja na snagu Zakona o finansiranju lokalne samouprave (2007. godine) sistem finansiranja gradova i opština u Srbiji je bio pod izrazitim uticajem diskrecionih političkih odluka na republičkom nivou.

Naime, pre 2007. godine, praksa opredeljivanja finansijskih sredstava sa centralnog nivoa lokalnim samoupravama je realizovana usvajanjem godišnjih Zakona o budžetu Republike Srbije i iznosi su se svake godine menjali. Neke od osnovnih slabosti tadašnjeg sistema finansiranja su bile sledeće: nije bila fiksirana visina transfera, nije postojala precizno utvrđena metodologija utvrđivanja visine transfera po pojedinim jedinicama lokalne samouprave, nisu bile zakonom čak ni definisane osnovne vrste transfera i konačno, sistem nije na adekvatan način rešavao pitanje razlika između pojedinih grupa i jedinica lokalne samouprave. Sve to je ostavljalo dovoljno prostora za snažan uticaj politike u pravcu “nagradjivanja” onih lokalnih samouprava u kojima je politička

koalicija odražavala vladajuću koaliciju na centralnom nivou, ili barem gde je jedna politička stranka bila zastupljena na oba nivoa.

Danas je situacija znatno bolja i Zakon o finansiranju lokalne samouprave ostavlja mnogo manje prostora za slične političke uticaje. Medjutim, pravo pitanje na koje pokušavamo da odgovorimo u ovom tekstu jeste – koliki je preostali prostor za uticaj političkih odluka na centralnom nivou u domenu opredeljivanja finansijskih sredstava za pojedinačne lokalne samouprave?

Na to da sistem finansiranja lokalne samouprave i državna podrška lokalnim ili regionalnim projektima nije do kraja dobro uređen, kao i to da je sistem lokalne vlasti pod izuzetnim uticajem centrala političkih partija, posebno ukazuje proces prekomponovanja vlasti u gradovima i opštinama koji je pokrenut posle poslednjih izbora u Srbiji. Naime, posle opštih izbora koji su održani u maju 2012. godine, promenjena je vladajuća većina na centralnom nivou, čiju okosnicu sada čini dosad opoziciona koalicija okupljena oko Srpske narodne stranka (SNS), dok su ostali partneri i do sada bili u Vladi: koalicija Socijalističke partije Srbije, Partije ujedinjenih penzionera Srbije i Jedinstvene Srbije (SPS-PUPS-JS), Ujedinjeni regioni Srbije (URS), Socijaldemokratska partija (SDP) i Stranka demokratske akcije (SDA). Ovim je dosad vladajuća Demokratska stranka (DS) prešla u opoziciju u kojoj su takođe i neke druge partije kao što su Liberalno demokratska partija i Demokratska stranka Srbije i neke manjinska partije.

Do promena je došlo i na lokalnom nivou gde je DS takođe nakon izbora izgubila jedan deo vlasti u opštinama i gradovima ali se barem u periodu neposredno nakon izbora činilo da će i dalje biti najdominatnija politička snaga na lokalnom nivou jer je u mnogim lokalnim sredinama formirana koalicija koje je i pre izbora vršila vlast a kojoj su bile DS i deo partija koje su deo koalicije koja je formirala republičku vladu.

Međutim, nekoliko meseci nakon održanih izbora započet je proces promena lokalnih koalicija kako bi se one uskladile sa koalicijom na republičkom nivou. Samo po sebi to ne bi bilo sporno jer je to, na žalost, na neki način nastavak prakse koja je započela 2008. godine i tadašnjim prekomponovanjem lokalnih vlasti na inicijativu DS. Ipak, ovde je važno imati u vidu dve činjenice. Prva činjenica ukazuje na to da se menjaju koalicione vlasti koje su upravljale gradovima i opštinama najmanje 4 a negde i više godina i koje su kada se uzmu rezultati pojedinačnih partija koje su bile deo lokalne koalicije, dobile većinsku podršku na poslednjim izborima. Druga činjenica jeste da se kao razlog za promenu lokalnih koalicija i usklađivanje sa republičkom političkom podelom izvršne vlasti, najčešće u javnosti ne navode novi program, nove ideje nove koalicije ili nešto slično, već se prekomponovanje vlasti na lokalnom nivou opravdava potrebom bolje saradnje sa republičkom vlašću i realizacijom strateških projekata.

Srž najčešćih argumenata predstavnika političkih partija za promenu lokalnih vlasti koja je formirana neposredno posle izbora, jeste potreba da ona korespondira sa republičkom, da bi realnost i stepen realizacije strateških projekata bio mnogo viši. Ovakva argumentacija ukazuje na to da odnos centralnih i lokalnih vlasti u Srbiji još uvek nije do kraja sistemski uređen, već da u dobroj meri počiva na ličnoj i političkoj vertikali. Iz nastupa u javnosti se može steći utisak da i sami politički akteri kako na centralnom tako i na lokalnom nivou, iako ne sasvim otvoreno, prepoznaju da razvoj lokalnih sredina u velikoj meri zavisi od političkih kontakata a ne od jasnih i utemeljenih kriterijuma za raspodelu sredstava ili definisanje i sprovođenje strateških prioriteta centralnih i lokalnih vlasti. Da je ovaj zaključak tačan, govori i činjenica da je sličan proces, iako u drugačijoj političkoj raspodeli vlasti nego danas, sproveden i nakon prethodnih lokalnih izbora koji su održani 2008.godine.

Empirijska analiza političkih uticaja na finansiranje lokalne samouprave – odabrani uzorak gradova i opština

U ovom delu teksta je učinjen pokušaj da se prethodno navedene tvrdnje kao i realnosti političkog života i izjava političkih lidera o potrebi novih koalicija, potvrde i odgovarajućim nalazima empirijske analize dostupnih finansijskih podataka o lokalnim samoupravama. Naravno, uvažavajući ograničenja ovog teksta, to je bilo moguće uraditi samo na izabranom uzorku od 6 lokalnih samouprava uz ograničenje koje nameće raspoloživost podataka i njihova detaljnost kao i mogućnost njihovog adekvatnog tumačenja.

Pri formiranju uzorka za analizu korišćeni su sledeći kriterijumi: prvo, odabrana je grupa gradova i opština u kojima je na vlasti (ili barem predsednik opštine ili gradonačelnik) bila slična ili identična politička koalicija kao i na republičkom nivou. Dodatno, odabrana je grupa gradova i opština u kojima smo imali potpuno suprotnu situaciju – na vlasti je bila (ili barem predsednik opštine ili gradonačelnik) politička koalicija koja je na republičkom nivou bila u opoziciji. Ukupan broj lokalnih samouprava u uzorku je šest. Sledeći kriterijumi koji su korišćeni su bili: da u uzorku imamo dva grada (“vladajući” i “opozicioni”), zatim da u uzorku imamo dve opštine iz Vojvodine (“vladajuću” i “opozicionu”) i konačno, da u uzorku imamo i dve manje opštine iz Centralne Srbije (takodje “vladajuću” i “opozicionu”). Ukupan odnos “vladajućih” i “opozicionih” lokalnih samouprava je 3:3.

Posmatran je politički ciklus od 2008. do 2012. godine, i analizirani su finansijski podaci za 2009, 2010 i 2011. godinu.

Na osnovu navedenih kriterijuma fomiran je sledeći uzorak za analizu:

Grad/Opšti	Stanovniš	Teritorija	Broj	Broj	Vlast od 2008. do 2012.
-------------------	------------------	-------------------	-------------	-------------	--------------------------------

na	tvo (popis 2002)	(km2)	naseljeni h mesta	katastarskih opština	godine.
NOVI BEČEJ	26,924	609	4	4	Milivoje Vrebalov, LDP (opozicija)
ŽABALJ	27,513	400	4	4	Branko Stajić, DS (pozicija)
ČAČAK	117,072	636	58	57	Velimir Stanojević, NS (opozicija)
JAGODINA	70,894	470	53	53	Dragan Marković, JS (pozicija)
PRIBOJ	30,377	553	33	24	Lazar Rvović, SNS (opozicija)
POŽEGA	32,293	426	42	42	Milovan Mićović, DS (pozicija)

Prilikom odabira uzorka od 6 jedinica lokalne samouprave rukovodili smo se time da izaberemo opštine približne veličine, broja stanovnika i pozicije u teritorijalnoj strukturi Republike Srbije, kao i time da izaberemo 3 JLS u kojima je mesto predsednika opštine ili gradonačelnika pripadalo političkoj stranci koja nije bila deo vlasti na republičkom nivou u periodu 2008-2012. To ne znači da u ovim opštinama u samim lokalnim koalicijama nisu učestvovala partije koje su činile republičku vlast. Konačno, jedan od kriterijuma je bio i da u izabranom uzorku imamo i gradove i opštine koji prate prethodno utvrđene kriterijume za odabir uzorka. Kombinacijom ovih kriterijuma nije bilo moguće izabrati u potpunosti slične jedinice lokalne samouprave koje će se analizirati, te je iz tih razloga prisutna određene manje ili veće razlike unutar različitih kategorija JLS (grad ili opština).

Kada je reč o prihodima (i finansijskim podacima o istim) preko kojih se može pratiti uticaj republičke vlasti na budžete lokalnih samouprava, u našoj analizi smo se fokusirali na sledeće, smatrajući pre svega da se među njima nalaze oni preko kojih se upravo i realizuje taj uticaj, i obradili smo one kod kojih smo primetili moguću korelaciju i značaj za istraživanje:

Transferi od drugih nivoa vlasti (733000)

Tekući transferi od drugih nivoa vlasti (733100)

- tekući transferi od drugih nivoa vlasti u korist nivoa grada/opštine (733140)/(733150)
- nenamenski transferi od Republike u korist nivoa gradova i opština (733141)/(733151)
- drugi tekuci transferi of Republike u korist nivoa gradova i opština (733142) / (733152)
- tekuci nameski transferi, u užem smislu, od Republike u korist nivoa gradova/opština (733144) / (733154)
- tekuci namenski transferi, u užem smislu, od AP Vojvodina u korist nivoa opština (733156)
- tekuci transferi od gradova u korist opština (733157)
- nenamenski transferi od AP Vojvodina u korist nivoa opština (733158)

Kapitalni transferi od drugih nivoa vlasti / u korist nivoa opština (733200)/(733250)

- kapitalni namenski transferi, u užem smislu od Republike u korist nivoa opština (733251)
- kapitalni namenski transferi, u užem smislu od AP Vojvodina, u korist nivoa opština (733252)

Dobrovoljni transferi od fizičkih i pravnih lica (744000)

- tekući dobrovoljni transferi od fizičkih i pravnih lica (744100)
- kapitalni dobrovoljni transferi od fizičkih i pravnih lica (744200)

Mešoviti i neodredjeni prihodi (744500)

Nazivi pojedinih prihoda kao i njihova prateća konta su u potpunosti preuzeti iz Pravilnika o standardnom klasifikacionom okviru i Kontnom planu za budžetski sistem. Naše očekivanje je da će najveći deo političkog uticaja na budžete lokalnih samouprava biti realizovan upravo putem nekog od ovih prihoda, što naravno ne znači da se time iscrpljuju takve mogućnosti kroz neke druge pozicije.

Pre analize konkretnih podataka Uprave za trezor Ministarstva finansija u vezi navednih prihoda, potrebno je dati ukupne iznose nenamenskih transfera za sve lokalne samouprave tokom tri posmatrane godine. Naime, u skladu sa Zakonom o budžetu Republike Srbije za 2009. godinu, ukupni nenameski transferi su iznosili 25,681,000,000 dinara i taj iznos je rezultat umanjenja od 15 milijardi za koliko su te godine smanjeni transferi kao mera za prevazilaženje krize i budžetskog deficita. U 2010. godini, u skladu sa Zakonom o budžetu RS za tu godinu, ukupan iznos nenamenskih

transfera je ostao na istom apsolutnom iznosu uz jednokratno uvećanje od 1 milijarde dinara, što je ukupne transfere za tu godinu dovelo do nivoa od 26,681,000,000 dinara. Pomenuta milijarda dinara je, posebnim aktom Vlade, raspodeljena jedinicama lokalne samouprave na sledeći način: svim jedinicama lokalne samouprave se deli 500 miliona a jedinicama koje imaju niske budžetske prihode se dodeljuje dodatnih 500 miliona dinara. U 2011. godini, gradovi i opštine su dobili neznatno povećanje ukupnog iznosa nenamenskih transfera, i oni su Zakonom o budžetu za tu godinu definisani na nivou od 29,265,650,000 dinara.

Prelazeći na konkretne podatke za pojedinačne lokalne samouprave, potrebno je na prvom mestu uporediti podatke o ukupnim transferima od drugih nivoa vlasti – grupa 733000.

	Transferi od drugih nivoa vlasti (733000)		
Grad/Opština	2011	2010	2009
NOVI BEČEJ	154,990,851	140,866,766	101,908,833
ŽABALJ	159,102,925	133,301,228	115,672,564
ČAČAK	431,424,404	360,298,341	353,195,637
JAGODINA	834,870,006	730,021,769	454,068,345
PRIBOJ	186,530,222	170,787,187	149,787,497
POŽEGA	127,840,038	120,583,994	134,764,375

Izvor: Podaci Uprave za trezor, Ministarstvo finansija i privrede

U grupi konta 733000 nalaze se svi transferi sa drugih nivoa vlasti koje se prenose gradovima i opštinama, bez obzira da li je reč o nenamenskim, namenskim ili kapitalni transferi. Na ovom nivou je teško uočiti bilo kakva odstupanja ili značajne razlike medju lokalnim samoupravama, osim što je na prvi pogled primetno da se početkom suspenzije Zakona o finansiranju lokalne samouprave (sredinom 2009. godine) i tokom naredne dve godine, drastično povećava razlika u ukupnom iznosu transfera od drugih nivoa vlasti izmedju Jagodine i Čačka, u korist prvog grada. Suvišno je podsećati da su to upravo godine tokom kojih je na vlasti na republičkom nivou koalicija stranaka okupljenih oko DS i SPS. U ovoj drugoj grupi (SPS) je indikativno da se nalazi i Jedinствена Srbija na čelu sa tadašnjim gradonačelnikom Jagodine, koji je istovremeno smatran jednim od najzaslužnijih za formiranje takve koalicije na republičkom nivou. Znači, sve vreme posmatranog perioda imamo situaciju u Narodnoj skupštini Republike Srbije u kojoj presudnu ulogu u podršci vladajućoj koaliciji imaju upravo narodni

poslanici iz Jedinistvene Srbije. Površan pogled na finansijske podatke iz trezora nam govori da je takva podrška izgleda bila obilato finansijski nagradjena. Pokušajmo da detaljnije utvrdimo tu vezu u nastavku teksta.

U narednoj tabeli se nalaze podaci o nenamenskim trasferima od Republike u korist nivoa gradova (subanalitički konto 733141) i u korist nivoa opština (subanalitički konto 733151). Nenamenski transferi i formula za njihov obračun i raspodelu, iako relativno složena, jeste precizno definisana zakonom i ne ostavlja prostor za političku diskreciju u određivanju njihovog nivoa medju pojedinačnim lokalnim samoppravama. Da je to tačno, opet najbolje pokazuju uporedni podaci opet za Jagodinu i Čačak, gde u svim posmatranim godinama, sada Čačak ima veći obim nenamenskih transfera. To je i logično ako se ima u vidu formula za njihovo izračunavanje, a posebno formula za opšti transfer koja u najvećoj meri prati broj stanovnika (Čačak - 117,072 i Jagodina - 70,894) i površinu teritorije (Čačak – 636 km² i Jagodina – 470 km²).

	Nenamenski transferi od Republike u korist nivoa gradova / opština (733141) i (733151)		
Grad/Opština	2011	2010	2009
NOVI BEČEJ	350,000	0	42,196,592
ŽABALJ	0	0	39,820,804
ČAČAK	381,664,404	350,291,460	350,291,458
JAGODINA	296,117,406	271,367,340	271,367,345
PRIBOJ	177,303,155	141,050,472	141,527,853
POŽEGA	121,584,795	102,988,944	102,988,948

Izvor: Podaci Uprave za trezor, Ministarstvo finansija i privrede

Uz ovu tabelu je potrebno dati dodatno pojašnjenje koje se odnosi na Novi Bečej i Žabalj, posmatrane opštine iz AP Vojvodine. Naime, na osnovu prethodne tabele se stiče pogrešan utisak da one gotovo da nisu uopšte imale nenamenske transfere tokom 2010. i 2011. godine. To naravno nije tačno a objašnjenje leži u činjenici da se prenos nenamenskih transfera za lokalne samouprave u AP Vojvodini obavlja preko budžeta AP Vojvodine i registruje se na drugim subanalitičkim kontima – Nenamenski transferi od AP Vojvodina u korist nivoa opština (733158).

Medjutim, imajući u vidu ove podatke, neizbežno se postavlja jedno drugo pitanje a to je odakle onda potiče onako značajna razlika izmedju Jagodine i Čačka u ukupnim

transferima od drugih nivoa vlasti koja je predstavljena prethodnom tabelom ako su nenamenski transferi (jedini precizno uređjeni i definisani zakonom) u ovom logičnom odnosu između ova dva grada?

Dosta jasan odgovor na prethodno pitanje daju naredne dve tabele. U prvoj od njih su predstavljeni drugi tekući transferi od Republike u korist nivoa grada (subanalitički konto 733142) i u korist nivoa opštine (subanalitički konto 733152). Za razliku od nenamenskih transfera kod kojih imamo preciznu formulu utvrdjenu zakonom, ovde nisu poznati kriterijumi, merila i ukupan iznos transfera koji se prenose sa republičkog nivoa gradovima i opštinama. Zbog toga se opravdano može sumnjati u transparentnost i jednakost kriterijuma koji se primenjuju za njihovo definisanje.

Grad/Opština	Drugi tekući transferi od Republike u korist nivoa grada / opštine (733142) i (733152)		
	2011	2010	2009
NOVI BEČEJ	0	0	0
ŽABALJ	0	0	0
ČAČAK	2,310,000	8,606,881	2,300,000
JAGODINA	148,622,000	426,774,577	178,400,000
PRIBOJ	2,300,000	20,077,773	4,259,000
POŽEGA	2,000,000	13,995,981	22,767,000

Izvor: Podaci Uprave za trezor, Ministarstvo finansija i privrede

Čini se da podaci iz tabele snažno podržavaju prethodnu tvrdnju. U 2009 godini, odnos ovih transfera između Jagodine i Čačka je bio u odnosu od preko 77 : 1 (77 puta veći u korist Jagodine). Isti trend je nastavljen i u narednim godinama – u 2010. je taj odnos bio gotovo 50 : 1 i u 2011 je on bio 64 : 1. Dosta je teško ovako drastičan odnos i razliku objasniti nekim objektivno definisanim merilima.

Slično objašnjenju uz tabelu pre ove, drugi tekući transferi za lokalne samouprave u AP Vojvodini se registruju preko drugih konta i zato na ovim kontima nema iznosa za opštine iz Vojvodine.

Sledeća tabela daje pregled tekućih namenskih transfera, u užem smislu, od Republike u korist nivoa gradova (subanalitički konto 733144) i u korist nivoa opština (subanalitički konto 733154).

	Tekući namenski transferi, u užem smislu, od Republike u korist nivoa gradova / opština (733144) i (733154)		
Grad/Opština	2011	2010	2009
NOVI BEČEJ	0	2,025,000	1,225,000
ŽABALJ	7,031,300	0	1,875,000
ČAČAK	47,450,000	1,400,000	604,179
JAGODINA	390,130,600	31,307,556	4,301,000
PRIBOJ	3,427,067	7,584,473	0
POŽEGA	4,255,243	174,000	1,900,000

Izvor: Podaci Uprave za trezor, Ministarstvo finansija i privrede

Pre komentara podataka iz tabele, koji se čine veoma indikativnim, važno je dati kratak opšti komentar u vezi namenskih transfera, kao posebne grupe transfera sa republičkog nivoa. Naime, u skladu sa Zakonom o finansiranju lokalne samouprave, postoje dve vrste namenskih transfera – funkcionalni transfer i namenski transfer u užem smislu, što je već objašnjeno u prethodnom delu teksta. Međutim, ključni delovi zakona u vezi ove vrste transfera se nalaze u članu 46. Zakona o finansiranju lokalne samouprave koji bi trebalo da zakonski definiše obim funkcionalnog i namenskog transfera u užem smislu.

Naime, taj član precizira da u postupku izrade fiskalne strategije nadležna ministarstva imaju obavezu da, u rokovima utvrdjenim budžetskim kalendarom, ministarstvu nadležnom za poslove finansija, dostave kriterijume i merila za raspodeljivanje funkcionalnog i namenskog transfera u užem smislu, zatim iznose po pojedinim jedinicama lokalne samouprave, kao i statističke podatke na osnovu kojih su izračunati iznosi funkcionalnog transfera (istorijski podaci o ukupnim troškovima obavljanja određene funkcije u poslednjoj godini pre prenosa nadležnosti na nivo lokalne samouprave). Na žalost, od početka primene zakona u 2007. godini pa sve do danas, ovaj član zakona nikada nije poštovan niti je primenjen u praksi. Opravdano je pretpostaviti da su upravo funkcionalni transfer i namenski transfer u užem smislu sive zone prenosa finansijskih sredstava sa republičkog na lokalni nivo pod uticajem političke diskrecije i diskriminacije ili favorizovanja.

Veći broj resornih ministarstava ima mogućnost prenosa ove vrste transfera (zdravlje, prosveta, životna sredina, lokalna samouprava, infrastruktura i gradjevina, poljoprivreda) što otvara veliki prostor za političke uticaje u načinu utvrđivanja njihovog obima a posebno pri određivanju kriterijuma i merila za njihovu raspodelu između pojedinačnih lokalnih samouprava.

Vratimo se sada na podatke iz prethodne tabele i proverimo da li oni potvrđuju prethodne tvrdnje. Pošto podaci za opštine Priboj i Požega, i Novi Bečej i Žabalj, ne ukazuju na značajnija odstupanja, pažnju opet privlači poredjenje Jagodine i Čačka. U 2009. godini odstupanja u korist Jagodine nisu značajna, međutim već u 2010. godini ona značajno rastu i dostižu odnos 22 : 1, tj. 22 puta je veći iznos ovih transfera za Jagodinu nego za Čačak. Konačno, u 2011. godini taj odnos se vraća na nivo od 8 : 1, ali je upečatljiv ukupan apsolutan iznos koji Jagodina dobija u toj godini – 390,1 milion dinara.

Još upečatljiviji podatak je ako uporedimo ukupan iznos nenamenskog transfera za Jagodinu sa zbirom drugih tekućih transfera od Republike i tekućih namenskih transfera od Republike u 2011. godini. Taj podatak je zaista nemoguće tumačiti bilo kakvim objektivnim ili transparentnim kriterijumima. O čemu se radi? Jagodina je u 2011. godini, na osnovu formule za nenamenske transfere po tom osnovu dobila ukupno 296,1 milion dinara. Ali, kroz druge i namenske transfere, isti grad je u toj godini dobio ukupno 538,7 miliona dinara, što je skoro dva puta više nego što je bio iznos nenamenskih transfera. Ovakav primer nije bilo moguće identifikovati kod bilo koje druge lokalne samouprave u Srbiji, čak i onih koje nisu bile u posmatranom uzorku. Na taj način je Jagodina u toj godini od Republike dobila ukupno 834,8 miliona dok je Čačak dobio dvostruko manje – 431,4 miliona. Zaista je teško poverovati da presudnu ulogu na ovakvu distribuciju prihoda sa nivoa Republike nije imala upravo politika i značaj Jedinствене Srbije za vladajuću koaliciju tog vremena.

U sledećoj tabeli smo posmatrali ukupne iznose tekućih transfera od drugih nivoa vlasti ali samo za opštine (subanalitički konto 733150), ostavljajući po strani gradove Jagodinu i Čačak.

	Tekući transferi od drugih nivoa vlasti u korist nivoa opština (733150)		
Grad/Opština	2011	2010	2009
NOVI BEČEJ	140,237,223	119,580,967	98,855,033

ŽABALJ	152,710,519	108,411,133	110,292,564
ČAČAK	-	-	-
JAGODINA	-	-	-
PRIBOJ	183,030,222	168,712,718	145,786,853
POŽEGA	127,840,038	120,158,925	132,655,948

Izvor: Podaci Uprave za trezor, Ministarstvo finansija i privrede

Na primeru Priboja, koji je za potrebe ove analize označen kao “opoziciona” opština u tom periodu, čini se da nemamo sličnih trendova u odnosu na Požegu, u kojoj je na čelu lokalne koalicije bila vladajuća stranka sa centralnog nivoa – DS.

Posmatrajući kapitalne transfere od drugih nivoa vlasti (sintetički konto 733200) i u korist nivoa opština (analitički konto 733250), nemamo odstupanja koja bi bilo teško tumačiti definisanim kriterijumima.

	Kapitalni transferi od drugih nivoa vlasti / u korist nivoa opština (733200) i (733250)		
Grad/Opština	2011	2010	2009
NOVI BEČEJ	14,753,628	21,285,799	3,053,800
ŽABALJ	6,392,406	24,890,095	5,380,000
ČAČAK	0	0	0
JAGODINA	0	572,296	0
PRIBOJ	3,500,000	2,074,469	4,000,644
POŽEGA	0	425,069	2,108,427

Izvor: Podaci Uprave za trezor, Ministarstvo finansija i privrede

Tekuće dobrovoljne transfere od fizičkih i pravnih lica (sintetički konto 744100) i kapitalne dobrovoljne transfere od fizičkih i pravnih lica (sintetički konto 744200) smo uzeli u razmatranje pre svega očekujući da se na ovim kontima registruju diskrecione finansijske podrške pojedinačnim lokalnim samoupravama od strane javnih preduzeća na centralnom nivou.

Grad/Opština	Tekući dobrovoljni transferi od fizičkih i pravnih lica (744100)		
	2011	2010	2009
NOVI BEČEJ	14,888,045	14,444,604	4,938,648
ŽABALJ	0	0	0
ČAČAK	0	0	10,000
JAGODINA	27,140,000	27,600,000	14,963,017
PRIBOJ	0	0	0
POŽEGA	200,000	2,000,000	0

Izvor: Podaci Uprave za trezor, Ministarstvo finansija i privrede

Čini se da na osnovu podataka o tekućim dobrovoljnim transferima od fizičkih i pravnih lica ponovo možemo primetiti značajna odstupanja Jagodine u odnosu na Čačak. Čačak, na primer, tokom 2010. i 2011. godine uopšte nije imao ovakvih transfera, dok je Jagodina u tom periodu po ovom osnovu dobila skoro 55 miliona dinara. Medjutim, po prvi put u toku ove analize, imamo i slučaj Novog Bečeja i značajnog odstupanja u odnosu na Žabalj. Žabalj na po ovom osnovu nije dobio nikakva sredstav tokom sve tri posmatrane godine, dok je Novi Bečej dobio ukupno 34,1 milion dinara. Ovakav rezultat posebno zbunjuje ako imamo u vidu da je Novi Bečej ovde označen kao “opoziciona”

opština u odnosu na vladajuću koaliciju na republičkom nivou. Objašnjenje ovakvog rezultata Novog Bečeja ostaje izvan mogućnosti analize u ovom tekstu.

Podaci o kapitalnim dobrovoljnim transferima od fizičkih i pravnih lica gotovo da pokazuju potpuno odsustvo finansijskih sredstava po ovim osnovama gotovo u svim lokalnim samoupravama tokom sve tri posmatrane godine.

	Kapitalni dobrovoljni transferi od fizičkih i pravnih lica (744200)		
Grad/Opština	2011	2010	2009
NOVI BEČEJ	0	0	6,250,000
ŽABALJ	0	0	0
ČAČAK	0	0	0
JAGODINA	0	0	0
PRIBOJ	0	0	0
POŽEGA	0	493,977	3,558,309

Izvor: Podaci Uprave za trezor, Ministarstvo finansija i privrede

Medjutim, možda upravo odsustvo finansijskih sredstava po ovom osnovu daje za pravo tvrdnji da tekući dobrovoljni transferi od fizičkih i pravnih lica jesu podložni političkom uticaju i diskreciji. Jedno od mogućih objašnjenja jeste i to da politički činioци sa višeg nivoa vlasti (javna preduzeća pod uticajem određenih političkih partija, recimo) jesu pre svega zainteresovani na uticaj na tekuće dobrovoljne transfere u odnosu na kapitalne, jer se tekućim mogu u kratkom roku postići određeni politički motivisani i očekivani rezultati. Ili, ovo može biti samo pretpostavka za potrebe ove analize.

Zaključak

Nalazi koji su izneti ukazuju na nekoliko važnih pitanja koja će biti neophodno otvoriti u narednom periodu a u vezi sa položajem lokalne samouprave. Prvo pitanje jeste kako, pored finansijske i administrativne decentralizacije koja uz različite ocene o njenom kvalitetu i brzini jesu u toku, pokrenuti i stvarnu političku decentralizaciju, a sve kako

lokalne vlasti ne bi bile pod uticajem dogovora partijskih centrala nego bi se formirale kroz principijelne dogovore lokalnih predstavnika građana koji su dobili određeni broj glasova. U tom pravcu jedno od rešenja koje treba da bude razmatrano jeste i izmena izbornog sistema i ponovno uvođenje direktno izabranog gradonačelnika i razdvajanje lokalnih i republičkih izbora, kako se oni ne bi održavali u isto vreme i kako republički izbori niti partijske centrale, ne bi presudno uticale na lokalne prilike. Drugo pitanje jeste šta je potrebno promeniti u postojećem političkom, finansijskom i administrativnom sistemu kako bi mogućnost lične i političke diskrecije u finansiranju lokalne samouprave, podršci lokalnim ili regionalnim projektima ili u krajnjem u određivanju prioriteta razvoja pojedinih privrednih grana ili delova zemlje, bila svedena na krajnji minimum.

U ovoj analizi je učinjen pokušaj da se identifikuju određeni finansijski podaci i trendovi koji bi ili potvrdili ili demantovali tvrdnje o uticaju politike i diskrecionih političkih odluka na finansiranje lokalne samouprave. To ne znači da ne postoje drugi mehanizmi direktne finansijske podrške ili diskriminacije pojedinih lokalnih samouprava. Ono što je praksa u Srbiji pokazala jeste da postoje "povlašćene" lokalne samouprave kojima se npr. u potpunosti otpisuju ogromna dugovanja za električnu energiju (dok druge moraju istu da plaćaju), zatim kojima se gleda kroz prste na višegodišnje nepoštovanje zakona ove zemlje koji regulišu obavezu plaćanja poreza i doprinosa po osnovu zarada zaposlenih na lokalnom nivou, zatim koje imaju značajno povlašćen odnos kada je reč o raspodeli finansijskih sredstava sa centralnog nivoa namenjenih finansiranju lokalnih projekata, i drugi slični primeri. Sve su ovo mehanizmi nagradjivanja "podobnih" lokalnih samouprava i kažnjavanja onih drugih. Na žalost, analiza takvih podataka je ostala izvan predmeta ovog teksta ali nema nikakve sumnje da će verovatno i ta oblast u narednom periodu pokazati indikativne nalaze i rezultate.