



# IZVJEŠTAJ

**Indikatori fiskalne decentralizacije**

za jugoistočnu Evropu:  
**2006 - 2011**

NALAS



NALAS  
NALAS  
NALAS

NALAS  
NALAS



Zajednica opština  
Crne Gore



Mreža asocijacija  
lokalnih vlasti  
jugoistočne Evrope  
(NALAS)





# IZVJEŠTAJ

Indikatori fiskalne decentralizacije

za jugoistočnu Evropu:

2006-2011



Zajednica opština  
Crne Gore



Mreža asocijacija lokalnih  
vlasti jugoistočne Evrope  
(NALAS)

Drugo izdanje  
Novembar, 2012.



Ovaj Izvještaj je zajednički doprinos NALAS-ove Radne grupe za fiskalnu decentralizaciju (TF FD)

**Autori:**

**Levitas Anthony**, međunarodni ekspert u oblasti međuvladinih fiskalnih odnosa

**Alkan Adil**, predstavnik Saveza opština Marmara regiona

**Comsa Radu**, predstavnik Udruženja komuna u Rumuniji

**Cuibus Mariana**, predstavnik Saveza lokalnih vlasti Rumunije

**Đukić Žana**, predstavnik Zajednice opština Crne Gore

**Elezi Shiret**, predstavnik Udruženja makedonskih opština

**Pejović Duško**, predstavnik Saveza opština i gradova Republike Srpske

**Kovačević Dženita**, predstavnik Saveza opština i gradova Federacije Bosne i Hercegovine

**Martinović Mirko**, predstavnik Udruženja opština Republike Hrvatske

**Milunović Vilma**, predstavnik Udruženja opština Slovenije

**Naić Dunja**, predstavnik Stalne konferencija gradova i opština Srbije

**Nikolova Mariana**, predstavnik Nacionalne asocijacije opština u Republici Bugarskoj

**Osadci Alexandru**, predstavnik Kongresa lokalnih vlasti u Moldaviji

**Runtić Dario**, predstavnik Udruženja opština Republike Hrvatske

**Sadikaj Osman**, predstavnik Udruženja opština Kosova

**Savov Emil**, predstavnik Nacionalne asocijacije opština u Republici Bugarskoj

**Stefancu Adrian**, predstavnik Federacije lokalnih vlasti Rumunije

**Tuni Vasilika**, predstavnik Udruženja opština Albanije

***Uz podršku :***

**Menadžera Centra znanja NALAS-a**

**Josifov Gjorgji**, podrška Radnoj grupi za fiskalnu decentralizaciju u 2010 i 2011 u oblasti zaduživanja lokalne samouprave

**Zajazi Kelmend**, izvršni direktor NALAS-a

**Ilijeva – Acevska Nataša**, programski službenik NALAS-a

# SUMIRAN IZVJEŠTAJ:

**D**ecentralizacija u jugoistočnoj Evropi je i dalje proces u toku: Ni u jednoj zemlji u regionu prihodi ili rashodi lokalne samouprave ne dostižu prosjek Evropske Unije, bilo kao procenat Bruto Društvenog Proizvoda ili ukupnih javnih prihoda.

**Tokom posljednjih pet godina bilo je nekoliko velikih promjena u finansijama ili uslugama koje su u nadležnosti lokalnih samouprava širom jugoistočne Evrope.** To sugeriše da su politike dizajnirane da prenesu moć i novac lokalnim samoupravama koje su krajem 1990-tih počele gubiti novac, a u nekim mjestima došlo je do zastoja.

Dio objašnjenja za ovaj gubitak zamaha može biti strukturalni. S jedne strane, **niska gustina naseljenosti lokalnih samouprava u većini zemalja jugoistočne Evrope čini pružanje javnih usluga u rasutim naseljima teškim i skupim.** S druge strane, **nesrazmjerna koncentracija ljudi, bogatstva i moći u glavnim gradovima regiona ometa razvoj efikasnih sistema za izjednačavanje.** Takođe, situacija se dodatno otežala dodjelom robusnih izvora sopstvenih prihoda lokalnim samoupravama.

**Širom većeg dijela regiona, безусловni grantovi igraju relativno skromnu ulogu u finansiranju lokalnih samouprava.** Ovo je značajno zbog toga što većina zemalja kroz безусловne grantove obezbjeđuje siromašnijim lokalnim samoupravama dodatne prihode. Nedovoljna iskorišćenost безусловnih grantova postavlja važna pitanja o pravičnosti međuvladinih finansijskih sistema u regionu.

**U većem dijelu regiona, lokalne samouprave prikupljaju značajne količine sopstvenih prihoda iz kvazi-fiskalnih instrumenata nastalih usljed transakcija nekretnina, novih investicija i poslovnih operacija.** U brojnim mjestima centralne vlade kreću da ograniče ove prakse radi «poboljšanja poslovnog okruženja». Koliko god legitimni ovi napori bili, oni će smanjiti ionako ograničenu finansijsku autonomiju lokalnih samouprava, ukoliko nijesu pronađeni načini koji će zamijeniti izgubljene prihode.

**Nigdje u jugoistočnoj Evropi nema poreza na imovinu koji proizvodi prihod jednak 1% BDP, prosječnog za EU,** a naplata poreza na imovinu bi trebalo da bude svuda unaprijeđena. U isto vrijeme, nerealno je očekivati da naplata poreza na imovinu da nešto slično prihoda kao što je u Sjevernoj Americi ili (dijelom) u Skandinaviji (2 -3% od BDP). Štaviše, postizanje normi EU neće radikalno poboljšati fiskalnu autonomiju lokalnih samouprava u regionu. Napori da se poveća poreska snaga lokalnih samouprava trebalo bi da budu usmjereni ka davanju istima prava da uvedu prirez porezu na dohodak građana - kao što je već urađeno u Crnoj Gori i Hrvatskoj.

**Investiciona potrošnja lokalne samouprave u velikom broju zemalja u regionu je znatno ispod prosjeka za EU, a još više ispod prosjeka za osam bivših socijalističkih zemalja koje su 2004. godine pristupile EU.** Ovo posebno zabrinjava, s obzirom na zapostavljeno i nerazvijeno stanje skupe životne sredine i infrastrukturne mreže za čije su održavanje svuda zadužene lokalne vlasti, a koje su u većini mjesta izgrađene po prvi put.

**U većem dijelu regiona, finansijski položaj lokalnih samouprava je pogoršan tokom poslednjih pet godina, a u većini se 2011. godina karakteriše daljim padom prihoda i rashoda.** U nekoliko mjesta, trend je više pozitivan. Svakako, ova različita finansijska kretanja ne mogu se jednostavno objasniti različitim načinom globalne recesije koja je u 2008/09 uticala na ekonomije u regionu: Iako efekti globalne krize nijesu svugdje bili isti, politike centralnih vlasti su se, kao odgovor na nju, i u pogledu na lokalne samouprave, takođe značajno razlikovale u čitavom regionu.

U većini zemalja jugoistočne Evrope, lokalnim vlastima nijesu dodjeljene značajne funkcije socijalnog sektora. **U Rumuniji, Bugarskoj, Moldaviji, Makedoniji i Kosovu<sup>1</sup>, međutim, lokalne vlasti su u potpunosti odgovorne za finansiranje preduniverzitetskog obrazovanja, uključujući i plaćanje plata nastavnika. U svima njima, ali posebno u Bugarskoj i Makedoniji - postoje dokazi da su lokalne samouprave i/ili škole nedovoljno finansirane.** Štaviše, «blok» grantovi koje lokalne samouprave dobijaju za preduniverzitetsko obrazovanje u većini zemalja ne funkcionišu kao blok grantovi, i u većini slučajeva su visoko namjenski.

Ukupan javni dug u jugoistočnoj Evropi je generalno znatno ispod granica utvrđenih Ugovorom iz Mاستrihta. Ovo je dobra vijest, jer to znači da u većini mjesta zaduživanje lokalne samouprave može biti značajno prošireno, bez ugrožavanja ograničenja Mاستrihta. **Nigdje u regionu ukupan neizmireni dug lokalnih samouprava nije veći od 3% BDP-a ili 8,5% ukupnog javnog duga.** Postoje neki dokazi da su se lokalne samouprave u Crnoj Gori, Rumuniji i Srbiji okrenule tržištu zaduživanja da bi nadoknadile izgubljene prihode tokom globalne recesije.

**Lokalne samouprave u jugoistočnoj Evropi troše veće iznose svojih prihoda na investicije od njihovih kolega u EU, iako primaju znatno niže udjele ukupnih javnih prihoda.** I zaista, učešće investicija lokalnih samouprava u BDP-a je prilično visoko, ako ne i viši u posljednjih šest godina nego u samoj Evropskoj uniji. Ovo je dobra vijest i znači da opštine u jugoistočnoj Evropi naporno rade da bi nadoknadile masivne infrastrukturne deficite naslijeđene iz prošlosti. Ipak, investiciona ulaganja u nekim oblastima su i dalje niska, dok se u drugima pokreću i to potrošnjom u bogatijim oblastima.

<sup>1</sup> Ova oznaka je bez prejudiciranja stavova o statusu, i u skladu je sa UNSC 1244 i mišljenjem ICJ o Kosovskoj deklaraciji o nezavisnosti.”

# UVOD

Ovaj Izveštaj je pripremila Radna grupa za fiskalnu decentralizaciju Mreže asocijacija lokalnih vlasti jugoistočne Evrope (NALAS). To je drugo izdanje od koga NALAS očekuje da bude dodatan napor koji pruža nacionalnim i lokalnim kreatorima politike, istraživačima i zainteresovanim spoljnim posmatračima pouzdane uporedne podatke o opštinskim finansijama i međuvladinim fiskalnim odnosima u jugoistočnoj Evropi.

Prvo izdanje Izveštaja objavljeno je u martu 2011. godine i pokriva godine od 2006 do 2010. godine. Ovo izdanje proširuje naveden period do 2011. godine i produbljuje određene aspekte analize. Konkretno, više analiza je urađeno u odnosu na potrošnju lokalne samouprave i na efekte globalne recesije - sada iskomplikovanu neizvjesnošću o budućnosti Evropske unije - u regionu.

Značajna poboljšanja su napravljena u kvalitetu podataka, što je podjednako važno. Podaci za gotovo sve članove su sada prikupljeni za skoro sve godine koje su obuhvaćene, a greške koje su sadržane u prvom izdanju su ispravljene<sup>2</sup>. Ipak, Izveštaj, kao i njegov predmet analize, još uvijek je u progresu, a tokom vremena NALAS se nada da će proširiti i produbiti ga u zavisnosti od potreba kako svojih članova, tako i zainteresovanih posmatrača.

<sup>10</sup> Najvažnija od ovih grešaka je bila ta da hrvatski podaci o prihodima i rashodima lokalnih samouprava ne obuhvataju sve nadležnosti, da podaci o investicionoj potrošnji bugarskih lokalnih samouprava ne uključuju potrošnju finansiranu iz strukturnih fondova EU, kao i da podaci o ukupnoj javnoj potrošnji na Kosovu su za centralnu vladu, a ne opšte vlade.



Konkretno, mi očekujemo da ćemo proširiti Izvještaj analizom rashoda po funkciji, kao i ispitivanjem horizontalne jednakosti međuvladinih finansijskih sistema u regionu. Zaista, važno je zapamtiti da, prilikom razmatranja indikatora sadržanih u Izvještaju, još nijesmo u stanju da pružimo pouzdane podatke o raspodjeli prihoda i rashoda širom različitih veličina i tipova lokalnih samouprava. Ovo je problematično, jer kao što smo pomenuli, postoji dobar razlog da vjerujemo da kod mnogih članova grupe prihoda i (investiciona) potrošnja su prilično usmjerene ka nekoliko velikih jedinica, posebno glavnim gradovima.

Ipak, Izvještaj daje pouzdan snimak strukture, funkcija, kao i finansiranja lokalnih samouprava u jugoistočnoj Evropi danas, kao i pregled kako su međuvladini finansijski odnosi evoluirali tokom turbulentnog perioda za ekonomiju od 2006 do 2011. godine. Pružajući svim zainteresovanim pouzdane podatke o ulozi opštinskih vlasti u regionu, kao i poređenjem sa kolegama u Evropskoj Uniji, očekujemo da će Izvještaj biti koristan za asocijacije članice NALAS-a, kao i za više opšte politike zajednice.

Izveštaj je podjeljen na četiri dijela. Izvještaj počinje sa kratkom diskusijom o podacima i nekim od metodoloških pitanja oko njihove upotrebe i tumačenja. Nakon toga, predstavljene su osnovne informacije o veličini i strukturi opštinskih vlasti u jugoistočnoj Evropi, kao i nekoliko ključnih makro-ekonomskih pokazatelja. Izveštaj nastavlja ispitivanjem strukture prihoda i rashoda lokalne samouprave, a zaključuje sa nekoliko zapažanja o trendovima u posljednjih šest godina.

# 1 PODACI, TERMINOLOGIJA I METODOLOŠKA PITANJA

**P**odaci korišćeni u ovom Izvještaju su obezbjeđeni od strane asocijacija članica NALAS-a putem odgovora na prosljeđen upitnik. Asocijacije članice objedinile su podatke iz svojih ministarstava finansija, centralnih banaka i zavoda za statistiku. Potom je provjerena konzistentnost podataka i, gde je to moguće, upoređeni su sa sličnim podacima iz drugih izvora, kao što se: Eurostat, statistička agenciju Evropske unije; MMF-ovu baza podataka o Statistikama javnih finansija i OECD-ova baza podataka o poreskim prihodima prema nivoima vlasti. Uporedni podaci o lokalnim vlastima u državama članicama EU su izvučeni iz Eurostata i iz niza publikacija objavljenih od strane DEXIA banke.<sup>3</sup>

Upoređivanje međuvladinih finansijskih sistema nikada nije lako. Najvažniji razlog za to je da su zemlje dodjelile različite nadležnosti javnom sektoru i različite javne prihode različitim nivoima vlasti. U zavisnosti od toga šta niži nivoi vlasti rade i kako su plaćeni za to, znatno varira zemlje do zemlje. Nažalost, ove razlike se ne mogu izdvojiti jednostavnim čitanjem relevantnog zakonodavstva. Dijelom, to je zbog toga što su regulatorni režimi upravljanja lokalnim samoupravama uvijek komplikovani i specifični za pojedinu državu. I djelimično, to je zato što se aktuelna praksa često značajno razlikuje od onoga što je propisano u zakonu. Tu je i dalje značajno odstupanje u računovodstvenim sistemima koje koriste nacionalne vlade da definišu i izvještavaju o prihodima i rashodima javnog sektora.

Šta niži nivoi vlasti rade i kako su plaćeni za to, značajno varira od zemlje do zemlje

U globalu, ovi problemi znače da je često teško biti siguran da su jabuke upoređene sa jabukama ili da se principi koji se koriste za mjerenje učinka zasnivaju na istim mjerama. Konačno, u mnogim mjestima sami podaci su problematični. Ispod smo ukratko skicirali neka od ovih pitanja, ostavljajući druga za veću diskusiju o onom što slijedi.

**Nivoi vlasti:** U ovom Izvještaju, prvenstveno smo se bavili najnižim nivoom pod-državne vlasti, a koja se odnosi na demokratski izabrane opštinske ili komunalne vlasti. U gotovo cijeloj jugoistočnoj Evropi, demokratski izabrane opštinske vlasti predstavljaju najvažniji nivo pod-državne vladavine, naročito u fiskalnom smislu<sup>4</sup>. Komunalne i opštinske vlasti smo iz praktičnih razloga podveli pod opštinske vlasti ili lokalne samouprave, iako ovaj termin maskira činjenicu da su mnoge «opštinske vlade» u stvari sela sa nekoliko hiljada duša. Ukoliko nije drugačije naznačeno, svi podaci korišteni u Izvještaju se odnose na ovaj najniži nivo (prvi rang) demokratski izabrane vlasti.

<sup>3</sup> Finansije lokalne samouprave u petnaest zemalja Evropske unije, Dexia (Brussels-Paris, 1997), "L'Europe locale et regional: les Chiffres Cles 2009", Dexia/CEMR (Brussels-Paris, edition 2010-2011) pp. 1-19. "Javne finansije nižih nivoa vlasti u Evropskoj Uniji", Dexia, juli 2011 pp. 1-15; "Javne finansije nižih nivoa vlasti u Evropskoj Uniji", Dexia, ljeta 2012 pp. 1-36

<sup>4</sup> Izuzetak je Bosna i Hercegovina

**Šta opštinske vlade rade:** Širom jugoistočne Evrope, opštinske ili komunalne vlasti su uglavnom nadležne za održavanje i unapređenje lokalne javne infrastrukture, uključujući i lokalne ulice, puteve, mostove i parkove. Mnoge su, takođe, odgovorne za školske zgrade. Ogromna većina njih finansira i upravlja vodosnabdijevanjem i kanalizacijom, sakupljanjem i odlaganjem smeća, javnom rasvjetom, lokalnim javnim prevozom, kao i centralnim grijanjem. Sa finansijskog aspekta, najbitnije je to da lokalne vlasti moraju da snose troškove izgradnje nove (mrežne) infrastrukture koja je gotovo svuda zapuštena ili decenijama nedovoljno finansirana. U stvari, u mnogim mjestima nikada nije ni postojala.<sup>5</sup>

Sa finansijskog aspekta, najbitnije je to da lokalne vlasti moraju da snose troškove izgradnje nove (mrežne) infrastrukture koja je gotovo svuda zapuštena ili decenijama nedovoljno finansirana. U stvari, u mnogim mjestima nikada nije ni postojala.

Međutim, u nekim slučajevima usluge kao što su vodosnabdijevanje i kanalizacija vrše komercijalna preduzeća koja se ne finansiraju iz budžeta, već, makar u teorijskom smislu, kroz naknade za korišćenje ili takse. Kod drugih, neke ili sve od ovih usluga vrše opštinski organi (odjeljenja) koja takođe ubiraju naknade za korišćenje i takse, ali čiji se prihodi i rashodi smatraju sastavnim dijelom opštinskih budžeta. U najvećem dijelu regiona, pod-ugovaranje javnih usluga sa privatnim pružaocima usluga je u početnoj fazi, iako postoje izuzeci u oblasti čvrstog otpada i lokalnog javnog prevoza.

Osim par izuzetaka, opštinske vlasti uglavnom nijesu nadležne za vršenje ili finansiranje usluga iz socijalnog sektora. Ovi izuzeci se odnose na ona mjesta gdje su lokalne vlasti nadležne za jedan dio ili kompletno preduniverzitetsko obrazovanje i/ili za pružanje usluga primarne zdravstvene zaštite. U daljem tekstu će biti navedeni ti slučajevi.

**Stanovništvo:** Podaci o broju stanovnika koji se koriste u ovom Izvještaju zasnovani su na posljednjem zvaničnom popisu stanovništva, a tamo gdje nedostaje zvaničan popis, koriste se podaci relevantnih statističkih agencija. U pojedinim mjestima (npr. Albanija, Kosovo<sup>6</sup>), popisi su nedavno sprovedeni, ali njihovi rezultati tek treba da se ozvaniče. Kod drugih, popisi se planiraju u bliskoj budućnosti (npr. BiH). Može se očekivati da će novi popisi širom jugoistočne Evrope proizvesti tehničke izazove i političke tenzije. To je zato što će postojati značajne razlike između broja stanovnika koji se trenutno koriste za dodjelu međuvladinih grantova i transfera i onih koje proizilaze iz novih popisa.<sup>7</sup>

**Bruto Društveni Proizvod:** Podaci o bruto društvenom proizvodu koji se koriste u ovom Izvještaju su oni koji su zvanični podaci njihovih ministarstava finansija, a koji su računati po proizvodnom metodu. Gdje je to bilo potrebno, oni su konvertovani u euro, koristeći srednji godišnji devizni kurs za godinu za koju se odnose. Tabele i grafikoni

<sup>5</sup> U većini zemalja regiona, broj postrojenja za tretiranje otpadnih voda i deponija koje odgovaraju normama Evropske Unije se mogu izbrojati na jednoj ruci.

<sup>6</sup> Ova oznaka je bez prejudiciranja stavova o statusu, i u skladu je sa UNSC 1244 i mišljenjem ICJ o Kosovskoj deklaraciji o nezavisnosti.”

<sup>7</sup> Na primjer, još uvijek nije završen popis na Kosovu koji sugerise da je 15% do 20% manje stanovništva nego što se trenutno pretpostavlja, te da je ova disproporcija rezultat precjene u Prištini. Sličan fenomen čini se da karakteriše Albaniju i Tiranu, gdje rezultati popisa takođe nijesu konačni.

koji porede trendove tokom vremena između članica grupe su izračunati na osnovu euro vrijednosti primjenom prosječnih kurseva relevantnih centralnih banaka. U nekim slučajevima, BDP i/ili prosječne kursne vrijednosti su revidirane od objavljivanja prvog izdanja Izvještaja. Međutim, mi nijesmo diskutovali o ovim izmjenama, ukoliko suštinski ne mijenjaju cjelokupnu sliku.

Može se očekivati da će novi popisi širom jugoistočne Evrope proizvesti tehničke izazove i političke tenzije. To je zato što će postojati značajne razlike između broja stanovnika koji se trenutno koriste za dodjelu međuvladinih grantova i transfera i onih koje proizilaze iz novih popisa.<sup>8</sup>

**Konsolidovani javni prihodi opšte vlade:** Da bismo uporedili ulogu lokalnih samouprava u ukupnom javnom sektoru na nacionalnom nivou, upotrijebili smo njihove prihode kao dio ukupnih javnih prihoda opšte vlade. Koristili smo prihode umjesto rashoda, jer ovi podaci imaju tendenciju da budu više na raspolaganju i pouzdaniji su. Pod pojmom opšta vlada podrazumijevamo ukupne prihode nacionalne vlade i njenih agencija, uključujući prihode van budžetskih (socijalna zaštita) fondova, kao i prihode od nižih nivoa vlasti. Pri obračunu ukupnih prihoda lokalnih samouprava isključili smo primitke od zaduživanja, ali smo uključili prihode od prodaje imovine i prenijeta sredstva iz prethodnih godina, uprkos činjenici da bi pri idealnom obračunu oni bili izdvojeni posebno.

**Opšti grantovi:** U većini zemalja jugoistočne Evrope lokalne samouprave dobijaju безусловne jednokratne opšte grantove od svojih centralnih vlasti. U nekim mjestima, veličine безусловnih grant paketa su utvrđene kao procenti pojedinih poreskih prihoda centralne vlasti. To je ponekad dovodilo do konfuzije oko toga da li bi ove prihode trebalo smatrati djeljenim porezima ili opštim grantovima. Ukoliko se ta sredstva dodeljuju nižim nivoima vlasti prema formuli - nasuprot podjeli na osnovu njihovog porijekla - mi ih tretiramo kao opšte grantove.

**Uslovni i blok grantovi:** Širom jugoistočne Evrope, lokalne samouprave dobijaju grantove od viših nivoa vlasti koji se jedino mogu potrošiti za specifične namjene. U nekoliko slučajeva, ove grantove treba razmotriti kao blok grantove koji se jedino mogu potrošiti na određenu oblast (npr. obrazovanje) - ali koje su - barem u teoriji - lokalne samouprave slobodne da potroše na način kako oni vide da odgovara u toj oblasti. U praksi, međutim, «blok» funkcija blok grantova ostaje krajnje ograničena: gdje lokalne samouprave dobijaju grantove za funkcije socijalnog sektora, njihova sposobnost da slobodno troše ta sredstva u okviru tih funkcija ostaje ozbiljno ograničena od strane viših nivoa vlasti.

**Djeljeni porezi:** U najvećem dijelu regiona, lokalne samouprave ostvaruju pravo na učešće u pojedinim porezima ostvarenim u njihovim nadležnostima, ali čije baze, stope, i naplatu kontrolišu viši nivoi vlasti. Najvažniji djeljeni porez lokalnih samouprava u jugoistočnoj Evropi je porez na dohodak (PIT). Porez na promet nepokretnosti koji se obračunava na prodajnu cijenu nepokretnosti je često takođe djeljen (u cjelini ili djelimično) sa lokalnim samoupravama. U pojedinim mjestima, porez na imovinu se takođe dijeli sa lokalnim samoupravama, ali u većini je to sopstveni prihod lokalnih samouprava.

<sup>8</sup> Na primjer, još uvijek nije završen popis na Kosovu koji sugeriše da je 15% do 20% manje stanovništva nego što se trenutno pretpostavlja, te da je ova disproporcija rezultat precjene u Prištini. Sličan fenomen čini se da karakteriše Albaniju i Tiranu, gdje rezultati popisa takođe nijesu konačni.

**Sopstveni - izvorni prihodi:** Širom svijeta podaci o sopstvenim prihodima lokalnih samouprava su slabi, jer se vrlo često ne uspijevaju kvalitetno prikupiti, a i klasifikuju se na različite i neusaglašene načine. Ovo je naročito prisutno u jugoistočnoj Evropi.

«Blok» funkcija blok grantova je i dalje veoma ograničena

U teoriji, lokalne sopstvene prihode čine prihodi od prodaje ili davanja u zakup opštinske imovine, prihodi od novčanih kazni, penala i kamata; naknade za korišćenje i takse; dozvole i licence, kao i lokalni porezi. U praksi, međutim, podjela između naknada za korišćenje, licenci i dozvola, kao i lokalnih poreza je često nejasna. U mnogim mjestima, lokalne naknade za korišćenje i porezi - iako ih prikupljaju lokalne samouprave - u potpunosti su definisani od strane viših nivoa vlasti i zaista bi trebalo da se smatraju djeljenim prihodima.

U drugima, de facto, ako ne nužno de jure regulacija lokalnih taksi i naknada je slaba, čime jedinice lokalne samouprave koriste lokalne naknade, takse, dozvole i licence kao (slabo regulisane) kvazi-poreze. U brojnim mjestima, ove prakse su osporavane od strane viših nivoa vlasti, što je u skladu sa naporima za unapređenje poslovnog okruženja. Ovi napori mogu dovesti do značajnih padova opštinskih sopstvenih prihoda tokom narednih godina.

Najvažniji djeljeni porez lokalnih samouprava u jugoistočnoj Evropi je porez na dohodak (PIT).

U nekoliko mjesta, viši nivoi vlasti utvrđuju i prikupljaju porez na promet nepokretnosti. Ovaj porez se (pogrešno) smatra sopstvenim izvornim prihodom zato što se 100% od ukupnog iznosa vraća lokalnim samoupravama na osnovu porijekla. Konačno, lokalne vlasti u Crnoj Gori i Hrvatskoj mogu da uvedu lokalne prireze na porez na dohodak. Prihodi od prireza trebalo bi da imaju status sopstvenih prihoda. Nažalost, samo Crna Gora tako radi, dok u Hrvatskoj - gdje je prirez mnogo važniji prihod - lokalne samouprave ovaj prihod dobijaju iz šireg sistema djeljenja poreza na dohodak.

# 2 OPŠTI PREGLED LOKALNIH SAMOUPRAVA U JUGOISTOČNOJ EVROPI

## Broj i vrsta nižih nivoa vlasti

**T**abela 1 prikazuje broj i vrstu nižih nivoa vlasti, u zemljama članicama NALAS-a. Bosna i Hercegovina (BiH) ima tri nivoa vlasti: 1) dva entiteta, Republika Srpska (RS BiH) i Federacija Bosne i Hercegovine (FBiH BiH), kao i Distrikt Brčko, 2) kantoni u FBiH (BiH) i 3) opštine u FBiH i RS. U FBiH (BiH), kantoni su odgovorni za mnoge javne službe, a entitetska vlada je relativno mala.

U ovom Izvještaju, prihodi i rashodi kantonalnog nivoa vlasti nijesu uključeni u podatke o prihodima lokalnih samouprava za BiH niti za Federaciju. Oni su, međutim, uključeni u brojkama za ukupne javne prihode i rashode i u BiH i u Federaciji. Obzirom da NALAS ima asocijacije članice iz oba entiteta, podaci za Bosnu i Hercegovinu su posebno analizirani za svaki entitet. Ovaj pristup obezbeđuje i NALAS-u i njegovim članicama vrijedne informacije za njihove analitičke potrebe, kao i za potrebe lobiranja.

TABELA 1

	ČLANICA NALAS-A	NIVO NIŽEG NIVOVA VLASTI	TIPOVI NIŽIH NIVOVA VLASTI	# PRVOG RANGA
<b>ALBANIJA</b>	AAM	2	Okruzi; općine/komune	373
<b>BOSNA I HERCEGOVINA</b>		3	Entiteti; kantoni; općine	143
FBiH	SOGFBiH	2	Kantoni; općine (susjedne zajednice)	80
RS	ALVRS	1	Općine (susjedne zajednice)	63
<b>BUGARSKA</b>	NAMRB	1	Općine/komune	264
<b>HRVATSKA</b>	UORH	2	Okruzi; Opštine/Komune	556
<b>KOSOVO*</b>	AKM	1	Općine	38
<b>MAKEDONIJA</b>	ZELS	1	Općine (susjedne odbori)	85
<b>MOLDAVIJA</b>	CALM	2	Okruzi; Opštine/Komune	898
<b>CRNA GORA</b>	UMM	1	Općine	21
<b>RUMUNIJA</b>	FALR, ACoR	2	Okruzi; općine/komune	3181
<b>SRBIJA</b>	STCM	2	Autonomne provincije; Opštine (susjedne jedinice)	145
<b>SLOVENIJA</b>	SOG	1	Općine	211
<b>TURSKA</b>	UMM	4	Posebne provincijske administracije; metropolske opštine; distrikt opštine; komune	2854

Albanija i Hrvatska obje imaju okruge kao niveoe vlasti (Qarks-regioni i županije). U Albaniji, uloga Qarks-a je izuzetno ograničena. U Hrvatskoj, županije su nešto važnije, ali i dalje igraju veoma ograničenu ulogu u pružanju javnih usluga. Moldavija ima dva nivoa niže vlasti: reoni/regioni i komune/opštine. Načelnike reona imenuje nacionalna vlada, a isto-  
vremeno ostvaruje značajnu kontrolu nad budžetima (demokratski izabranih) opština i komuna. Moć načelnika reona zamagljuje razliku između prvog i drugog nivoa vlasti u Moldaviji, kao i razliku između lokalnih samouprava i teritorijalnih jedinica nacionalne vlade<sup>9</sup>. U Izvještaju, finansijski podaci za lokalne samouprave u Albaniji, Hrvatskoj, Moldaviji obuhvataju prihode i rashode drugog ranga lokalnih samouprava. Srbija ima dva nivoa nižih vlasti, autonomne pokrajine i opštine. Finansijski podaci u Izvještaju, međutim, samo su za opštine.

U skladu sa zakonom, Rumunija ima dva niža nivoa vlasti - reoni i opštine, s jedne strane, i gradovi, okruzi i veliki gradovi, s druge strane. Drugi rang nivoa vlasti igra važniju ulogu u pružanju javnih usluga nego što je to slučaj u Albaniji ili Hrvatskoj. Ipak, važniji nivo niže vlasti i u fiskalnom smislu i smislu javnog servisa ostaju opštine, veliki gradovi i komune.

Turska ima četiri nivoa podržavne vlasti. Tri od njih - komune, distrikt opštine i metropolske opštine - mogu se smatrati prvim rangom lokalne samouprave. Postoje, međutim, mnogo značajnije razlike u njihovim pravima i odgovornostima. Turska također ima 81 demokratski izabranu posebnu pokrajinsku administraciju, koje, pored teritorijalnih jedinica nacionalne vlade, postoje na regionalnom nivou, a koje pružaju određene javne usluge, posebno u ruralnim oblastima. Kao i u slučaju Albanije, Hrvatske i Moldavije, podaci u Izvještaju za Rumuniju i Tursku obuhvataju prihode i rashode ovih drugih nivoa lokalnih samouprava<sup>10</sup>.

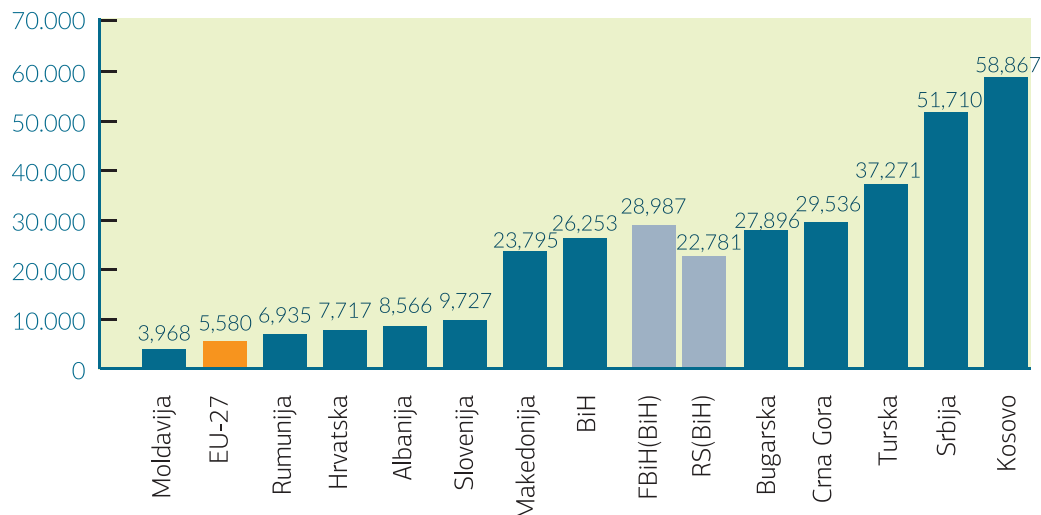
Kao što se može vidjeti iz grafikona 1, postoji značajna odstupanja u prosječnoj veličini prvog ranga lokalnih samouprava širom jugoistočne Evrope.

<sup>9</sup> Moldavija također ima autonomnu provinciju – Gaugazia

<sup>10</sup> U vrijeme pisanja ovog teksta, Turska je razmatrala značajno povećanje broja metropolskih opština.

Grafikon 1

## Prosječan broj stanovnika 1-vog ranga lokalnih samouprava



Moldavija ima najviše izdijeljen sistem od 1-vog ranga lokalnih samouprava sa prosječnim brojem stanovnika manjim od 4.000 stanovnika. Opštine u Rumuniji, Hrvatskoj, Albaniji i Sloveniji su takođe relativno male, u prosjeku sa manje od 10.000 stanovnika. Mala veličina prvog ranga lokalnih samouprava u tim mjestima predstavlja prepreku ka decentralizaciji, jer male nadležnosti često imaju slabe poreske baze i manjak ljudskih kapaciteta potrebnih za normalno pružanje velikih javnih usluga. Ipak, ono što je neobično u vezi sa grafikonom je relativno veliki broj stanovnika u lokalnim samoupravama u regionu u poređenju sa onima u EU. Zaista, Makedonija, BiH, Bugarska, Crna Gora, Turska, Srbija i Kosovo imaju opštine sa prosječnim brojem stanovnika većim od 20.000 stanovnika, dok u EU samo 9 (od 27) zemalja (uključujući Bugarsku) imaju opštine koje su slične po veličini (Danska, 56.345; Grčka – do 2010-34.650; Irska, 39.190; Litvanija, 55.655; Holandija, 38.435; Portugalija, 34.520; Švedska, 32.210; Velika Britanija, 152.200)<sup>11</sup>.

Jedan od razloga za relativno velike opštine u jugoistočnoj Evropi jeste visok procenat ljudi koji žive u glavnim gradovima. Kao što se može vidjeti iz grafikona 2 dolje, većina članica grupe ima znatno veće učešće populacije koja živi u glavnim gradovima nego što je to prosjek za EU. Zaista, u okviru EU, samo 7 zemalja ima glavne gradove čije stanovništvo čini više od 15% njihove ukupne populacije (Beč, 21%; Sofija, 17%; Nikozija, 22%; Talin, 34%; Budimpešta, 17%; Riga 32%, i Viljnus, 17%).

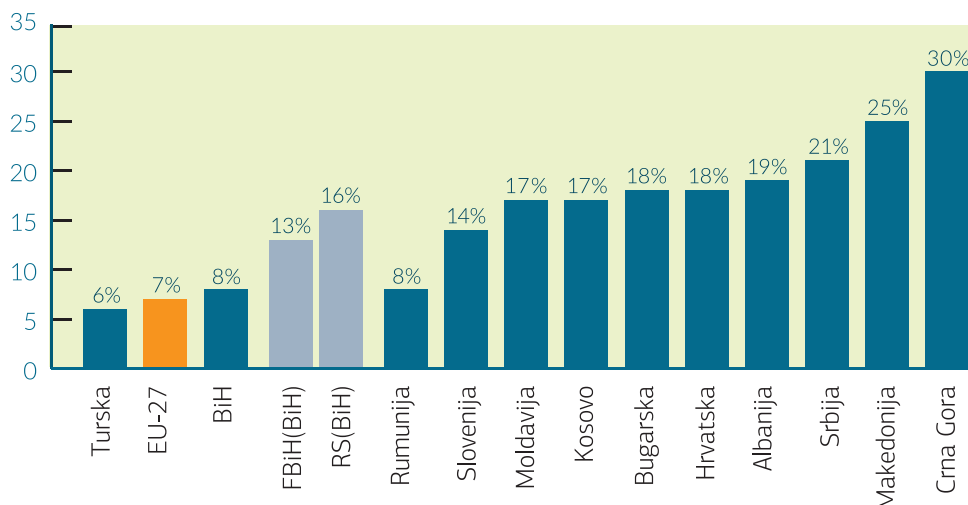
<sup>11</sup> Dexia 2009



## Raspodjela stanovništva i gustina naseljenosti

Grafikon2

Procenat stanovništva koje živi u glavnom gradu



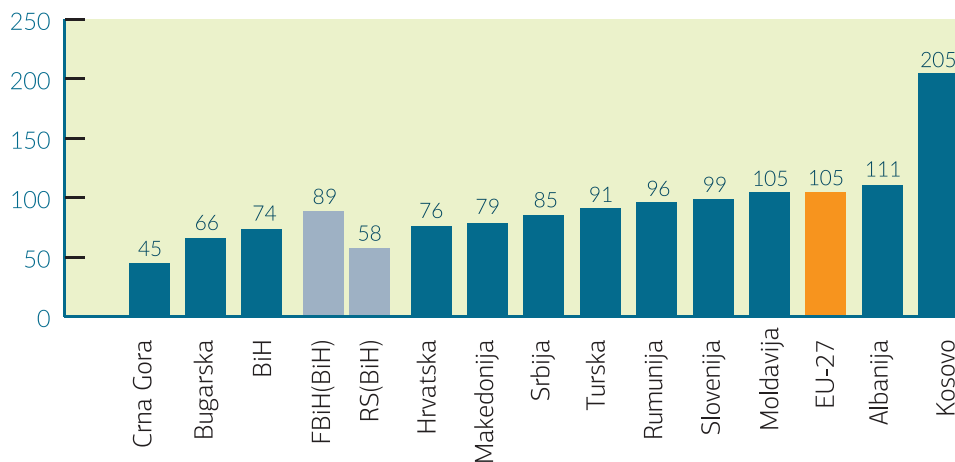
Relativno velike dimenzije glavnih gradova u jugoistočnoj Evropi znače da poreske baze imaju tendenciju da budu usmjerene ka jednom velikom urbanom području. Ovo može da stvori tehničke i političke prepreke ka decentralizaciji. Tehnički, može biti teško dodjeliti lokalnim samoupravama robusne sopstvene prihode ili stvoriti dobre mehanizme za ujednačavanje, kada je toliko ekonomije koncentrisano oko jednog metropolskog centra. Politički, implementacija mjera za ujednačavanje se može iskomplikovati, jer vrlo često prouzrokuju konflikte između glavnog grada i svih drugih jedinica.

Grafikon 3 pokazuje prosječne gustine naseljenosti prvog ranga lokalne samouprave u regionu, dok grafikon 4 pokazuje njihovu prosječnu površinu u kvadratnim kilometrima. Sa izuzetkom Kosova (čija je gustina naseljenosti na nivou italijanske), svi članovi grupe imaju gustinu naseljenosti ispod prosjeka EU. Istovremeno, prosječna površina lokalnih samouprava je znatno veća nego u zemljama EU. Dakle, opštinske vlasti u jugoistočnoj Evropi imaju, u prosjeku, veći broj stanovnika (grafikon 1) i veće oblasti

Relativno velika dimenzija glavnih gradova u jugoistočnoj Evropi znači da poreske baze imaju tendenciju da budu usmjerene ka jednom velikom urbanom području. Ovo može da stvori tehničke i političke prepreke ka decentralizaciji.

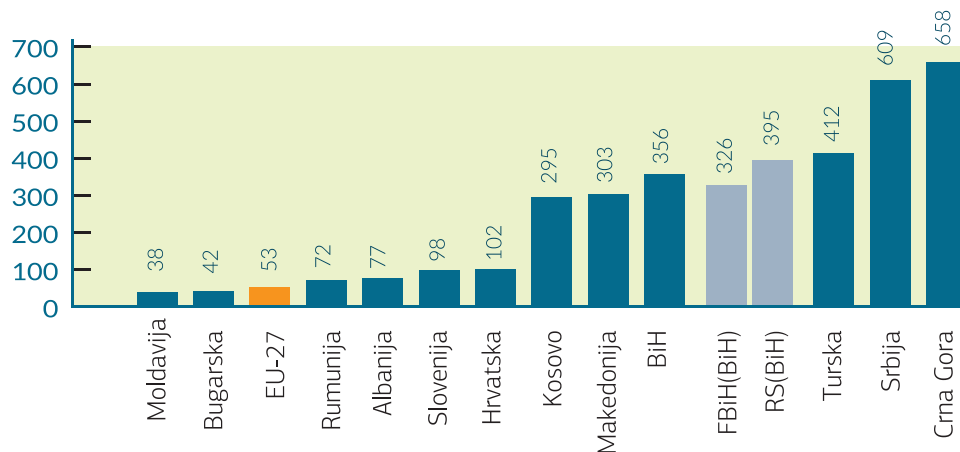
nego njihove evropske kolege, ali i manju gustinu naseljenosti. Niske gustine naseljenosti znače da opštine moraju da obezbjede javne usluge stanovništvu koje je rasuto na široj teritoriji<sup>12</sup>. Ovo, takođe, može da zakomplikuje napore za decentralizaciju, jer pružanje javnih usluga rasutoj populaciji je teže i skuplje, nego pružanje usluga populaciji koja živi u koncentrisanim naseljima.

Grafikon3

Gustina naseljenosti po KM<sup>2</sup>

<sup>12</sup> Moguće je da imaju visoko koncentrisana naselja sa nadležnostima koje imaju velike teritorije i time niske gustine stanovništva. To, međutim, nije generalno slučaj.

Grafikon4

Prosječna površina prvog ranga lokalne samouprave u km<sup>2</sup>

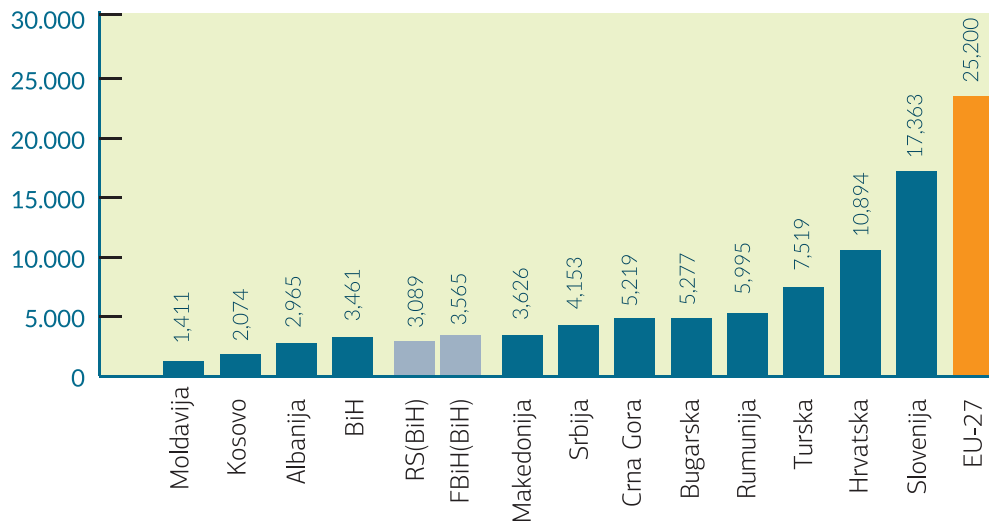
## Dinamika rasta bruto domaćeg proizvoda

Grafikon 5 prikazuje BDP po glavi stanovnika za sve članove grupe u 2011. godini. Kao što se može videti iz grafikona, postoje veoma značajne razlike u relativnom bogatstvu članova grupe. Slovenija je daleko najbogatija sa BDP po glavi stanovnika od 17,363 eura. Potom slijedi Hrvatska (10,894), Turska (7,519) i zatim Rumunija (5,995). Moldavija je najsiromašnija u grupi sa BDP po glavi stanovnika ispod 1,500 eura. Slijedi Kosovo čiji je BDP po glavi stanovnika tek premašio 2,000 eura u ovoj godini. Svi ostali članovi grupe imaju BDP po glavi stanovnika između cirka 3,000 i 5,300 eura.

Postoje veoma značajne razlike u relativnom bogatstvu članova grupe. Slovenija je daleko najbogatija, sa BDP po glavi stanovnika od 17,363 eura. Potom slijedi Hrvatska (10,894), Turska (7,519) i zatim Rumunija (5,995). Moldavija je najsiromašnija u grupi sa BDP po glavi stanovnika od 1,500 eura. Slijedi Kosovo čiji je BDP po glavi stanovnika tek premašio 2,000 eura ove godine. Svi ostali članovi grupe imaju BDP po glavi stanovnika između cirka 3,000 i 5,300 eura. EU prosjek BDP po stanovniku je bio 25,200 eura.

Grafikon5

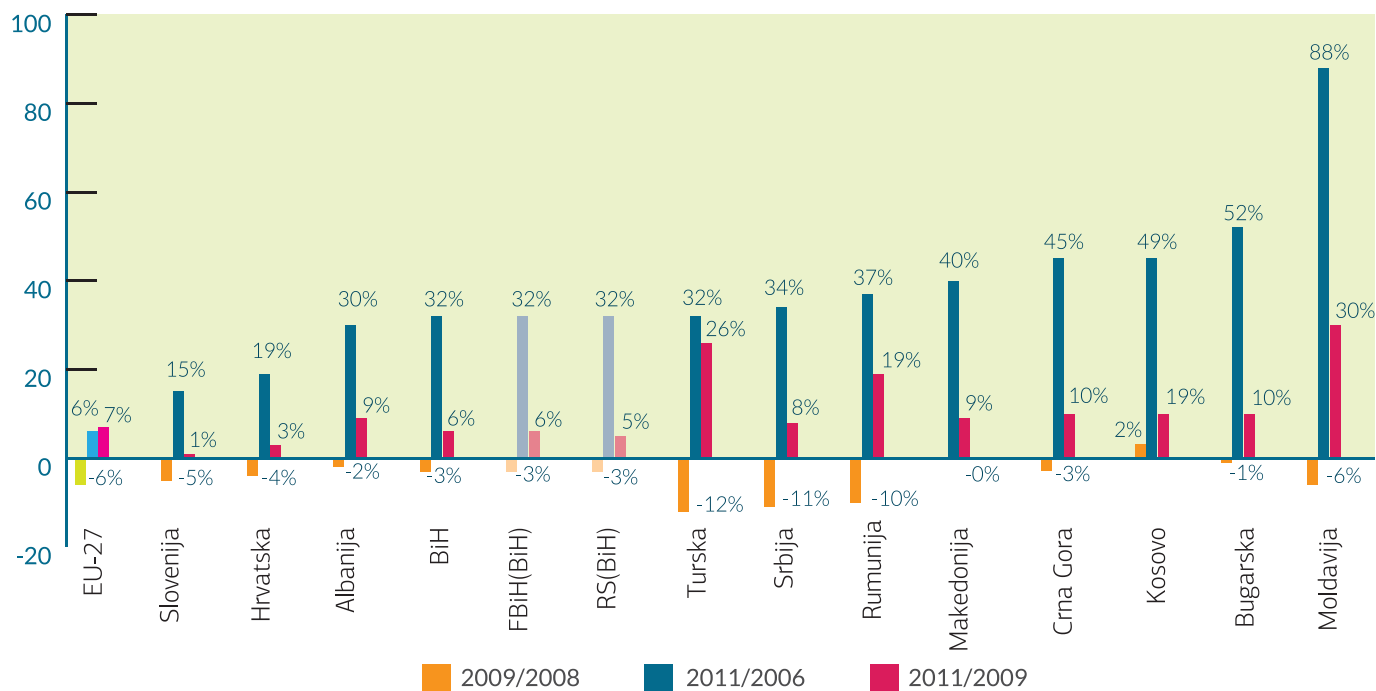
## BDP po stanovniku u eurima u 2011



Grafikon 6 pokazuje rast BDP-a po glavi stanovnika (u eurima) između 2006 i 2011. godine, uticaj globalne recesije u 2009. godini i relativni oporavak nakon 2009. godine. Rast BDP-a je bio najbrži u Moldaviji. Ali ovaj rast se dešava u odnosu na veoma nisku osnovicu. Bugarska, Kosovo, Crna Gora i Makedonija su imali rast od 40% ili više u posljednjih šest godina, djelimično zbog toga što su oni doživjeli relativno blage padove u 2009. godini, a dijelom i zbog toga što je rast do tada bio relativno značajan. U međuvremenu, Albanija, Bosna i Hercegovina, Turska, Srbija i Rumunija imaju porast od između 30 i 40% u posljednjih šest godina. Konačno, stope rasta Slovenije i Hrvatske bile su prepolovljene u odnosu na ostatak grupe, ali su više nego dvostruko veće u odnosu na EU kao cjelinu.

Grafikon 6

### Rast BDP-a po glavi stanovnika 2006-2011, recesija u 2009 i oporavak



Kao što se može vidjeti iz grafikona, u 2009. godini recesija je imala veoma različite efekte na ekonomije različitih članica grupe. Kosovo, Makedonija i Bugarska su najmanje osjetile krizu. U stvari, Kosovo je zapravo imalo rast u 2009. godini. Ali, Hrvatska i Slovenija su iskusile smanjenje veće od 3%, dok se privreda Turske, Srbije i Rumunije smanjila za 10% ili više. Turska, rumunska i moldavska ekonomija su, međutim, značajno odskočile u 2010 i 2011. godini, dok su se ekonomije Slovenije i Hrvatske najsporije oporavljale po stopama znatno ispod onih za EU. Ukratko, dok postoje dokazi koji govore da su mnoge zemlje u regionu izgleda bile pošteđene punog tereta krize upravo zbog nepostojanja njihovih integracija u svjetskoj ekonomiji, njihove različite putanje i prije i poslije dovode do zaključka da se, ekonomski gledano, radi o veoma heterogenoj grupi.

## Osnovni pokazatelji fiskalne decentralizacije

**U**češće lokalnih javnih prihoda (ili rashoda) u BDP-u jedne zemlje je najbolji pokazatelj fiskalne decentralizacije, jer izražava veličinu sektora lokalne samouprave u odnosu na ukupnu ekonomsku aktivnost zemlje. Drugi najvažniji pokazatelj fiskalne decentralizacije je udio lokalnih javnih prihoda (ili rashoda) u konsolidovanim javnim prihodima (ili rashodima) opšte vlade. Ovaj pokazatelj nam govori koliko veliku ulogu imaju lokalne samouprave u ukupnoj strukturi javne uprave pojedine zemlje.

Da bismo ove pokazatelje koristili za komparativne analize, takođe je neophodno da znamo koliko je veliki ukupni javni sektor u odnosu na BDP, kao i nešto o tome za koje su usluge lokalne samouprave nadležne. Ako je veličina ukupnog javnog sektora u zemlji mala, malo je vjerovatno da će prihodi lokalne samouprave predstavljati značajan dio BDP. Oni mogu, međutim, predstavljati značajan dio ukupnih javnih prihoda. Takva situacija bi značila da svi nivoi vlasti imaju problema u prikupljanju poreza, ali da nacionalna vlada tretira lokalne samouprave relativno korektno. Nasuprot tome, situacija u kojoj je javni sektor veliki, ali su prihodi lokalnih vlasti niski u odnosu na BDP i ukupne javne prihode, znači da viši nivoi vlasti nijesu shvatili ozbiljno niže nivoe vlasti, kao partnere u pružanju javnih usluga.

Da bi napravili komparativne analize statusa lokalnih samouprava u jugoistočnoj Evropi, treba takođe da znamo za koje su javne usluge pravno odgovorne lokalne samouprave. Potpuni popis ovih funkcija je, međutim, težak. Dijelom, to je zato što su pravni režimi koji regulišu oblast lokalne samouprave širom regiona različiti i složeni, a dijelom zbog toga što se u praksi nadležnosti mogu bitno razlikovati od onoga što je navedeno u zakonu. I dijelom, to je zbog toga što mnoge lokalne vlasti ne mogu obezbijediti prihode za pružanje usluga za koje su odgovorne.

Ipak, kada se radi o prihodima lokalnih samouprava (ili rashodima) u odnosu na BDP, odnosno na veličinu ukupnog javnog sektora, neke nadležnosti za usluge su toliko velike da se «pravila mijenjaju» ako su dodjeljene lokalnim samoupravama. Ovdje mislimo na sektor socijalnih usluga kakve su su zdravstvo, obrazovanje i socijalna zaštita. U ovom smislu, od posebnog je značaja to da li su lokalne samouprave odgovorne za plaćanje nastavničkih plata. Razlog za to je što plate osnovnih i srednjih škola obično predstavljaju jednu od najvećih stavki javnih rashoda jedne zemlje, koja se u prosjeku kreće od 3-5% BDP-a.

U tabeli 2 je dat pregled funkcija socijalnog sektora koje su dodjeljene lokalnim samoupravama u regionu. Kao što se može vidjeti iz tabele, Rumunija, Kosovo, Makedonija, Bugarska i Moldavija su u potpunosti odgovorne za sve troškove pred-univerzitetskog obrazovanja, uključujući troškove plata nastavnika. Na Kosovu lokalne samouprave, takođe, održavaju primarne zdravstvene klinike i plaćaju plate ljekara i sestara koji rade u njima. Međutim, u Rumuniji su lokalne vlasti nadležne i za troškove doprinosa na plate primarne i sekundarne zdravstvene zaštite. Po svim pravilima, lokalne samouprave kojima su dodjeljene ove funkcije socijalnog sektora trebalo bi da imaju veće prihode i kao dio BDP-a i kao dio ukupnih javnih prihoda, u odnosu na ostale članove grupe.

TABELA 2

## Funkcije socijalnog sektora prvog ranga lokalnih samouprava

	VRTIĆI		OSNOVNE ŠKOLE		SREDNJE ŠKOLE		PRIMARNO ZDRAVSTVO		SEKUNDARNO ZDRAVSTVO	
	Zgrade	Plate	Zgrade	Plate	Zgrade	Plate	Zgrade	Plate	Zgrade	Plate
KOSOVO	X	X	X	X	X	X	X	X		
RUMUNIJA	X	X	X	X	X	X	X		X	
MAKEDONIJA	X	X	X	X	X	X				
BUGARSKA	X	X	X	X	X	X				
MOLDAVIJA	X	X	X	X	X	X				
SRBIJA	X	X	X		X		X			
SLOVENIJA	X	X	X				X			
HRVATSKA	X	X								
ALBANIJA	X		X		X		X			
FBIH (BIH)	X		X							
RS (BIH)					X		X			
CRNA GORA										
TURSKA										

Nasuprot tome, lokalne vlasti u Albaniji, FBiH (BiH), RS (BiH), Crnoj Gori i Turskoj ne plaćaju troškove plata zaposlenih u bilo kojem socijalnom sektoru. U stvari, u Crnoj Gori i Turskoj nemaju nadležnosti niti u zdravstvu niti u obrazovanju. Po svim pravilima, prihodi lokalnih samouprava, bilo kao dio BDP ili kao dio ukupnih javnih prihoda, trebalo bi da budu niži nego bilo gdje drugo.

## Prihodi lokalnih samouprava u jugoistočnoj Evropi

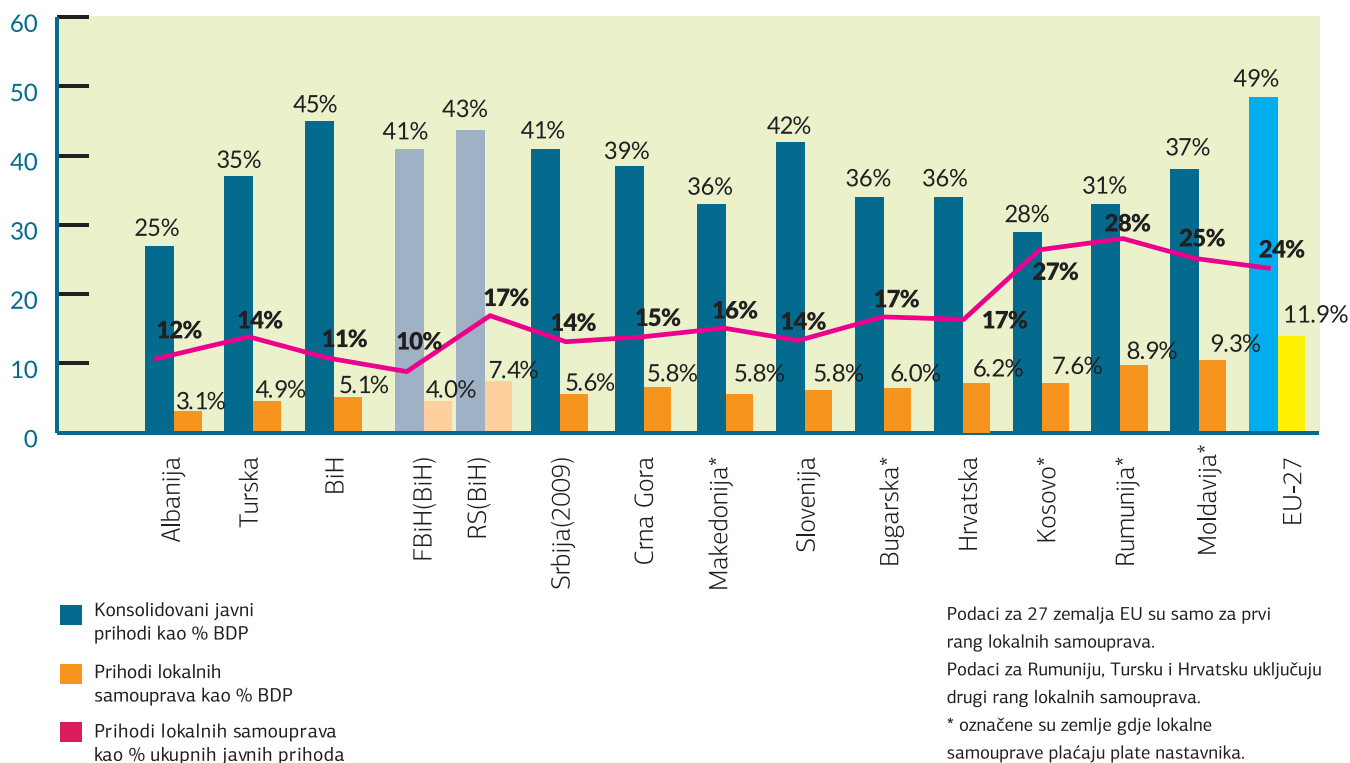
Imajući u vidu sve naprijed navedeno, sada se možemo okrenuti grafikonu 7 koji pokazuje prihode lokalne samouprave i kao dio ukupnih javnih prihoda i kao dio BDP za sve članove grupe, kao i prosjek za EU. Ovde treba napomenuti da su cifre za EU samo za prvi rang lokalnih samouprava, dok podaci za Rumuniju, Tursku, Moldaviju i Hrvatsku, obuhvataju drugi rang vlasti. Najvažnija stvar koja se može vidjeti iz grafikona je da u prosjeku lokalne samouprave u EU igraju mnogo značajniju ulogu u svojim javnim sektorima, nego što je imaju lokalne samouprave u okviru NALAS grupe. Zaista, ispravno je reći da je u većini zemalja jugoistočne Evrope, decentralizacija proces koji je još uvijek u toku.

U većini zemalja jugoistočne Evrope, decentralizacija je proces koji je još uvijek u toku.

Takođe, treba da bude jasno da je veličina javnog sektora kao procenat BDP-a kod gotovo svih članica grupe znatno ispod prosjeka za EU. Ponegdje, u stvari, ukupni javni prihodi čine manje od 35% BDP-a, što ukazuje kako na slabu privredu, tako i na slabu naplatu poreza.

Grafikon7

Prihod lokalne samouprave kao procenat BDP-a i ukupnih javnih prihoda u 2011. godini





Prihodi lokalnih samouprava kao dio BDP-a su vjerovatno niži nego što bi se moglo očekivati jednostavno zbog toga što cijeli javni sektor ima poteškoća u prikupljanju poreza neophodnih za plaćanje javnih usluga. Čak što više iznenađuje i to da Makedonija, Bugarska, Kosovo, Rumunija i Moldavija ne izgledaju značajno drugačije od ostalih članova grupe, bez obzira na činjenicu što njihove lokalne samouprave plaćaju pune troškove preduniverzitetskog obrazovanja. Pored toga, na Kosovu i u Rumuniji lokalne samouprave, takođe, plaćaju mnogo troškova zdravstvenog sistema. Makedonija i Bugarska posebno iznenađuju u tom pogledu: ukupni prihodi lokalnih samouprava su između 5,8% i 6,0% BDP, nivoi su slični mnogim drugima iz grupe, uprkos činjenici da oko polovine tih udjela ide za nastavničke plate. Kao posljedica toga, izgleda da su u Makedoniji i Bugarskoj lokalne samouprave i/ili preduniverzitetsko obrazovanje nedovoljno finansirani. Nasuprot tome, lokalne samouprave u RS (BiH) izgleda da ostvaruju relativno visok udio u BDP (7,4%), ako se uzme u obzir činjenica da oni praktično nijesu odgovorni za funkcije socijalnog sektora.

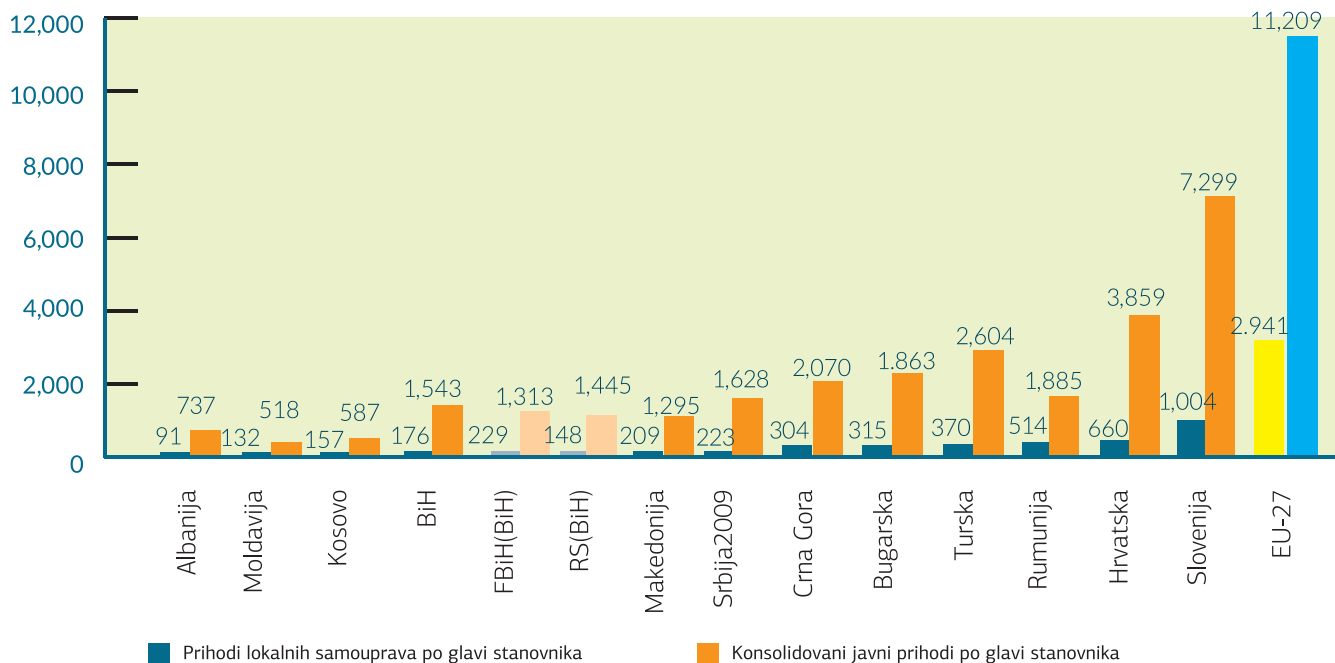
Kao što se može vidjeti iz grafikona, svi članovi grupe imaju javne sektore koji su znatno manji od proseka za EU kao cjeline, a kod mnogih su ukupni javni prihodi ispod 40% BDP-a. Ovo sugeriše da je naplata poreza slaba u cjelom regionu. Ali uprkos ovoj opštoj slabosti, neke centralne vlasti tretiraju njihove lokalne vlasti bolje od drugih. Na primjer, veličina ukupnog javnog sektora Makedonije, Bugarske, Kosova, Rumunije i Moldavije je slična, a u svim lokalnim samoupravama su odgovorni za plaćanje nastavnčkih plata. No, ipak, lokalnim samoupravama u Rumuniji, na Kosovu i u Moldaviji pripada nešto ispod 30% ukupnih javnih prihoda (približno normama u EU), dok im u Bugarskoj i Makedoniji pripada nešto ispod 20%. Ovo sugeriše da centralne vlade Rumunije, Moldavije i Kosova preduzimaju veće napore kako bi obezbijedile sredstva opštinama za vršenje funkcija koje su im dodijeljene, nego što je to slučaj u Bugarskoj i Makedoniji.

Drugi iznenađujući rezultat je relativno malo učešće koje lokalne samouprave imaju i u BDP i u ukupnim javnim приходima u tri najbogatije zemlje grupe - Slovenija, Hrvatska i Turska. Uprkos relativnom bogatstvu ovih zemalja, decentralizacija ovdje nije otišla daleko.

Grafikon 8 prikazuje prihode konsolidovanog javnog sektora i lokalnih samouprava po glavi stanovnika u eurima u 2010. godini. Grafikon podsjeća koliko se suštinski razlikuju sredstva dostupna javnom sektoru unutar grupe i u poređenju sa zemljama Evropske unije.

Grafikon8

### Konsolidovani javni prihodi i prihodi lokalnih samouprava po glavi stanovnika u eurima u 2011. godini



Zaista, upadljivo je da u tri najsiromašnije zemlje u grupi: Moldavija, Kosovo i Makedonija, lokalne samouprave sa prihodom po glavi stanovnika manjim od 200 eura, ne plaćaju samo osnovne usluge, već i nastavničke zarade. Dakle, ako decentralizacija nije daleko napredovala među relativno bogatim zemljama, ona je otišla najdalje među najsiromašnijima. Ovo sugerise da je, makar u nekim slučajevima, decentralizacija manje vođena željom da se ojačaju lokalne samouprave u pružanju javnih usluga na kvalitetan način, nego željom centralnih vlasti da se oslobode od odgovornosti za njihovo finansiranje.

Ako decentralizacija nije daleko napredovala među relativno bogatim zemljama, ona je otišla najdalje među najsiromašnijima. Ovo sugerise da je, makar u nekim slučajevima, decentralizacija manje vođena željom da se ojačaju lokalne samouprave u pružanju javnih usluga na kvalitetan način, nego željom centralnih vlasti da se oslobode odgovornosti za njihovo finansiranje.

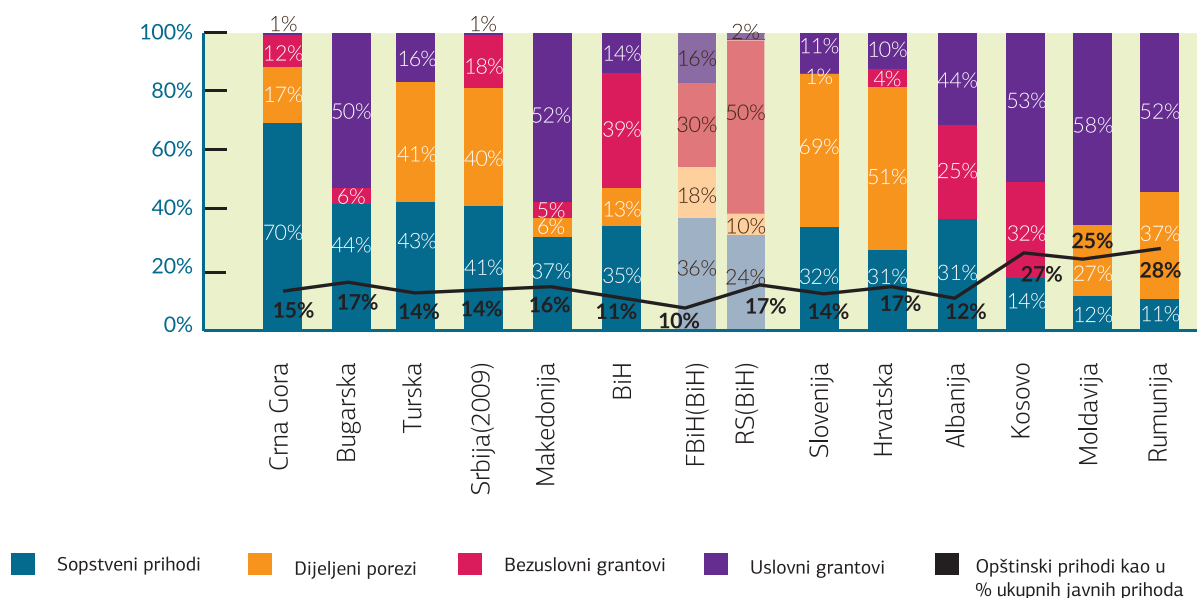
Grafikon je takođe koristan kada se čita u vezi sa grafikonom 7. Na primjer, bugarske lokalne samouprave imaju prihode po glavi stanovnika slične crnogorskim lokalnim samoupravama. Ali oni plaćaju zarade nastavnika, dok Crnogorci to ne rade. I dok opštine u RS (BiH) imaju znatno veći prihod po glavi stanovnika nego što je to slučaj u FBiH (BiH), ukupni javni prihodi po glavi stanovnika u FBiH (BiH) su veći nego u RS (BiH), bez obzira na činjenicu da su oba skupa lokalnih samouprava odgovorna za iste funkcije.

## Osnovna struktura prihoda lokalne samouprave

Grafikon 9 prikazuje osnovnu strukturu prihoda lokalnih samouprava za članove grupe u 2011. godini. Nažalost, teško je dobiti uporedive informacije za zemlje EU kao cjeline. Jedan od razloga za to je što podaci često predstavljaju djeljene poreze kao sopstvene prihode ili grantove. Ponekad, međutim, dešava se suprotno, pa su sopstveni prihodi od lokalnih prireza porezu na dohodak predstavljeni kao djeljeni porezi. U stvari, oba problema prouzrokuju komplikacije u tumačenju podataka za region.

Grafikon 9

Struktura prihoda lokalnih samouprava u 2011. godini



U Turskoj se, na primjer, dijeljni porezi prikupljaju na jednom mjestu, a lokalnim samoupravama se vraćaju dijelom na osnovu porijekla, a dijelom kao безусловni grant koji se dodjeljuje po formuli. Ali, iz podataka se ne može utvrditi koliki su grantovi iz djeljenih poreza. Slično tome, sistem egalizacije u Sloveniji daje dodatne prihode od poreza na dohodak siromašnijim jedinicama. Prihodi od ovih dodatnih prihoda od poreza na dohodak funkcionišu poput «grantova» za izjednačavanja, ali opet ne mogu da se razlikuju od djeljenih poreza. Nasuprot tome, u Hrvatskoj, lokalne samouprave mogu da uvedu lokalne prireze na porez na dohodak. Ove prihode bi trebalo smatrati sopstvenim prihodima, a ne - kao što je prikazano na grafikonu - djeljenim porezima. Konačno, kao što smo ranije naveli, mnogi od prihoda koji se obično smatraju sopstvenim prihodima su u stvari takse i naknade utvrđene od strane viših nivoa vlasti (a ponekad i prikupljeni od njih), ali čiji prihodi u potpunosti idu lokalnim samoupravama, pa se zbog toga (pogrešno) smatraju sopstvenim prihodima lokalne samouprave.

## Finansijska nezavisnost lokalnih samouprava

Ipak, grafikon ne daje neke osnovne informacije o tome koliku finansijsku nezavisnost imaju lokalne samouprave. Na primjer, u Bugarskoj, Kosovu, Makedoniji, Moldaviji i Rumuniji finansijska autonomija lokalnih samouprava je ograničena, jer one primaju više od 50% svojih prihoda od uslovnih grantova. Ovo se može objasniti činjenicom da su ovdje opštine odgovorne za pružanje usluga iz socijalnog sektora, te da njihove centralne vlade žele da osiguraju da novac namjenjen za obrazovanje zapravo bude potrošen na to. U Albaniji, međutim, situacija je još problematičnija. Ovdje lokalne samouprave dobijaju blizu 45% svojih prihoda u vidu uslovnih grantova, uprkos činjenici da one ne pružaju usluge socijalnog sektora.

Nasuprot tome, lokalne samouprave u Crnoj Gori praktično ne primaju uslovne grantove od centralne vlade, i imaju veoma visok nivo sopstvenih prihoda. U stvari, udio sopstvenih prihoda u Crnoj Gori je gotovo duplo veći u odnosu na prosjek zemalja EU koji bi vjerovatno tako izgledao kad bismo imali pouzdane podatke. To je moguće u Crnoj Gori, jer su lokalne samouprave prikupljale veoma značajne sopstvene prihode od prodaje imovine i renti, kao i od naknada za uređivanje zemljišta. Kao i u Hrvatskoj, oni takođe imaju pravo da uvedu prirez porezu na dohodak. Međutim, za razliku od Hrvatske, prihod iz ovog izvora se (ispravno) računa ne kao dijeljeni porez, već kao sopstveni prihod.

Zanimljivo je primjetiti da samo **Albanija, Kosovo i Bugarska ne koriste dijeljenje poreza na dohodak, dok Makedonija ima izuzetno ograničenu upotrebu istog. To je iznenađujuće zato što je djeljenje poreza na dohodak prema porijeklu prisutno ne samo u regionu, već je utvrđeno kao ključni element međuvladinih finansijskih sistema u gotovo svim post-komunističkim zemaljama koje su pristupile EU u 2004. godini.** Možda je još značajnije i to da lokalne samouprave u Turskoj, Sloveniji, Hrvatskoj,

Nizak udio безусловnih grantova u ukupnom prihodu postavlja pitanja jednakosti ovih međuvladinih finansijskih sistema, zato što uglavnom kroz безусловne grantove centralne vlade pružaju dodatne prihode za siromašnije jurisdikcije.

Moldaviji i Rumuniji ne dobijaju nikakav prihod od безусловnih grantova, dok u Makedoniji, Crnoj Gori i Bugarskoj, oni čine manje od 10% ukupnog prihoda. Nizak udio безусловnih grantova u ukupnom prihodu postavlja pitanja jednakosti ovih međuvladinih finansijskih sistema, zato što uglavnom kroz безусловne grantove centralne vlade pružaju dodatne prihode siromašnijim jedinicama. Ipak, безусловni grantovi mogu biti raspodijeljeni na više načina, a njihovo postojanje u sistemu ne bi trebalo razumjeti na način da se oni koriste za preraspodelu nacionalnog prihoda. Čak što više, kao što smo već pomenuli, i Turska i Slovenija rade bar neko izjednačavanje preko drugih mehanizama.

Tabela 3 pojednostavljuje informacije predstavljene u grafikonu 9, pokazujući udio sopstvenih prihoda u ukupnim prihodima za članove grupe koji plaćaju plate nastavnika i one koji to ne čine.

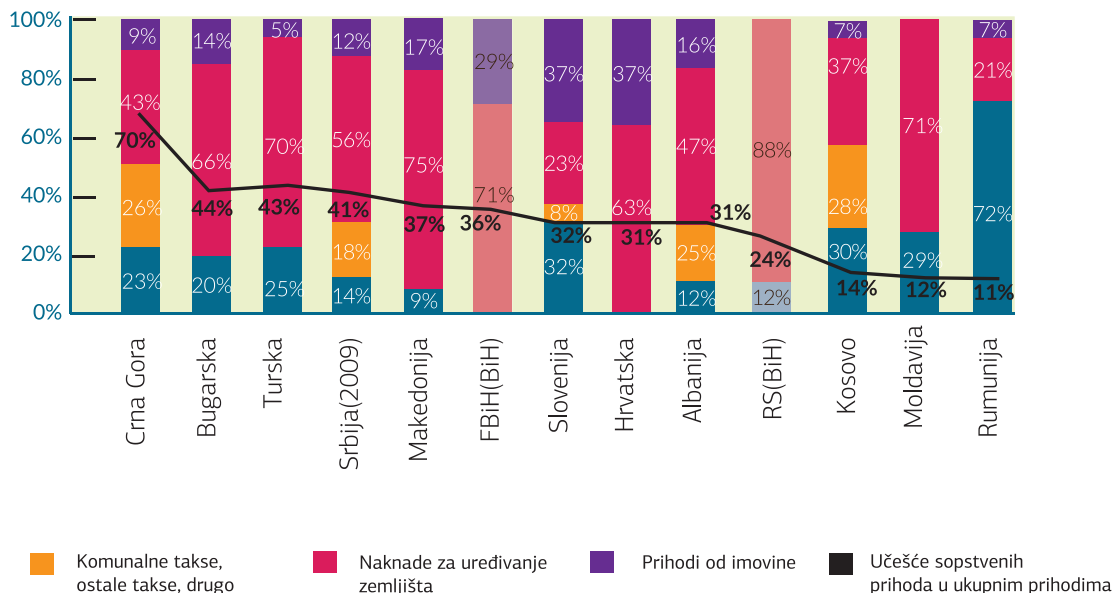
**TABELA 3** Odnos sopstvenih izvora prihoda u ukupnim prihodima (2011)

<b>PLAĆAJU</b> PLATE NASTAVNIKA	<b>Bugarska</b>	<b>Makedonija</b>	<b>Moldavija</b>	<b>Kosovo</b>	<b>Rumunska</b>					
	0.43	0.31	0.10	0.18	0.10					
<b>NE PLAĆAJU</b> PLATE NASTAVNIKA	<b>Crna Gora</b>	<b>Turska</b>	<b>Srbija</b>	<b>BiH</b>	<b>FBiH</b>	<b>RS</b>	<b>Albanija</b>	<b>Slovenija</b>	<b>Hrvatska</b>	
	0.79	0.43	0.41	0.35	0.37	0.31	0.37	0.34	0.27	

Grafikon 10 ispod predstavlja strukturu sopstvenih prihoda, kao i njihovo učešće u ukupnim prihodima lokalnih samouprava u cijelom regionu. Na žalost, način na koji se obračunavaju sopstveni prihodi razlikuje se radikalno od zemlje do zemlje - uključujući i zemlje unutar EU. U nekim slučajevima, izvještavanje je veoma detaljno i sadrži mnogo više kategorija nego što je predstavljeno u grafikonu. Kod drugih, samo dvije ili tri kategorije se koriste i teško je reći šta ove kategorije zaista sadrže. Na primjer, u Makedoniji, FBiH (BiH) i RS (BiH), lokalne samouprave ostvaruju značajne prihode od naknada za uređenje građevinskog zemljišta, naknada za korišćenja zemljišta i građevinskih dozvola, ali su svi ovi prihodi registrovani kao komunalne takse. Slično tome, prihodi od prodaje ili davanja u zakup opštinskih sredstava su često predstavljeni kao komunalne takse.

Grafikon10

## Struktura sopstvenih prihoda u 2011. godini



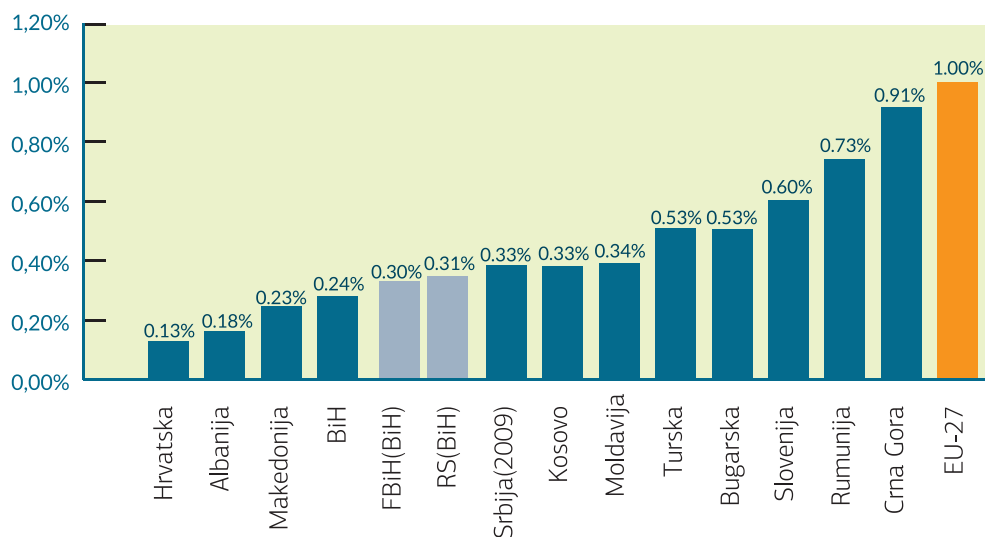
Zbog ovih poteškoća, teško je doći do bilo kakvih opštih zaključaka o strukturi sopstvenih prihoda u grupi ili o odnosu između strukture sopstvenih prihoda i njihovog učešća u ukupnim prihodima lokalne samouprave. Ono što se može reći je da su u većini mjesta podaci o sopstvenim prihodima oskudni i da izgleda ne postoji jaka veza između strukture sopstvenih prihoda i njihovog učešća u ukupnim prihodima lokalne samouprave. Ili da postavimo stvari na drugačiji način, ne postoji očigledna veza između strukture sopstvenih prihoda i finansijske autonomije lokalnih samouprava. Međutim, vrijedi dodati da su u čitavom regionu sopstveni prihodi disproporcionalno koncentrisani u glavnim gradovima i obično su snažno vezani - kroz naknade za uređivanje građevinskog zemljišta, građevinske dozvole, kao i porez na promet nepokretnosti - sa tržištem nekretnina.

Sopstveni prihodi su disproporcionalno koncentrisani u glavnim gradovima i obično snažno vezani - kroz naknade za uređenje građevinskog zemljišta, građevinske dozvole, kao i porez na promet nepokretnosti - sa tržištem nekretnina.

Grafikon 11 prikazuje prihode od poreza na imovinu kao procenat BDP-a u 2011. godini za sve članove grupe, kao i prosjek za EU. Kao što se može vidjeti iz grafikona, samo Rumunija i Crna Gora dostižu prosjek EU od 1% BDP-a. Ovo je, zauzvrat, nisko u odnosu na Sjevernu Ameriku, Australiju, Francusku i neke od nordijskih zemalja gdje porez na imovinu čini između 2 i 3% BDP-a.

Grafikon11

## Porez na imovinu kao % BDP-a (2011)



Takođe treba napomenuti da u mnogim zemljama EU - kao i kod nekih članova grupe – prihod od poreza na imovinu obuhvata i prihod od poreza na promet nepokretnosti. Ovaj porez se obračunava na prodajnu cijenu zemljišta i zgrada i obično se mora platiti prije nego što kupac može dobiti zvanični akt o imovini koju je kupio. Ovo poklapanje ima tendenciju da bude visoko, a na mnogim mjestima prihodi od ovog poreza su veći nego od prihodi od poreza na imovinu. Ovo naglašava činjenicu da se porez na promet nepokretnosti obračunava samo na nepokretnosti koje su prodate u toku godine. Na primjer, u Crnoj Gori - član grupe čiji je porez na imovinu kao procenat BDP najveći u grupi, a gdje se ova dva poreza prikazuju pojedinačno (odvojeno) – prihodi od poreza na promet nepokretnosti premašili su iznos prihoda od poreza na imovinu u dvije od posljednjih 6 godina.

S obzirom na evidentne poteškoće širom većine zemalja EU (i šire) u stvaranju izdašnog poreza na imovinu koji će biti značajan izvor prihoda lokalne samouprave, vjerovatno je ispravno reći da je nerealno očekivati da će ovaj porez obezbijediti osnovu za finansijsku nezavisnost lokalnih samouprava u jugoistočnoj Evropi. Ipak, jasno je da postoji prostor za povećanje prihoda od ovog poreza u cijelom regionu.

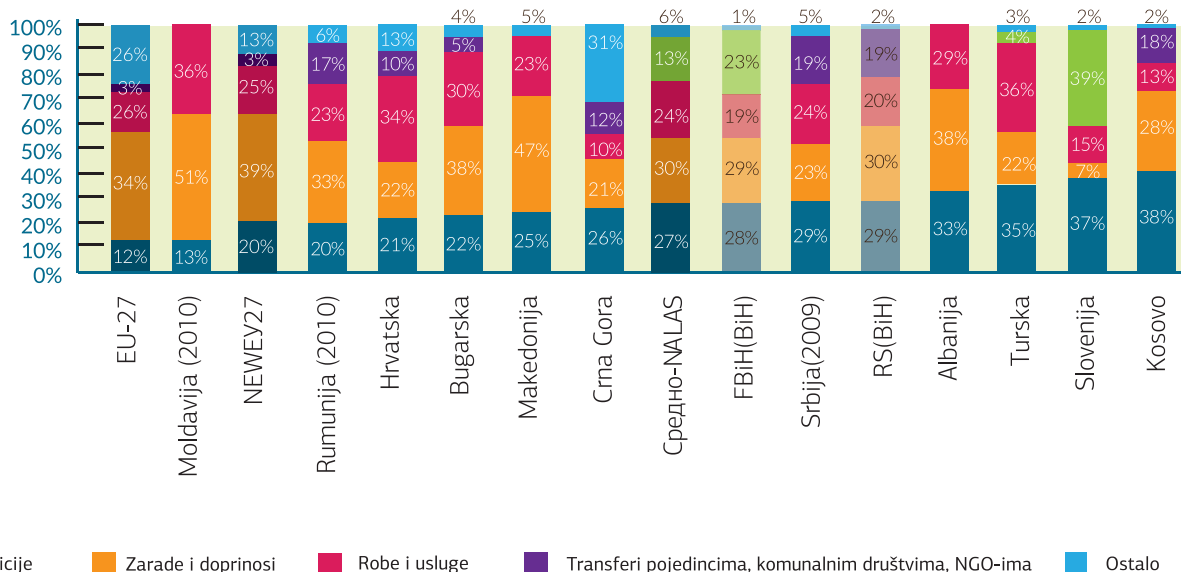
## Rashodi lokalne samouprave

Grafikon 12 pokazuje strukturu rashoda lokalne samouprave prema ekonomskoj klasifikaciji za svaku od članica grupe, kao i prosjek za grupu kao cjelinu (jugoistočna Evropa), prosjek za EU (EU 27), i prosjek za sedam post-komunističkih zemalja koje su se pridružile EU u 2004. godini (NOVA EU7)<sup>13</sup>.

Podatke treba uzimati sa oprezom, jer u različitim zemljama postoje značajne razlike u načinu izvještavanja o rashodima, kao i problemi sa utvrđivanjem potpuno uporedivih podataka iz Eurostata. Na primjer, u regionu neka mjesta tretiraju kapitalne transfere javnim preduzećima kao investicione rashode, dok ih drugi vode kao subvencije pravnim licima. U međuvremenu, u EU subvencije se ne smatraju kapitalnim transferima, a u grafikonu ispod su uključeni u kategoriju «ostalo», dok kategorija „subvencije“ obuhvata samo operativne transfere javnim preduzećima. Uopštenije, i opet u regionu, izgleda da postoji tendencija da se brojne rutinske popravke, kao i nabavke nove opreme (npr. računari) tretiraju kao investiciona potrošnja. U nekim mjestima, takođe, izgleda da je tendencija da troškove zarada vode kao nabavku roba i usluga.

Grafikon 12

Struktura rashoda lokalnih samouprava u 2011. godini



<sup>13</sup> Češka, Estonija, Mađarska, Letonija, Litvanija, Poljska i Slovačka.



U Republici Srpskoj (BIH) transferi pojedincima i firmama se ne razlikuju. Za Srbiju, investicija obuhvata kapitalne subvencije javnim preduzećima i «susjednim jedinicama», za Crnu Goru, «ostalo» podrazumijeva značajne iznose za otplatu duga, a za 27 zemalja EU i novih 7 članica EU transferi obuhvataju samo tekuće subvencije javnim preduzećima.

Ipak, najupečatljivija karakteristika grafikona je da je investiciona potrošnja lokalnih samouprava u većini zemalja jugoistočne Evrope znatno veća nego kod njihovih kolega u EU, pa čak i od sedam post-komunističkih zemalja koje su se 2004. godine pridružile EU. Zaista, razlike u prosječnim stopama investicija za tri grupe (JIE, E27 i EU7) su bile prilično nepromjenljive u posljednjih 5 godina. Ovo je naročito značajno i sugerira da lokalne samouprave u jugoistočnoj Evropi, kao i one u sedam zemalja koje su pristupile EU u 2004. godini, preduzimaju značajne aktivnosti u pravcu, što je moguće, većih investicija za modernizaciju usporene ili nepostojeće infrastrukture koju su naslijedili iz prošlosti. Ili da postavimo stvari na drugi način: kako bi izgradili novu infrastrukturu, lokalne samouprave u jugoistočnoj Evropi rade napornije nego njihove kolege u većini zemalja EU, jer troše veće iznose svojih prihoda na investicije, bez obzira što im pripada znatno niži dio javnih prihoda - bilo kao procenat BDP-a ili kao procenat ukupnih javnih prihoda (grafikon 7).

Širom svijeta, lokalne vlasti su suočene sa ogromnim pritiskom za pružanje dodatnih javnih usluga i nove infrastrukture, a sve to sa ograničenim finansijskim sredstvima za pokrivanje ovih potreba. Investicione odluke o infrastrukturi zahtijevaju velike sume finansijskih sredstava i, po definiciji, su teške. Zato lokalnim samoupravama treba da bude dozvoljeno da koriste fleksibilno strukturu resursa i metode praćenja investicionih potreba u zajednici. Pored osnovnog institucionalnog okvira finansijske decentralizacije, model efikasnog finansijskog menadžmenta za investiciju lokalne samouprave treba da uvede nove i fleksibilne koncepte upravljanja kapitalnom potrošnjom. U obezbeđivanju sredstava za finansiranje javne infrastrukture, pored raspoloživih sredstava, tri su različita oblika finansiranja koja se obično koriste, i to: tekući budžetski prihodi, finansiranje dugom (obuhvata obezbjeđenje finansijskih resursa za infrastrukturu izdavanjem hartija od vrednosti ili podizanjem kredita na tržištu kapitala) i javno-privatno partnerstvo (ugovorena saradnja ili čak privatizacija, uključujući sredstva privatnog sektora u obezbjeđenju javne infrastrukture).

Kako bi izgradili novu infrastrukturu, lokalne samouprave u jugoistočnoj Evropi rade napornije nego njihove kolege u većini zemalja EU, jer troše veće iznose svojih prihoda na investicije, bez obzira što im pripada znatno niži dio javnih prihoda - bilo kao procenat BDP-a ili kao procenat ukupnih javnih prihoda (grafikon 7).

Imajući u vidu niske iznose investicione potrošnje lokalnih samouprava u većini zemalja CIE, pad investicija lokalnih samouprava nakon 2009. godine iz razloga finansijske i ekonomske krize i stanje postojeće infrastrukture, možemo uočiti ogromnu potrebu za proširenjem dostupnih investicionih fondova na lokalnom nivou. Na jednoj strani, lokalne samouprave u zemljama u tranziciji se suočavaju sa dodatnim problemima nedovoljno razvijene infrastrukture, uz visoke zahtjeve kako za obnovu, tako i za obezbjeđivanje poštovanja normi EU. S druge strane, one su suočeni sa niskim budžetskim finansijskim mogućnostima za finansiranje kapitalnih javnih investicija i sa nerazvijenim tržištem kapitala.

Znajući da su lokalne samouprave glavni nosilac brige o obezbjeđenju lokalne javne infrastrukture, možemo razumjeti značaj kapaciteta lokalnih javnih investicija za razvoj cjelokupne zajednice i njenog dugoročnog ekonomskog napretka i socijalne kohezije. Odluke o obezbjeđenju infrastrukture su među najvažnijima koje donosi lokalna samouprava. Ove odluke rezultiraju dobrim saobraćajnim objektima, ulicama i javnim parkovima, školama i obdaništima, vodovodom i

kanalizacijom, odlaganjem otpada, sportskim halama i rekreacijom, bibliotekama i gradskim halama, protivpožarnom zaštitom, zdravstvenim ambulancama, socijalnom zaštitom starih lica i drugim javnim objektima. Ove odluke su bile veoma važne u posljednjih nekoliko godina i dalje će biti od posebnog značaja za budući razvoj.

Poredeći sve članove grupe, prva stvar koju treba istaći jeste da je udio investicione potrošnje najniži, a učešće u troškovima zarada najveće u Bugarskoj, Makedoniji, Moldaviji i Rumuniji. To je i razumljivo, jer su ove četiri zemlje (sa Kosovom) nadležne za plaćanje zarada svih pred-univerzitetskih nastavnika. Kao i oni, kosovske lokalne samouprave troše veoma visok procenat svojih budžeta na zarade. Ali za razliku od njih, kosovske opštine imaju visoku stopu investicija. Nije sasvim jasno zbog čega se ovo dešava. Ali dio objašnjenja svakako leži u komparativnoj prednosti kosovskog međuvladinog sistema finansiranja (vidi grafikon 7).

Nasuprot tome, treba napomenuti da je u posljednjih nekoliko godina preko 40% svih investicija lokalnih samouprava u Bugarskoj finansirano iz strukturalnih fondova Evropske Unije. Ovi fondovi su takođe važni u Rumuniji i Sloveniji. U stvari, bez ovih sredstava, investiciona potrošnja u sve tri zemlje bila bi znatno niža. Ali, problem je dublji u Bugarskoj. To je zato što je niži dio ukupnih javnih prihoda koje lokalne vlasti u Bugarskoj dobijaju (s obzirom na njihove nadležnosti za socijalni sektor) u odnosu na BDP (vidi grafikon 7). **Kao takvi, čini se da fondovi Evropske Unije u izvjesnom smislu omogućavaju kreatorima politike u Bugarskoj da izbjegnu suočavanje sa generalnim slabostima međuvladinog finansijskog sistema u zemlji.** U međuvremenu, naročito je bitno istaknuti da makedonske lokalne samouprave investiraju onoliko koliko maksimalno mogu, s obzirom kako su loše tretirani od strane nacionalne vlade (ponovo grafikon 7). Konačno, kombinacija izuzetno niskog udjela investicione potrošnje u kombinaciji sa izuzetno visokim udjelom potrošnje na zarade treba da bude od posebnog interesa i za nacionalne i za lokalne kreatore politike u Moldaviji.

Relativno nizak nivo investicione potrošnje hrvatskih lokalnih samouprava je iznenađujući. Ali ovo izgleda da je privremeno nusproizvod recesije i sporog oporavka, jer su investicije prije krize činjele više za 30% ukupne potrošnje lokalnih samouprava u Hrvatskoj. Štaviše, čini se da je hrvatski međuvladin finansijski sistem jedan od snažnijih u regionu. Ovde ponovo, međutim, kažemo «čini se», jer bez mogućnosti da analiziramo raspodjelu prihoda i rashoda po lokalnim samoupravama, teško je reći koliko od ove visoke stope pripada investicionoj potrošnji Zagreba i nekoliko drugih velikih gradova. Drugim rječima, dok su investicione stope u regionu generalno visoke, ono što ne znamo je koliko su ove stope, i pored (vjerovatno) neravnoteže međuvladinog sistema finansiranja u regionu, prouzrokovane investicijama u nekoliko bogatijih jedinica. U međuvremenu, investiciona potrošnja lokalne samouprave u Crnoj Gori je još značajnije pala nego u Hrvatskoj, a slične stvari možemo reći i za Sloveniju.

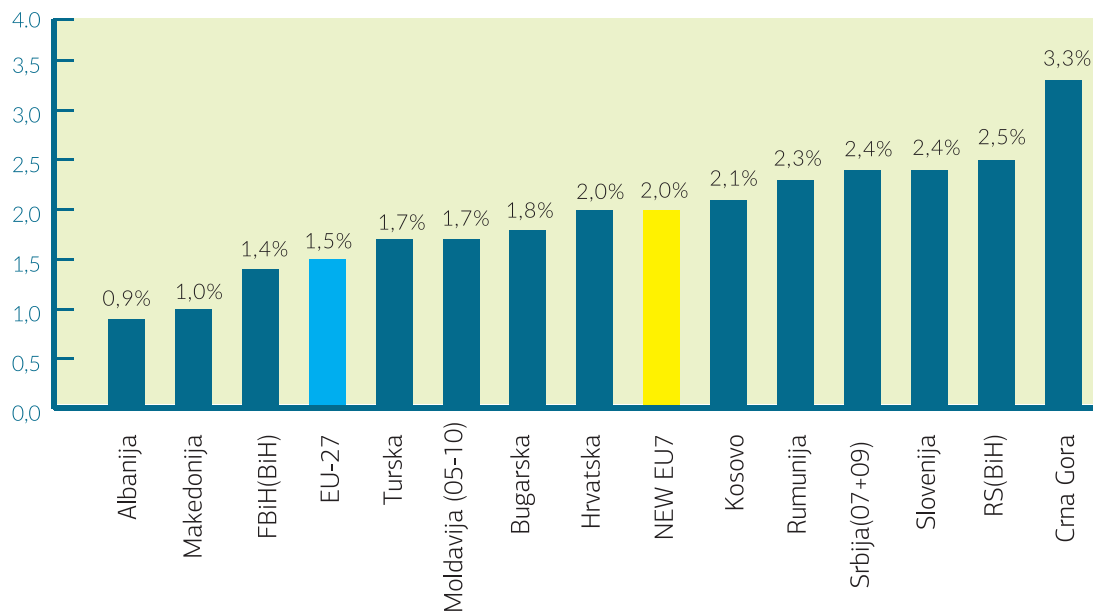
Grafikoni 13 i 14 dodatno objašnjavaju situaciju. Grafikon 13 prikazuje prosječan udio investicija lokalnih samouprava kao procenat BDP-a za sve članove grupe za posljednjih šest godina, za 15 članica EU prije proširenja 2004. godine, kao i za sedam post-komunističkih zemalja koje se pridružile EU te godine. Grafikon 14 prikazuje prosječne nivoe opštinskih investicija po glavi stanovnika u eurima u istom periodu i za iste grupe kao grafikonu 13. Za oba grafikona, prosjek za Srbiju je dat samo na osnovu podataka za 2007 i 2009. godinu, dok se prosjek za Moldaviju obračunat za period 2005-2010. godina, a ne 2006-2011. godina.

Prva stvar koja se zapaža iz ovih grafikona je da visoko učešće ukupne opštinske potrošnje na investicije ne znači nužno visok udio opštinskih investicija u BDP-a, ili u visokoj potrošnji po glavi stanovnika mjerene u eurima. Lokalne samouprave u Albaniji su, na primjer, više od 30% svojih izdataka upotrijebili za investicije (finansirane u velikoj mjeri iz uslovnih grantova - vidi grafikon 9). Uprkos ovoj visokoj stopi investicione potrošnje, Albanija ima najniži nivo opštinskih investicija kao dio BDP-a i, što je manje iznenađujuće - jedan od najnižih nivoa investicione potrošnje po glavi stanovnika u eurima. Nasuprot tome, Moldavija ima nisku stopu opštinskih investicija i najnižu potrošnju po glavi stanovnika u eurima, ali ipak, u odnosu na investicije lokalnih samouprava kao dio BDP-a, prevazilazi prosjek za grupu 15 zemalja članica EU.

Drugim rječima, dok su investicione stope u regionu generalno visoke, ono što ne znamo je koliko su ove stope, i pored (vjerovatno) neravnoteže međuvladinih sistema finansiranja u regionu, prouzrokovane investicijama u nekoliko bogatijih jedinica.

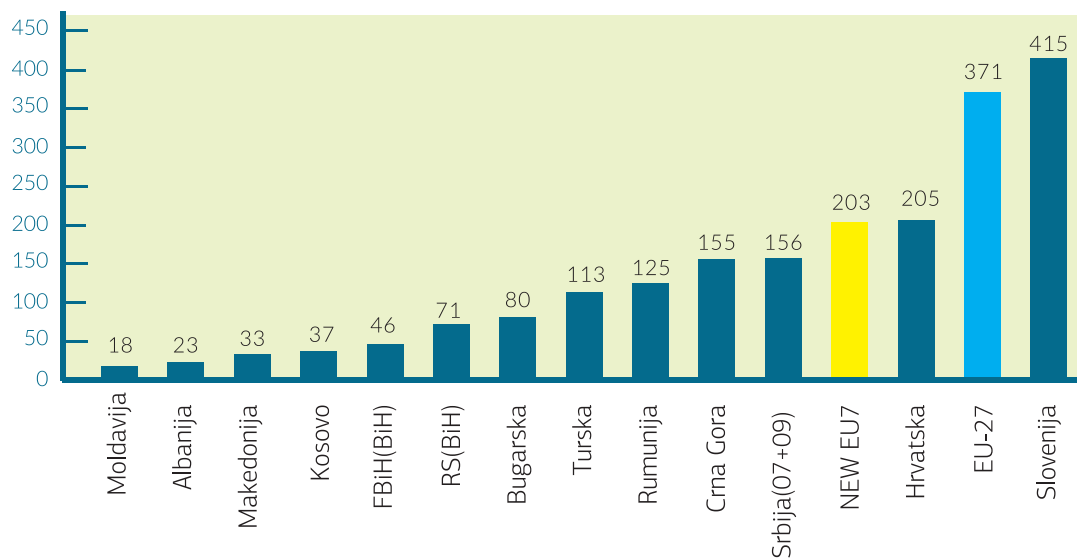
Grafikon13

Investicije jedinica lokalne samouprave kao % BDP-a (prosjek 2006-2011)



Grafikon14

## Investicije jedinica lokalne samouprave po stanovniku u eurima (2006-2011)

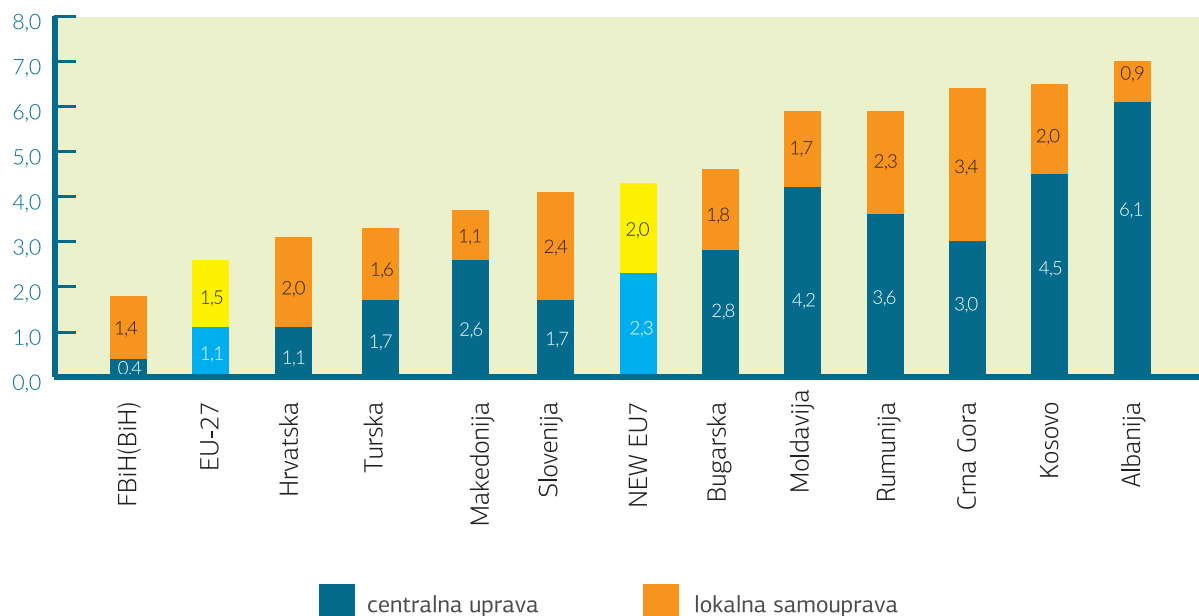


Druga stvar koju treba spomenuti je to da su uopšteno viši nivoi opštinskih investicija koje smo vidjeli u regionu (kao i za EU7 - grafikon 14) praćeni i većim nivoima opštinskih investicija u BDP, upoređujući ih sa prosjekom u EU. Zaista, investicije lokalnih samouprava kao dio BDP-a su u Crnoj Gori, RS (BiH), Sloveniji, Rumuniji i Kosovu prevazišle ne samo prosjek EU27, već i EU7. Štaviše, investicije lokalnih samouprava po glavi stanovnika u Sloveniji za poslednjih šest godina su bile više od prosjeka u EU, dok su se nivoi potrošnje po glavi stanovnika u Hrvatskoj izjednačili sa onima u EU7. Ovo su impresivna dostignuća koja će, nadamo se, biti održiva i u narednoj dekadi.

**U isto vrijeme, neophodno je istaći da situacija u drugim dijelovima regiona nije tako dobra. Investiciona potrošnja lokalnih samouprava kao procenat BDP-a je izuzetno niska u Albaniji i Makedoniji, ispod prosjeka za EU. Ovo bi trebalo u velikoj mjeri da zabrine kreatore politike ovih zemljama. Takođe, iako je slika bolja u FBiH, Bugarskoj, Turskoj i Moldaviji, investiciona potrošnja jedinica lokalnih samouprava kao dio BDP-a je ispod EU prosjeka i tako se čini razumnom nada da će lokalne samouprave u jugoistočnoj Evropi preuzeti ulogu koju treba da vrše.**

Na kraju, korisno je pogledati na kratko strukturu investicione javne potrošnje na nivou države. To je prikazano ispod, u grafikonu 15 koji prikazuje ukupnu investicionu javnu potrošnju kao dio BDP-a, kao i za koliki dio te potrošnje je svaki nivo vlasti odgovoran. Kao i u prethodnim grafikonima, ovdje je prikazan prosjek od 2006. do 2011. godine<sup>14</sup>.

Grafikon15 Javna investiciona potrošnja kao dio BDP-a po nivoima vlasti (prosjek 2006-2011. godina)



Kao što se može vidjeti iz grafikona, nivo ukupne javne investicione potrošnje i njen sastav značajno se razlikuju po regionima, između regiona i između naše dvije grupe EU članica. U stvari, varijacije su toliko velike da je veoma teško utvrditi bilo kakve zaključke o modelima ili trendovima. Jedina stvar koja se čini jasnom je da je potreba za investicijama javnog sektora – bar kao procenat BDP - znatno manja u okviru prvih 15 članova EU i da investicije javnog sektora, kako ekonomije napreduju, pokazuju tendenciju pada. Takođe se čini da, kako države postaju bogatije, postoji tendencija rasta učešća investicija lokalnih samouprava u ukupnoj javnoj potrošnji zemlje. Pored toga, čini se da postoji neka obrnuta veza između ukupne javne investicione potrošnje i sposobnosti vlada da prikupljaju poreze. Ovo je vjerovatno još jedan način da se kaže da potreba za investicijama javnog sektora u globalu opada kako ekonomije sazrijevaju.

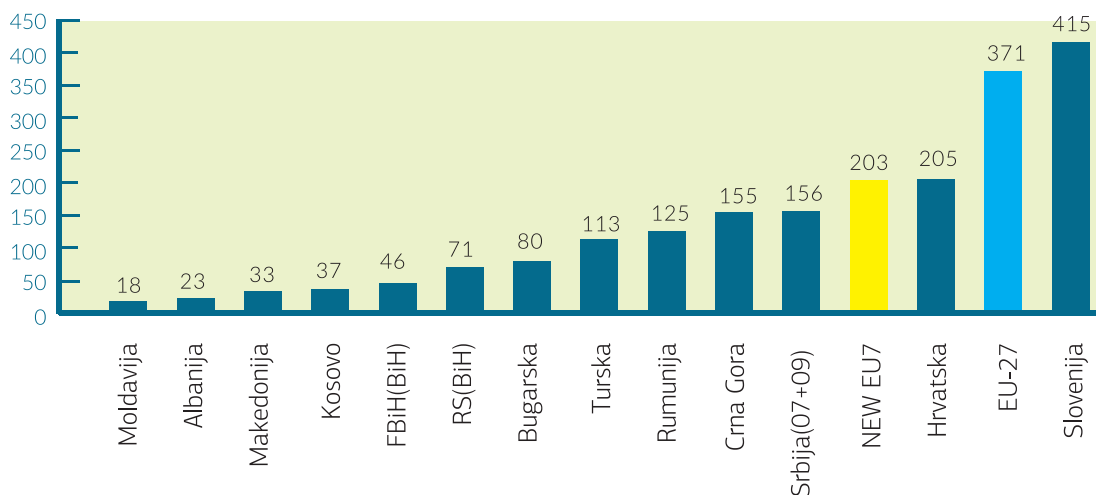
<sup>14</sup> Male razlike u grafikonima u odnosu na investicije lokalnih samouprava kao procenat BDP su rezultat razlika u izvorima podataka o ukupnim javnim investicijama.

## Zaduživanje jedinica lokalne samouprave

U većini zemalja jugoistočne Evrope, zaduživanje lokalnih samoprava je još uvijek nov fenomen. Ovo se može vidjeti u nastavku na grafikonu 16. Grafikon prikazuje podatke o ukupnom stanju duga lokalnih samoprava po glavi stanovnika izraženu u eurima za sve članove grupe za koje imamo pouzdane podatke, kao i za EU u cjelini<sup>15</sup>. Lokalne samouprave na prostoru cijele jugoistočne Evrope nijesu bile imune na izazovno ekonomsko okruženje i nestabilne kreditne uslove na tržištu. Ozbiljnost ekonomskog usporavanja zategla je finansije lokalnih samoprava, utičući na njihova budžetska izvršenja. Nekim lokalnim samoupravama je prijetilo održavanje likvidnosti, a bile su suočene i sa većim troškovima finansiranja. Druge su, zbog centralizovane državne politike, bile suočene sa ograničenim pristupom tržištu. S druge strane, potražnja za komercijalnim kreditima je bila ograničena pristupom različitim izvorima, očito, jeftinijeg finansiranja, uključujući povoljnije kredite i bespovratne grantove od strane državnih agencija i međunarodnih humanitarnih programa i amortizujućim obveznicama, na koji način se neutralizuju posljedice nepovoljne kreditne situacije na tržištu.

Grafikon16

Stanje duga lokalnih samoprava po glavi stanovnika u eurima



<sup>15</sup> Kosovo, FBiH u Bosni i Hercegovini, i BiH su isključene zbog nedostatka podataka. Ali, dok je bilo određenog zaduživanja jedinica lokalnih samoprava u FBiH, na Kosovu je ono bilo zanemarljivo.

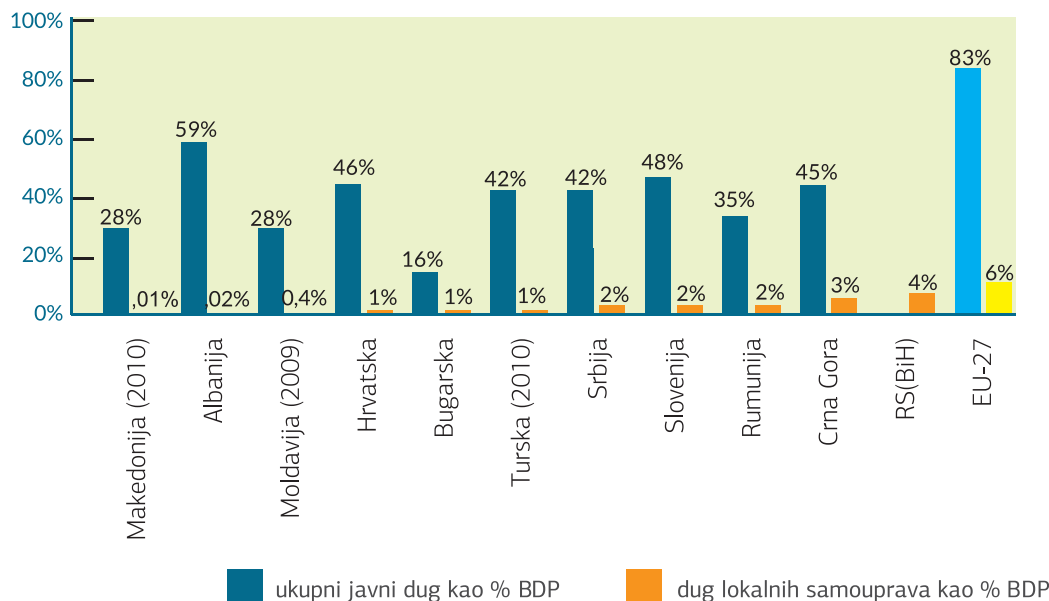
Kao što se može vidjeti na grafikonu 16, stanje duga lokalnih samouprava po glavi stanovnika u EU skoro pet puta je veće nego u Sloveniji<sup>16</sup>, državi sa najvećim nivoom duga u grupi. S druge strane, međutim, zaduženje lokalnih samouprava u Moldaviji, Albaniji i Makedoniji je očigledno tek u povoju, dok je u ostatku regiona ono nerazvijeno.

Grafikon 17, u nastavku, daje detalje vezane za ovakvo stanje. Pokazuje iznos javnog duga – na državnom nivou i na nivou jedinica lokalne samouprave - kao procenat BDP-a. Državni javni dug u većini zemalja regiona je znatno ispod prosjeka EU. A prosjek EU je sada znatno viši od 60% BDP-a, koje su granice utvrđene Ugovorom iz Maastrichta iz 1992. godine. Neki od “prekoračenje” ovog duga su izazvani zaduživanjem nacionalnih vlada radi oporavka svojih finansijskih sistema i/ili radi podsticanja svojih ekonomija nakon ekonomske krize iz 2008. godine. Ali, i prije 2008. godine, opšti nivo zaduživanja država EU je u prosjeku bilo iznad Maastrichtske granice.

Relativno nizak nivo opšteg javnog duga u jugoistočnoj Evropi je, makar teorijski, dobra vijest za lokalne samouprave u regiji, jer to znači da zaduživanje lokalnih samouprava može biti značajno uvećano bez pomjeranja nivoa opšteg javnog duga do ili preko Maastrichtskih normi. Postoji, međutim, jedan bitan izuzetak: Albanija

Grafikon17

Opšti javni dug i dug jedinica lokalnih samouprava kao % BDP



<sup>16</sup> Informacije ne uključuju neizmirene obaveze prema privatnim izvođačima ili drugim vladinim agencijama. U Turskoj, takve informacije su dostupne i neizmirene obaveze su značajne. a čak su 3-4 veće od iznosa zvaničnog komercijalnog duga. Na žalost, pouzdane informacije o neizmirenim obavezama su nedostupne za ostale države, ali ipak su bile značajne u Makedoniji, a djelimično i u Moldaviji, Srbiji i drugim članovima grupe.

Javni dug Rumunije u 2011. godini je iznosio samo 37% BDP-a. Zaduživanje jedinica lokalne samouprave se, međutim, dupliralo sa 1,2% u 2006. godini na 2,4% BDP-a u 2011. godini. Kao rezultat toga, ukupan dug jedinica lokalne samouprave porastao je na 27% ukupnih prihoda u 2011. godini. U nominalnim vrijednostima, dug se povećao sa 12,9 miliona leja u 2010. godini (26% sopstvenih prihoda) na 13,8 miliona leja u 2011. godini. Međutim, jedinice lokalne samouprave su izložene nekoj vrsti inostranog valutnog rizika od kako je (2011. godine)<sup>17</sup> denominiralo oko 40% njenog duga iskazanog u eurima.

Ukupno stanje duga lokalnih samouprava u Sloveniji i Bugarskoj ima rastući trend u posljednjih nekoliko godina. U Sloveniji je sa 15% u 2007. godini, dostigao prihvatljivih 29% ukupnog prihoda lokalnih samouprava na kraju 2010. godine. U Bugarskoj, lokalni dug je sa 8,8% ukupnog prihoda u 2007. godini porastao na još uvijek umjerenih 18,6% u 2010. godini. Iako sporijim tempom, ukupan dug se u 2011. godini povećao u obje zemlje, i to na 33% u Sloveniji i 21% u Bugarskoj u donosu na ukupan prihod lokalnih samouprava .

U 2011. godini, prilagođavanje kapitalne strane budžeta lokalnih samouprava predstavljalo je glavni zadatak u stvaranju uslova za održavanje stabilnog finansijskog stanja slovenačkih i bugarskih lokalnih samouprava, jer su se u obje zemlje smanjila kako ulaganja, tako i prihodi. U periodu od 2006. do 2010. godine, u Sloveniji je kapitalna potrošnja pala na 37% sa 43% ukupnih izdataka u period 2006-2010. godina. U Bugarskoj, investicije su pale sa 28% u 2010. godini na 22% ukupne potrošnje u 2011. godini. Ovo ukazuje na veliku fleksibilnost kapitalnih izdataka, jer se neki projekti mogu otkazati ili napustiti ukoliko je to potrebno.

Dug lokalnih samouprava u Hrvatskoj je bio prilično stabilan i u 2008. godini je iznosio oko 10% prihoda jedinica lokalne samouprave. Nizak nivo zaduživanja pokazuje restriktivan pristup lokalnim dugovima od strane nacionalne vlade. Međutim, važno je napomenuti da se dug lokalnih samouprava u apsolutnom iznosu tokom 2010. godine stalno povećavao. No, u 2011. godini dug je pao na 8,8% tako što su lokalne samouprave, kako bi odgovorile nižim prihodima, smanjile zaduživanje i kapitalne izdatke. U stvari, kapitalni izdaci su pali za 11%, te time dostigli istorijski nizak nivo od 22% od ukupnih izdataka na kraju 2011. godine.

Rast duga lokalnih samouprava u Sloveniji, Bugarskoj, Rumuniji i Hrvatskoj izazvan je njihovim ulaskom u EU, a zbog pritiska da se ispune EU standardi za izgradnju ekološke infrastrukture (Hrvatska će ući u julu 2013)<sup>18</sup>. Kakogod, pritisak na budžet i potencijalno trošenje rezervi keša, kombinovano sa zahtjevima za kofinansiranjem investicionih projekata koje podržava EU, će po svojoj prilici dokazati da se izazovno ide naprijed. Trenutna potreba za značajnim smanjenjem budžeta na račun smanjenja materijalnih prihoda će testirati sposobnost lokalnih samouprava da adekvatno odgovore na nepovoljne ekonomske i finansijske uslove.

<sup>17</sup> Treba spomenuti da postoji značajan rizik od deviznih kurseva koji se odnosi na dug jedinica lokalnih samouprava u drugim državama. U Srbiji, na primjer, praktično svi dugovi jedinica lokalnih samouprava su iskazani u eurima što može biti prihvaćeno kao dobar primjer, jer je, u većini slučajeva, rizik deviznog kursa nevažan i na državnom i na lokalnom nivou.

<sup>18</sup> Najveći dio pomoći EU za nove članice dolazi u obliku projektnih grantova za izgradnju nove javne infrastrukture, pogotovo postrojenja za tretiranje otpadnih voda i deponija čvrstog otpada. Ovi grantovi, svakako, trebaju da budu finansirani od krajnjih korisnika. Lokalne samouprave novih članica EU su koristile dugove da bi ispunile ove kofinansirajuće zahtjeve. Treba naglasiti da se novac EU grantova realizuje tek nakon što krajnji korisnik plati za projekat kojem je namijenjen grant. To znači da jedinice lokalne samouprave trebaju prelazne kredite kako bi fondove EU učinile ostvarivim. Ovi problemi su doveli do razvoja posebnih programa ili posebnih uslova u mnogim novim članicama. U Poljskoj, na primjer, nastali dug za finasiranje projekata iz EU fondova je izuzet iz okvira lokalnih dugova, dok su u Bugarskoj Zajednica opština i nacionalna Vlada radili zajedno na stvaranju prelazne finansijske institucije pod nazivom FLAG.



U Crnoj Gori, dug je značajno porastao između 2008. do 2011. godine, i to sa 28 miliona na 98,5 miliona eura. U odnosu na prihode lokalnih samouprava, dug je porastao sa 8% na 52% u istom period. Sve do 2008. godine, lokalne samouprave su plaćale veći dio svojih investicija iz kapitalnih prihoda i donatorskih fondova. Nagli porast duga se takođe može pripisati pogoršanju kapaciteta samofinansiranja jedinica lokalnih samouprava i niskim novčanim rezervama. No, ipak, lokalne samouprave, funkcionišu u okviru državnih granica zaduživanja, po kojem plaćanje duga ne smije premašiti 10 % tekućih prihoda iz prethodne godine. Važno je napomenuti da su između 2010. i 2011. godine – sa opadanjem prihoda – jedinice lokalne samouprave u Crnoj Gori smanjile kapitalnu potrošnju sa 83 miliona na 51 milion eura (odnosno, sa 166 miliona eura iz 2008. godine). Ovo pokazuje sposobnost jedinica lokalnih samouprava da prilagode svoje budžete u slučaju ekonomske krize.

Srbijanski opštinski dug stalno raste u posljednjih nekoliko godina, dostižući 42% ukupnog prihoda lokalnih samouprava na kraju 2011. godine u odnosu na 31% u 2008. godini. Ovo povećanje je i rezultat izdavanja prvih opštinskih obveznica u zemlji. Obveznice su izdate u tri tranše od strane Grada Novog Sada, ukupne vrijednosti od 35 miliona eura. Prva tranša je prodana u oktobru 2011. godine za 15 miliona eura i s tim je obilježen značajan napredak u razvoju kreditnog tržišta države. Otkup obveznica je podijeljen na period od 10 godina, sa grejs periodom od dvije godine<sup>19</sup>. Prema najavama za 2012. godinu, kapitalna potrošnja srpskih opština će ostati na nivou iz 2011. godine u iznosu od 23% od ukupnih rashoda. Takođe se očekuje pad duga lokalnih samouprava u 2013. godini na 37% njihovih ukupnih prihoda.

Na opštinski dug u Makedoniji još uvijek se održava (i) nedavno uklonjena zabrana na opštinska zaduženja (2008); (ii) oslanjanje lokalnih samouprava na finansiranje od strane Vlade i (iii) mogućnosti novih finansiranja kapitalnih investicija (prodaja/iznajmljivanje građevinskog zemljišta).

Iako je ukupan dug lokalnih samouprava u Makedoniji značajno porastao sa 36 miliona MKD u 2010. godini na 467 miliona MKD na kraju 2011. godine, i dalje predstavlja samo 2% prihoda jedinica lokalne samouprave. Najveći dio lokalnog duga (oko 73%) je prouzrokovan prvim kreditnim programom "Projekat poboljšanja opštinskih usluga" (MSIP I) kojim se podržavaju opštinske investicije koji imaju potencijala za ostvarivanje prihoda ili uštedu troškova. Očekuje se da odnos dug-prihod opštinskog sektora postepeno poraste u naredne 2-3 godine, obzirom na novi ugovor o kreditu (MSIP II) koji je potpisan između makedonske Vlade i Svjetske banke. Ovaj ugovor će obezbjediti dodatna sredstva u iznosu od 37,2 miliona eura za povećanje kapitalnih investicija na lokalnom nivou. Oba programa imaju za cilj da stimulišu makedonske lokalne ekonomije, obezbjeđujući fondove koji omogućavaju opštinama da investiraju u gasovode kao ključ ekonomskog razvoja. Računajući na nove mogućnosti finansiranja makedonskih opština, očekuje se porast duga u odnosu na ukupan prihod na približno 15%.

Kao što se može vidjeti na grafikonu 17, Albanija je u opasnosti da prekorači limit iz Mاستrihta za ukupni javni dug u iznosu od 60% BDP-a. Kao rezultat toga, država je pod jakim spoljnim pritiskom da spriječi javno zaduživanje. U isto vrijeme, stvarno zaduživanje lokalnih samouprava treba tek da počne, a lokalne samouprave nijesu odgovorne za problem Albanije sa Mastrihtom. Ipak, državna vlast je zabrinuta da ne dođe do bilo kakvog povećanja duga lokalnih samouprava čime bi zemlja prekoračila granicu, zbog čega je i blokirala opštine od mogućnosti zaduživanja.

<sup>19</sup> Problem je umanjen uz pomoć USAID-a koji je dao garanciju na treću tranšu od 6 miliona eura kroz svoje Razvojno kreditno odjeljenje.

Još je gore to što se ne zna kako riješiti ovaj problem. Najrealniji odgovor je da državna vlast smanji svoje obaveze i time stvori prostor za lokalno zaduživanje. Na žalost, iskustva drugih zemalja pokazuje da državne vlasti rijetko ograničavaju svoja zaduženja radi stvaranja prostora za lokalne samouprave. U stvari, mnoge rasprave u Albaniji nijesu o prekoračenju državnog duga, već o razlozima zašto je zaduživanje lokalnih samouprava prerano i opasno.

Između 2009. i 2011. godine kapitalni izdaci su predstavljali značajan dio ukupnih izdataka lokalnih samouprava u Albaniji - 37% na godišnjem nivou – odražavajući potrebu za unapređenjem osnovne infrastrukture. Analizirajući odnos duga i ukupnih prihoda lokalnih samouprava Albanije za očekivati je da, u skladu novousvojenim pravilima zaduživanja lokalnih samouprava, dođe do njegovog postepenog rasta. Ovim se vlastima ostavlja više prostora za pitanje duga.

TABELA 4

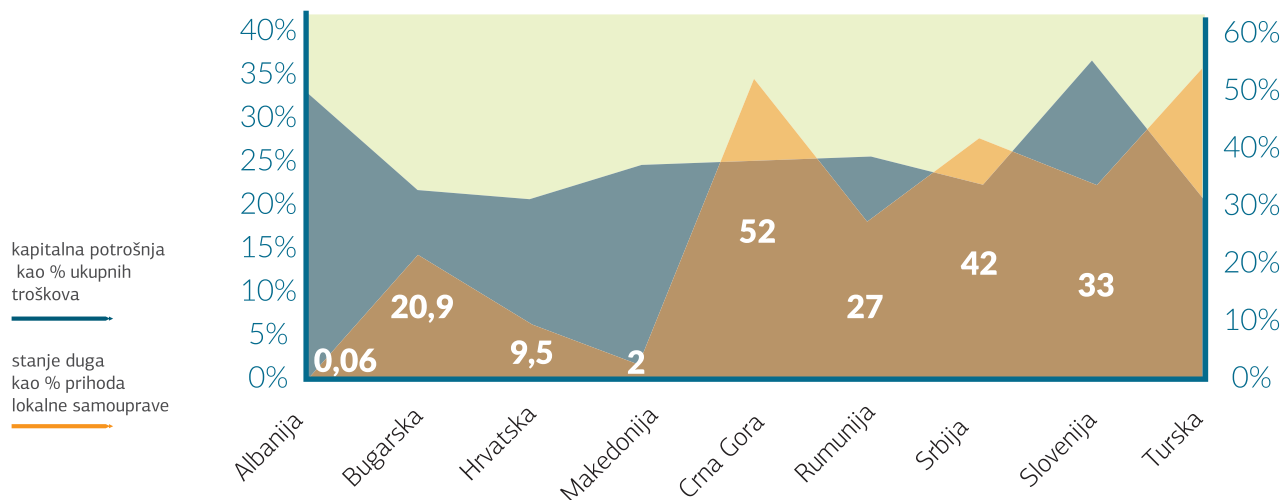
Dug kao  
% prihoda  
jedinica  
lokalnih  
samouprava

	2007	2008	2009	2010	2011
ALBANIJA	-	-	-	0.3	0.6
BUGARSKA	8.8	8.2	12.8	18.6	20.9
HRVATSKA	7	7.5	8.9	10	9.5
MAKEDONIJA	-	-	-	0.1	2
CRNA GORA*	7	8.5	29.4	44	52.3
RUMUNIJA	19.3	21.1	25.1	26	26.8
SRBIJA	33.8	30.7	37.8	37.4	42
SLOVENIJA	15	18.9	25.7	28.7	33.2
TURSKA*	CALM	79.6	82.1	N/A	53.8

\* uključujući neizmirene obaveze

Grafikon18

## Stanje duga i kapitalna potrošnja u 2011. godini



Budžetska realizacija lokalnih samouprava je bila otežana u posljednjih nekoliko godina zbog određenih subjekata koji bilježe uzastopne deficite. Ovo je bilo uglavnom prouzrokovano namjerama da se nastavi sa visokim nivoima kapitalne potrošnje, uz malu ili nikakvu redukciju operativnih izdataka. Ali, gledajući kroz region, upadljivo je to da je većina lokalnih samouprava na recesiju odgovorila ograničavajući operativne troškove i smanjujući investicije, demonstrirajući tako fleksibilnost neophodnu da bi se prilagodilo teškim uslovima. Ipak, većina ih se uspjela vratiti balansiranim budžetima, čime su spriječeni glavni poremećaji u lokalnim javnim finasijama. Kako bi ostali otporni na vanjske okolnosti u narednom periodu, lokalne samouprave će morati da budu spremne i sposobne da nastave sa konstruktivnim upravljanjem kapitalne potrošnje, te da sačuvaju adekvatan operativan balans koji će biti usklađen sa slabijim prilivom prihoda.

Ni jedna grupa lokalnih samouprava u jugoistočnoj Evropi se ne zadužuje na nivou lokalnih samouprava u EU (grafikon 16). Samo u Crnoj Gori, Rumuniji i Sloveniji zaduživanje lokalnih samouprava je blizu ili iznad 2% BDP-a, dok u većini drugih zemalja to ostaje daleko ispod tih svakako oskudnih nivoa. Pored toga, u mnogim državama nesrazmjerni iznos ukupnog duga lokalnih samouprava je nastao od strane glavnih gradova. Na primjer, u Srbiji skoro pola od 580 miliona eura ukupnog duga lokalnih samouprava je dug koji dolazi iz Beograda.

Kao tako, treba biti jasno da je zaduživanje jedinica lokalne samouprave u regiji i dalje veoma nerazvijeno, te da će jedan od glavnih izazova u narednom periodu biti da se shvati kako ih oprezno proširiti. U većini mjesta, to će zahtijevati određenu kombinaciju barem dvije vrste širokih političkih intervencija.

**Prvo, u mnogim (ako ne i u svim) zemljama ukupna primjerenost i predvidljivost prihoda lokalnih samouprava će morati da bude povećana, ukoliko opštine žele da imaju sredstva na osnovu kojih će se razumno zaduživati.**

To će zahtijevati od lokalnih samouprava da bolje prikupljaju sopstvene prihode, naročito u smislu postavljanja viših naknada za korišćenje i taksi, kao i samog intervenisanja kod komunalnih preduzeća u pravcu njihovog prikupljanja. To će, takođe, zahtijevati i da nacionalne vlade unaprijede robustne međuvladine sisteme prenosa sredstva, te da u njima utvrde pravila koja daju i primaocu i davaocu kredita povjerenje da se prihodi neće dramatično mijenjati iz godine u godinu. Pored toga, egalizacioni sistem će se u mnogim mjestima morati ojačati ako drugi i treći rang opština bude sposoban da pametno koristi dug i ukoliko zaduživanje lokalnih samouprava bude pomjereno izvan svoje trenutne koncentracije u glavnim gradovima.

**Drugo i jednako važno je da će lokalne samouprave morati radikalno unaprijediti svoje vještine da pripremaju, planiraju i utvrde troškove kompleksnih, višegodišnjih investicionih projekata – posebno u sektoru voda i čvrstog otpada.** Bez temeljne pripreme i određivanja troškova takvih projekata nemoguće je napraviti dobro korištenje dužničkog kapitala, čak i ako su kreditori spremni da pozajmljuju. Ova vrsta planiranja, međutim, zahtijeva i vrijeme i novac, ali na žalost mnoge lokalne samouprave u regionu nijesu voljne niti da im se posvete niti se u tome trude.

Dijelom, to je zato što mnoge jedinice lokalne samouprave i dalje nijesu voljne da plate za nematerijalne ekspertize koje su preduslov za planiranje izgradnje dobre fizičke infrastrukture. Dijelom, to je zato što u regionu koji je, uopšteno, bogat inženjerima, teško doći do vještina finansijskog planiranja, te je i veza između ove dvije stručnosti često loša. I dijelom, to je zato što su izborni ciklusi kraći od vremena potrebnog za planiranje i izgradnju nove ekološke infrastrukture. Kao rezultat toga, oskudni investicioni fondovi imaju tendenciju da se troše na „plati kako se gradi cesta“ projekte, a ne na finansiranje duga i „plati kako iskoristiš“ ekološke sadržaje kakva su postrojenja za prečišćavanje otpadnih voda. Razlog je u tome što je planiranje ceste jednostavnije, izgradnja može biti odložena ako nestane novca, a više je vjerovatno da će ovakvi projekti biti vidljiviji biračima prije narednih izbora.

Produblivanje vještina planiranja u lokalnim samoupravama i stvaranje međuvladinih finansijskih sistema više robusnim i predvidljivim neće biti lako. Ali to se može učiniti ako državni kreatori politike konstruktivno sarađuju sa asocijacijama lokalnih samouprava, domaćim i multilateralim kreditorima i razvojnim organizacijama, te agencijama EU fokusiranim na promovisanju efekasnije apsorpcije odobrenih grantova.

Oskudni investicioni fondovi imaju tendenciju da se troše na „plati kako se gradi cesta“ projekte, a ne na finansiranje duga i „plati kako iskoristiš“ ekološke sadržaje kakva su postrojenja za prečišćavanje otpadnih voda. Razlog je u tome što je planiranje ceste jednostavnije, izgradnja može biti odložena ako nestane novca, a više je vjerovatno da će ovakvi projekti biti vidljiviji biračima prije narednih izbora.

Uostalom, ne postoji manjak dobrih modela za bolju pripremu projekata, za poboljšanje kreditnog rejtinga opština, ili pak za jačanje sistema prenosa sredstava. Uopšteno, ono što nedostaje je priznanje među državnim kreatorima politike da opštinske strukture igraju apsolutno ključnu ulogu u modernizaciji regionalne javne infrastrukture i da bez snažnih opštinskih vlasti ta infrastruktura neće biti izgrađena.

Tabela 4 u nastavku predstavlja grubu procjenu mogućih dobitaka kao posljedica bolje razvojne politike i koordinacije. Pokazuje količinu novih investicija koje bi se izvršile ako bi se zaduživanje lokalnih samouprava u cijeloj regiji povećalo na 4% BDP-a. To je očito ambiciozan cilj, posebno sada u periodu fiskalne suzdržanosti. I zaista, ovo jeste vjerovatno jedan nerealan cilj. Ali da je postignut danas, proizveo bi više od 23 milijardi eura uloženi u novu infrastrukturu.

**Postojeći dug lokalnih samouprava i procjene za visinu duga od 4% BDP** **TABELA 5**

	TREKUTNI % DUGA U ODNOSU NA BDP	POSTOJEĆI DUG (MILIONA EURA)	SIMULIRAN NA 4% OD BDP	POSTOJEĆI DUG (MILIONA EURA)	POVEĆANJE U INVESTICIJAMA
MAKEDONIJA (2010)	0.01%	59	4%	293	235
ALBANIJA	0.02%	1.5	4%	375	373
MOLDAVIJA (2009)	0.04%	16	4%	201	185
HRVATSKA	0.06%	269	4%	1.870	1.600
BUGARSKA	1.2%	480	4%	1.537	1.057
TURSKA (2010)	1.2%	6.643	4%	22.173	15.530
SRBIJA	1.6%	582	4%	1.246	664
SLOVENIJA	1.9%	685	4%	1.426	741
RUMUNIJA	2.4%	3.200	4%	5.458	2.258
CRNA GORA	3.0%	96	4%	131	35
RS (BIH)	3.9%	174	4%	177	3
PROSJEK/UKUPNO	1.48%	12.031	4%	34.886	22.855

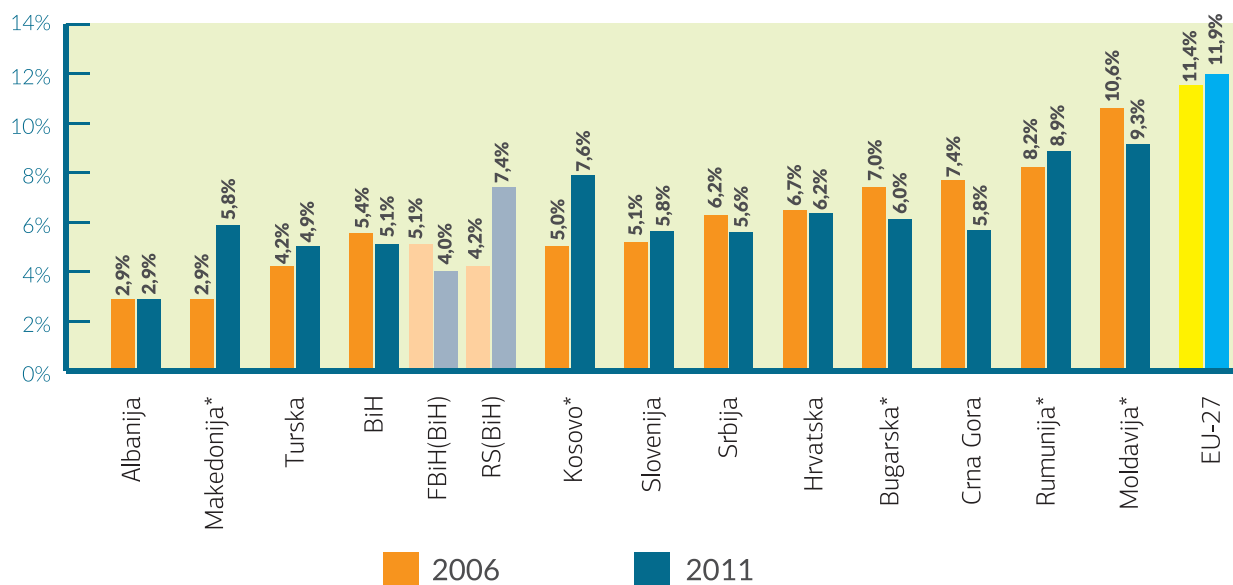
# 3 FISKALNA DECENTRALIZACIJA

## 2006 - 2011

U ovom dijelu ćemo predstaviti odabrane pokazatelje za jugoistočnu Evropu u periodu 2006 - 2010. godina. Grafikon 18 prikazuje prihode jedinica lokalne samouprave kao procenat BDP-a u 2006 i 2011. godini. Kao što se može vidjeti iz grafikona, finansijski položaj jedinica lokalne samouprave u Hrvatskoj, FBiH (BiH), Srbiji, Bugarskoj, Crnoj Gori i Moldaviji je oslabio tokom druge polovine dekade. Najznačajniji pad se desio u Crnoj Gori, Bugarskoj i FBiH. U Crnoj Gori, gdje se lokalne vlasti veoma snažno oslanjaju na vlastite prihode u cjelini i posebno na prihode povezane sa tržištem nekretnina, pad se može pripisati prekidu velikog buma prodaje nekretnina koji je bio izražen tokom sredinu protekle decenije. Situacija u Bugarskoj i FBiH je manje jasna, ali šta god da utiče na pad, kreatori politike u oba regiona trebaju biti zabrinuti, posebno u FBiH koja nema luksuz korištenja strukturnih fondova EU kako bi nadoknadila slabosti svog međukantonalnog finansijskog sistema. U međuvremenu, prihodi lokalnih samouprava u Albaniji ostaju na istom (niskom) nivou kao što su bili i u 2006. godini.

S druge strane, prihodi jedinica lokalne samouprave kao procenat BDP-a skromno su porasli u Turskoj, Sloveniji i Rumuniji. Ovdje nije bilo većih promjena u izdacima prema odgovornosti. Prihodi lokalnih samouprava su porasli mnogo dramatičnije u RS (BiH), Makedoniji i na Kosovu. Na Kosovu je to podstaknuto povećanjem uslovnih grantova namijenjenih lokalnim vlastima za isplatu nastavničkih zarada i zarada za zdravstvene radnike u oblasti primarne zdravstvene zaštite. U RS (BiH) rast je bio izazvan promjenama u sistemu transfera uvedenom u praksu 2007. godine. Ovdje, međutim, nije došlo do značajnijeg povećanja nadležnosti lokalnih samouprava, a lokalne vlasti ne plaćaju plate nastavnicima. To je u suprotnosti s Makedonijom gdje su 2007. godine lokalne vlasti počele sa tzv. drugom fazom decentralizacije, pa su progresivno preuzimale nadležnosti za preduniverzitetsko obrazovanje. Te nove nadležnosti se finansiraju gotovo u cijelosti dobro regulisanim "blok grantovima" koji su primarno namijenjene platama nastavnika.

## Promjene u učešću prihoda lokalnih samouprava u BDP (2006-2011)



\*Za Makedoniju i Kosovo kao bazna godina uzeta je 2007, a ne 2006. godina.

## Trendovi za lokalne samouprave koje plaćaju zarade nastavnika

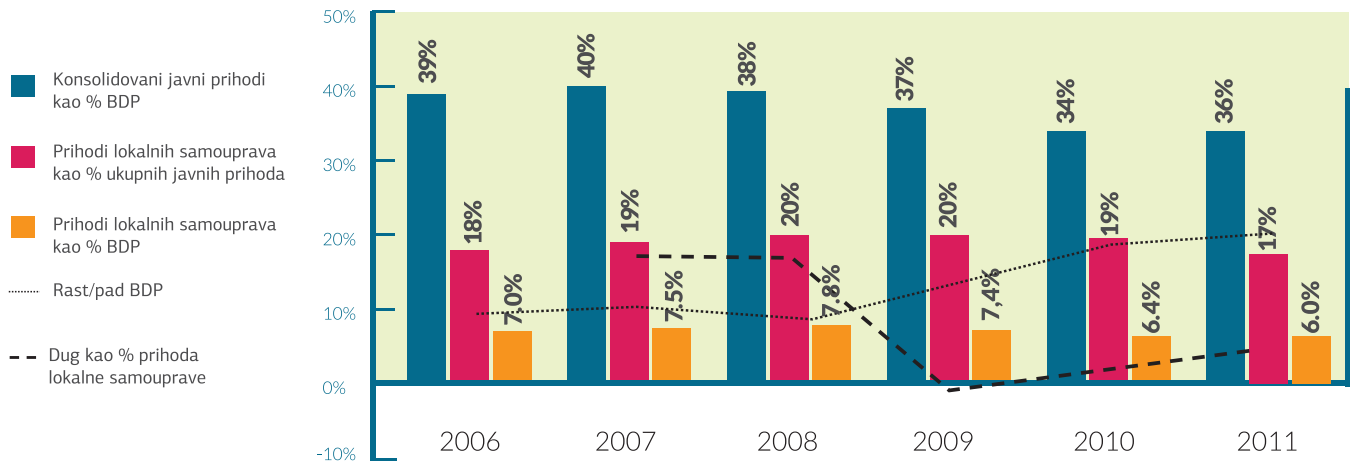
Sljedeći set grafikona vremenski prati trendove za pet članica grupe u kojima jedinice lokalne samouprave plaćaju zarade nastavnika (Bugarska, Rumunija, Makedonija, Kosovo i Moldavija). Ovdje predstavljamo prihode konsolidovane vlade kao procenat BDP-a; prihode jedinica lokalne samouprave kao procenat BDP-a i ukupnih javnih prihoda; rast ili pad BDP-a u eurima; i gdje je to moguće, postojeći dug lokalnih samouprava kao procenat (godišnjeg) prihoda jedinica lokalne samouprave.

Važno je napomenuti sljedeće trendove za članice ove grupe:

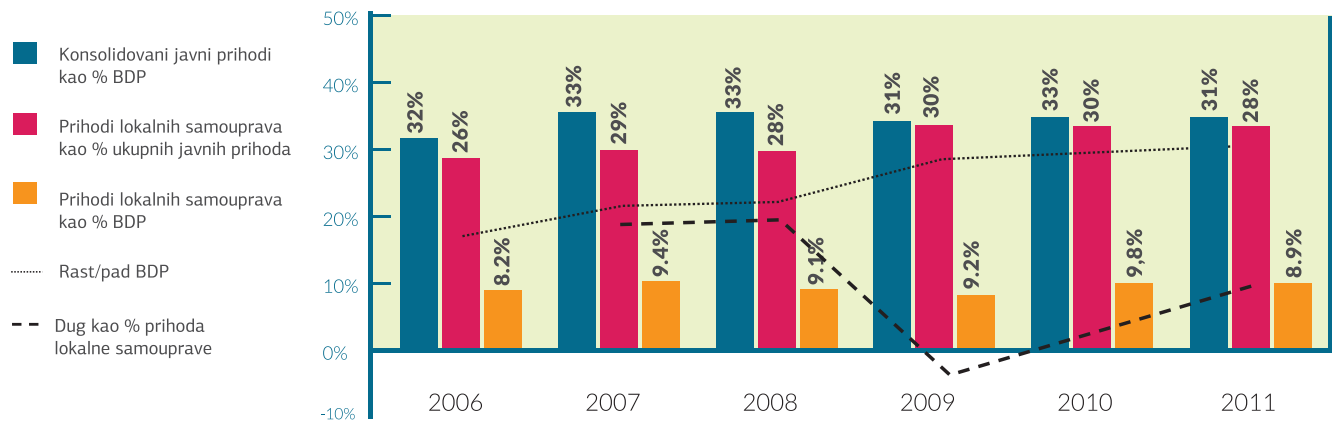
- ▶ Svi članovi grupe imaju javne sektore koji, globalno gledano, imaju slične udjele u BDP-u (30 - 40% BDP-a), i u svim jedinicama lokalne samouprave obavljaju slične funkcije. Udio javnih prihoda koji ide jedinicama lokalne samouprave znatno se razlikuje: u Bugarskoj i Makedoniji, gdje lokalne vlasti primaju manje od 20% svih javnih prihoda, dok je na Kosovu, u Rumuniji i Moldaviji je ovaj odnos nešto između 25 i 30 %.
- ▶ Između 2006 i 2010. godine, Makedonija je doživjela najveće strukturalne promjene. Prihodi lokalnih samouprava se porasli sa 2,2% na 5,8% BDP-a, jer su jedinice lokalne samouprave postupno preuzimale odgovornost za finansiranje preduniverziteskog obrazovanja, kao i druge funkcije.
- ▶ S obzirom na činjenicu da lokalne samouprave u Makedoniji i Bugarskoj plaćaju nastavnicima zarade i da istovremeno imaju prihode manje od 7% BDP-a i 20% ukupnih javnih rashoda, čini se da su lokalne samouprave i/ili preduniverzitesko obrazovanja nedovoljno finansirani.
- ▶ Od članica grupe, globalna ekonomska kriza 2009. godine najteže je pogodila Rumuniju. Međutim, čini se da je nacionalna vlada pokušala zaštititi lokalne samouprave od pada, jer nije opao njihov prihod niti kao udio u BDP-u niti kao udio u ukupnim javnim prihodima.
- ▶ Na Kosovu i u Makedoniji globalna ekonomska kriza nije dovela do pada BDP-a, iako je zaustavila njegov rast. U obje zemlje prihodi jedinica lokalne samouprave kao udio u BDP-u i ukupnim javnim prihodima porasli su između 2009 i 2011. godine, bez bilo kakvih novih većih promjena u nadležnostima.
- ▶ U Bugarskoj je BDP opao, ali znatno manje nego u Rumuniji. Međutim, u obje zemlje prihodi lokalnih samouprava su pali između 2009 i 2011. godine, iako je pad u Rumuniji bio odgođen do prošle godine i čini se da je praćen blagim porastom zaduživanja jedinica lokalne samouprave.
- ▶ Zaduživanje lokalnih samouprava još uvijek nije počelo na Kosovu, a u Makedoniji je tek na početku. U Bugarskoj je i dalje skromno. U Rumuniji je ukupan dug sada oko 28% godišnjih prihoda lokalnih samouprava, a čini se da se povećao nakon globalne recesije.



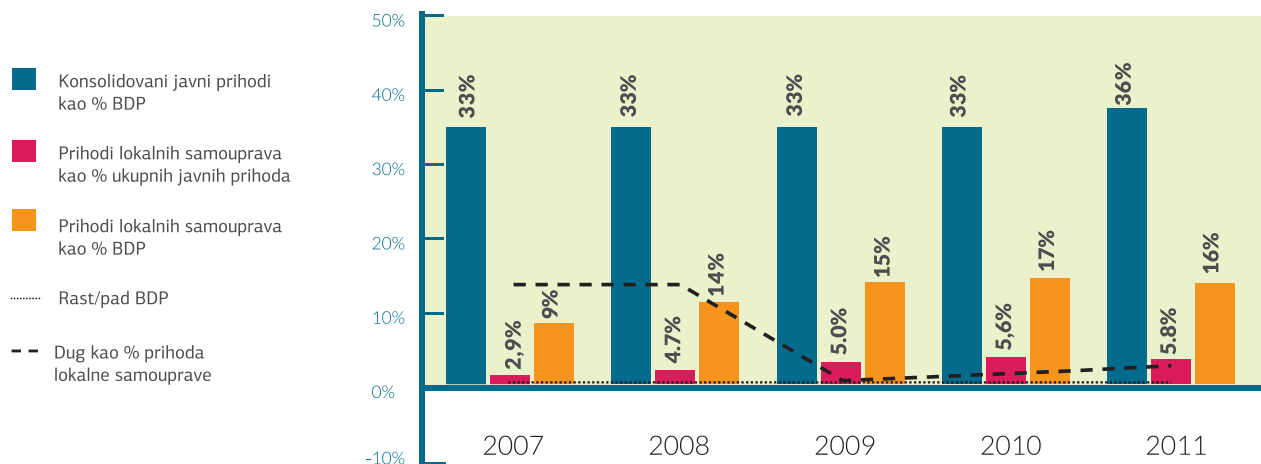
## Bugarska



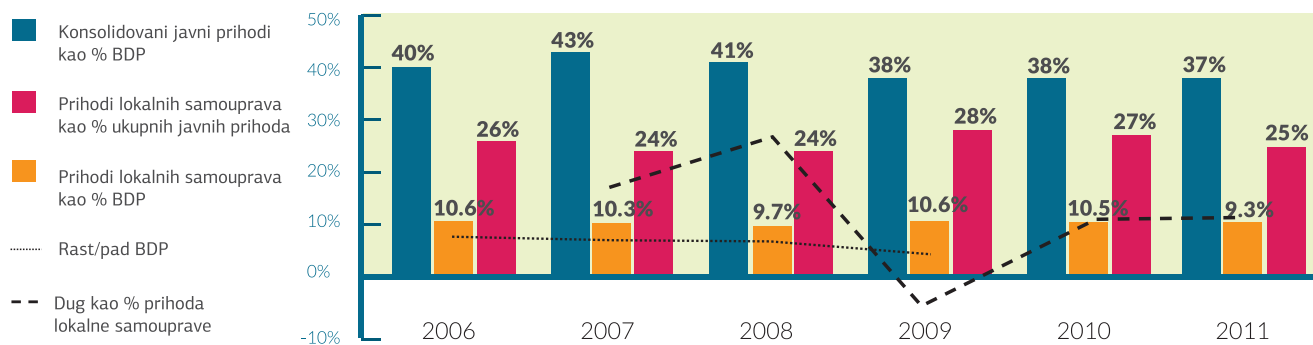
## Rumunija



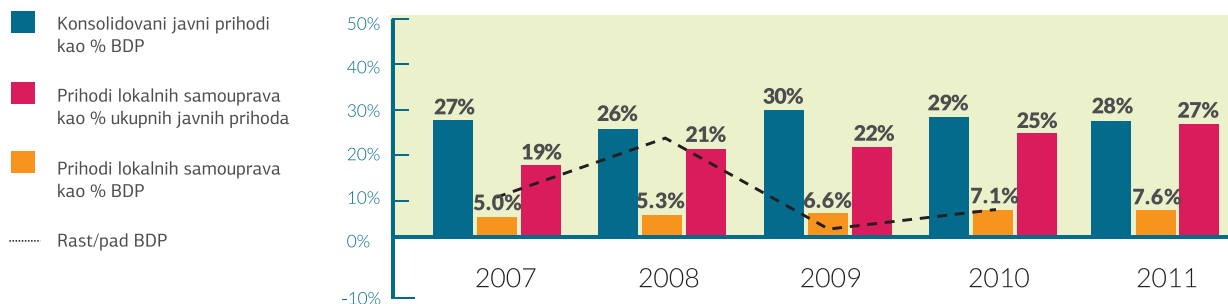
## Makedonija



## Moldavija



## Kosovo



## Trendovi za lokalne samouprave koje ne plaćuju zarade nastavnicima ili troškove primarne zdravstvene zaštite

Sljedeći set grafikona prikazuje lokalne samouprave u Crnoj Gori, Sloveniji, RS (BiH), FBiH (BiH), Turskoj, Srbiji i Hrvatskoj. Ovdje opštine ne plaćuju zarade nastavnicima osnovnih ili srednjih škola, niti pružaju primarnu zdravstvenu zaštitu. Slovenačke, hrvatske i srpske jedinice lokalne samouprave, ipak, plaćaju zarade nastavnicima u predškolskim ustanovama

Sljedeći trendovi su vrijedni pomena:

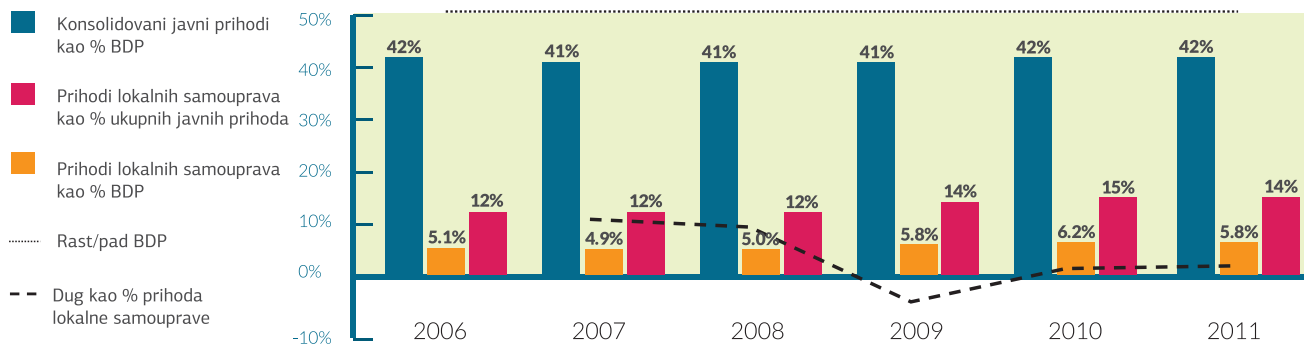
- U Crnoj Gori, prihodi lokalnih samouprava su bili preko 10% BDP-a u 2007 i 2008. godini, i od tada su pali na ispod 6%. Maksimum prihoda je bio izazvan investicionim bumom, dok je pad bio uzrokovan kontrakcijom slabljenja tržišta nekretnina i padom ukupnih javnih prihoda. Čini se da su lokalne samouprave odgovorile povećanjem zaduživanja, pa su bile aktivne na tržištu kapitala. Mada i ovdje, kao i na drugim mjestima, vjerovatno postoje značajne razlike u korišćenju ovog kapitala između bogatijih i siromašnijih jedinica.
- U Sloveniji, prihodi lokalnih samouprava kao dio BDP-a i ukupnih javnih prihoda značajno su porasli u 2009 i 2010. godini, uprkos oštrm padu BDP-a. Ovo ukazuje da je nacionalna vlada pokušala zaštititi lokalne samouprave od uticaja krize i/ili priliv sredstava iz EU fondova je pomogao njihovoj zaštiti da upadnu u dublju generalnu krizu. U 2011. godini, međutim, prihodi lokalnih samouprava blago opadaju. Zaduzivanje lokalnih samouprava ostalo je iznenađujuće stabilno tokom perioda, i dug iznosi nešto manje od 50% godišnjeg prihoda

- ▶ Situacija u jedinicama lokalne samouprave u FBiH (BiH) je, nakon usvajanja novog sistema raspodjele prihoda, poboljšana u period od 2006 do 2008. godine. Od tada došlo je do ozbiljne erozije njihovog finansijskog položaja, uprkos relativno blagom uticaju globalne krize na ekonomiju entiteta. Lokalne vlasti su počele zaduživanje u FBiH, ali entitetska vlada to nije aktivno pratila, pa su ukupni podaci o dugovanjima nedostupni.
- ▶ Za razliku od trenda u FBiH (BiH), finansijski položaj jedinica lokalne samouprave u RS (BiH) je kontinuirano poboljšavan tokom poslednjih šest godina. Prihodi lokalnih samouprava kao dio BDP-a sada su znatno iznad 7% i neosporivo su najveći u regionu, uzimajući u obzir činjenicu da opštine u RS (BiH) nijesu odgovorne za funkcionisanje socijalnog sektora. Takođe, čini se da su lokalne samouprave aktivane na tržištu kapitala i da je njihov ukupni dug trenutno jednak ili malo veći od 50% godišnjih prihoda.
- ▶ Učešće prihoda lokalnih samouprava u BDP-u i ukupnim javnim prihodima u Turskoj je rastao tokom cijelog razdoblja, uključujući i vrijeme oštrog ekonomskog usporavanja 2009. godine. Ipak, prihodi jedinica lokalne samouprave i dalje su niski za zemlju ove veličine koja ima više od deset opština sa preko milion stanovnika i koje se brzo urbanizuju. Ukupan bankarski dug je sada oko 30% ukupnih prihoda lokalnih samouprava. Međutim, ako u obzir uzmemo sve neizmirene obaveze, onda one čine 80% duga lokalnih samouprava.
- ▶ U Hrvatskoj, prihodi jedinica lokalne samouprave kao dio BDP-a i ukupnih javnih prihoda dostigli su najveći nivo u 2008. godini (7,3% i 19% respektivno). Od 2008. godine oni su pali i sada iznose 6,2% i 17%. Ipak, prihodi jedinica lokalne samouprave su bili manje pogođeni u odnosu na ukupni javni sektor. To sugeriše da se nacionalna vlada barem malo potrudila kako bi ih zaštitila. Postojeći opštinski dug od oko 16% godišnjih prihoda je nizak, i čini se da lokalne samouprave dug koriste manje od većine svojih susjeda.
- ▶ U Albaniji, prihodi jedinica lokalne samouprave su vrlo niski, bilo kao dio BDP-a, bilo kao dio ukupnih javnih prihoda. Dijelom, to je zbog veličine javnog sektora u odnosu na BDP i zbog svih teškoća koje svi nivoi vlasti imaju prilikom prikupljanja poreza. A dijelom se čini da je to direktna posljedica vladine politike i generalnog odustajanja od decentralizacije, čime je bila obilježena prva polovina protekle dekade. Iako je zaduživanje lokalnih samouprava otpočelo u Albaniji, još uvijek je na samom početku.
- ▶ Situacija sa jedinicama lokalne samouprave u Srbiji je trenutno nejasna. Uoči 2009. godine, prihodi lokalnih samouprava, i kao procenat BDP i kao dio ukupnih javnih prihoda, su bili na razumnom nivou ( 6,5% i 15% respektivno), uzimajući u obzir da lokalne samouprave u Srbiji ne plaćaju zarade nastavnicima u osnovnim i srednjim školima (međutim, one plaćaju plate nastavnom osoblju u predškolskim ustanovama, i ovi troškovi su značajni, jer je prisutnost u predškolskim ustanovama u Srbiji visoka). Nacionalna vlada je 2009. godine smanjila transfere lokalnim vlastima kao odgovor na krizu. Zatim se u 2011. godini, kao dio predizbornih nastupa uoči novih nacionalnih izbora, zakon koji uređuje lokalne finansije naglo promjenio kako bi se opštinama obezbjedilo još novca. Do podataka za razdoblje nakon 2009. godine je teško doći, pa je nejasno šta su promjene u zakonu zapravo učinili za finansije lokalnih samouprava. Uprkos nestabilnosti cjelokupnog međuvladinog finasijskog sistema, veće jedinice lokalne samouprave, a posebno Beograd, su počele agresivno posuđivati za investicione svrhe.

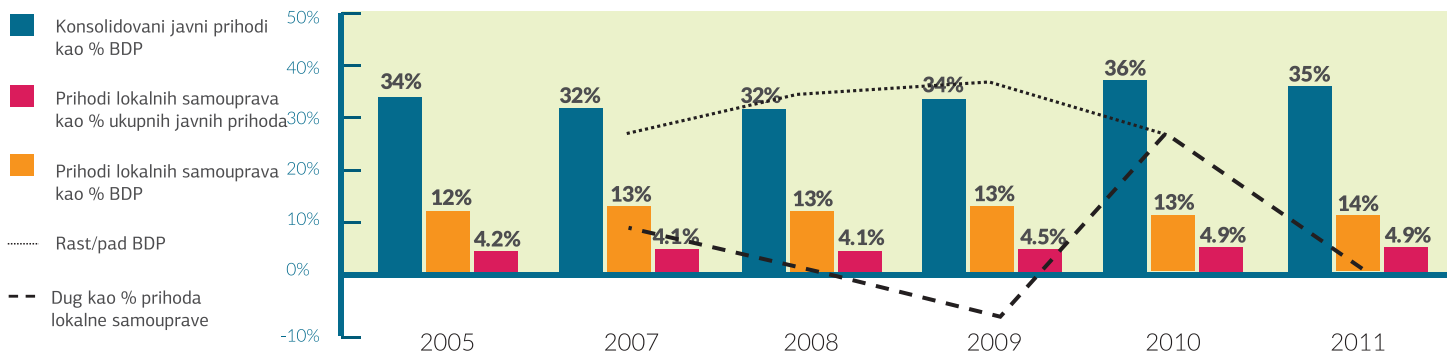
## Crna Gora



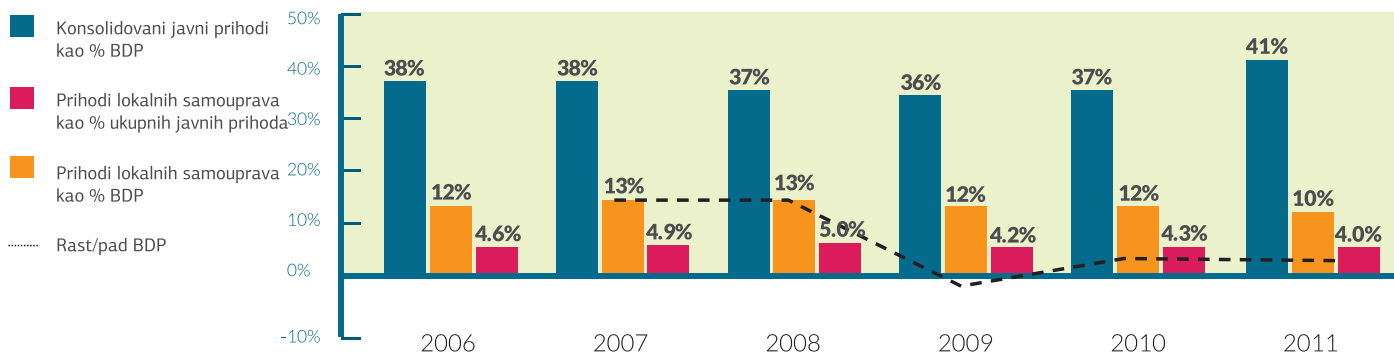
## Slovenija



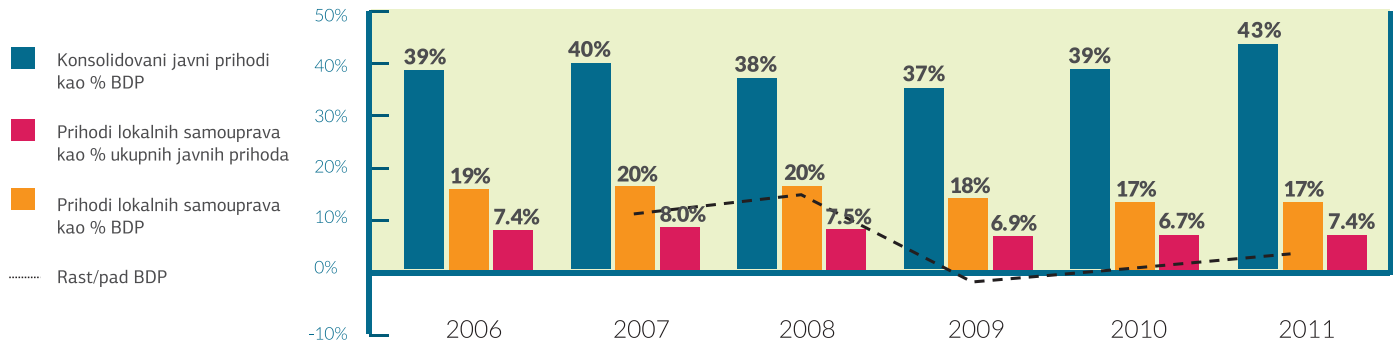
## Turska



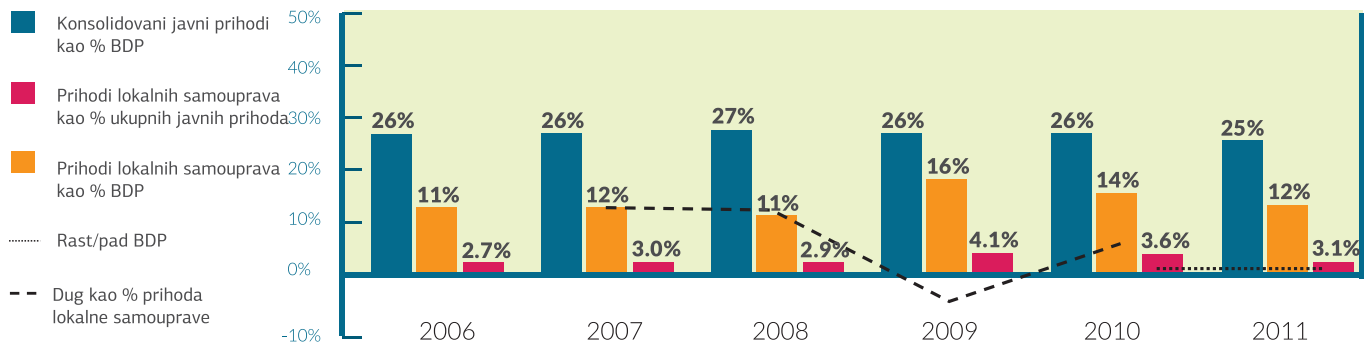
## Federacija Bosna i Hercegovina (BiH)



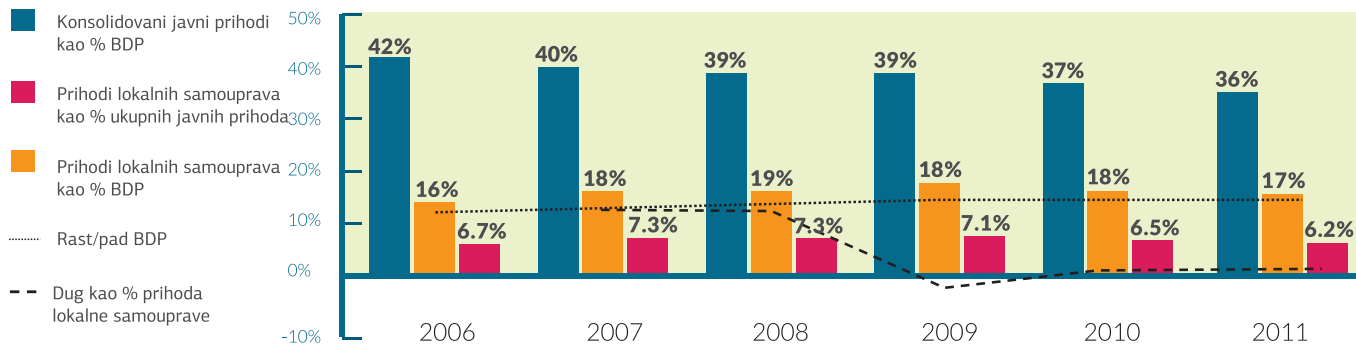
## Republika Srpska (BiH)



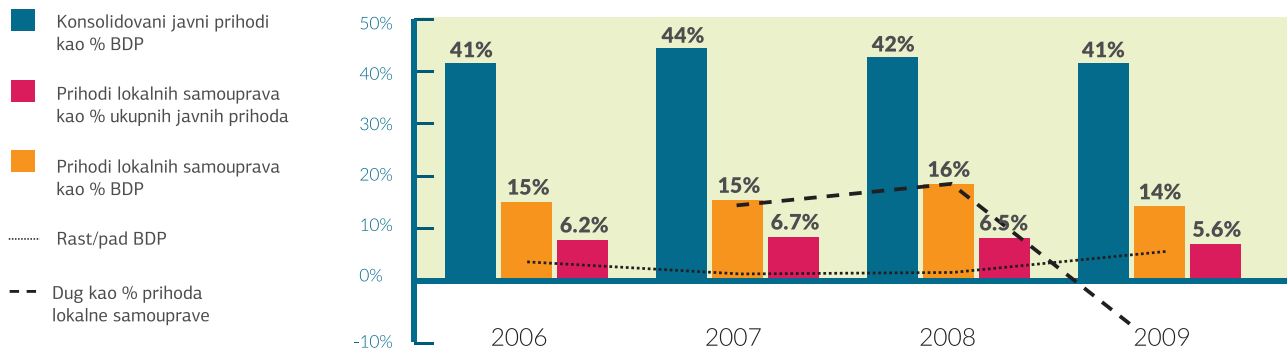
## Albanija



## Hrvatska



## Srbija





## Trendovi investicija jedinica lokalnih samouprava, plata i poreza na imovinu kao procenti BDP-a

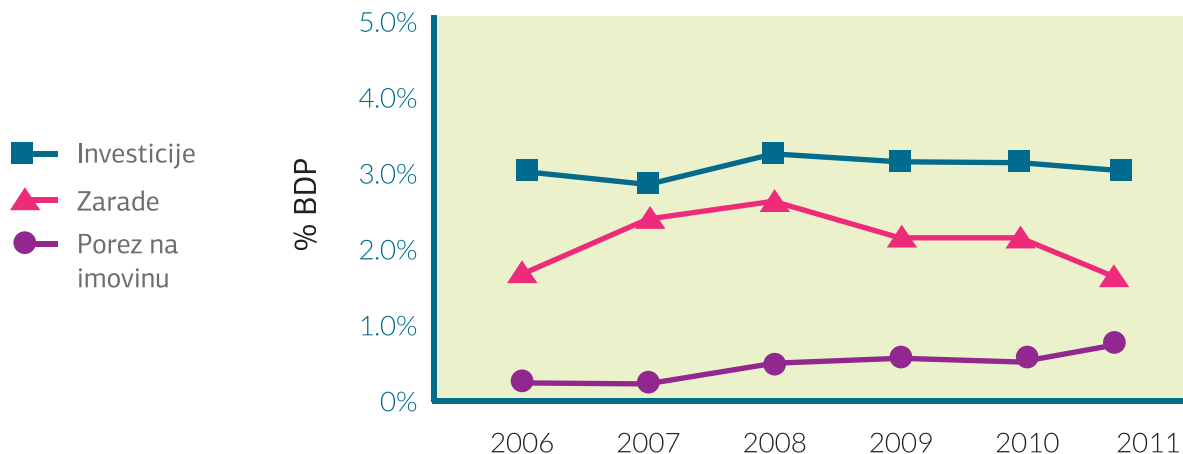
**S**ljedeći set grafikona predstavlja investicije lokalnih samouprava, plate i poreze na imovini kao procenete BDP-a. Opet ćemo početi sa 5 članova grupe koji su u potpunosti odgovorni za predškolsko obrazovanje. Ovdje treba spomenuti sljedeće trendove.

- ▶ Kod svih članica grupe, osim Moldavije i Kosova, plate se kreću između 2,5 i 3,5% BDP-a. Kako se nastavničke plate u preduniverziteskom obrazovanju obično kreću između 2,5 i 3% BDP-a, zaključuje se da je obrazovanje u Makedoniji, Bugarskoj i Rumunije nedovoljno finansirano. Ovo ne pokazuje da je situacija sa obrazovanjem u Moldaviji i na Kosovu dobra. Samo se čini da njihovi nastavnici dobijaju veći dio BDP-a od svojih kolega u drugim zemljama.
- ▶ Nagli porast plata kao dijela BDP-a u Makedoniji pokazuje nastavak procesa decentralizacije u svim lokalnim samoupravama u periodu između 2006. i 2009. godine. Od tada, rast plata se stabilizovao, a investicije su se pomjerile sa izuzetno niskog nivoa na kojem su bile i počele da rastu. Početni uspjesi u prikupljanju poreza na imovinu nijesu nastavljeni.
- ▶ U Moldaviji, plate u jedinicama lokalnih samouprava su porasle na blizu 5% BDP-a. Visok nivo zarada u budžetima lokalnih samouprava djelimično je rezultat relativno visokih plata nastavnog osoblja i/ili prevelike zaposlenost u ovom sektoru. Djelimično, ovakvo stanje reflektuje administrativne troškove održavanja velikog broja izuzetno malih lokalnih zajednica.
- ▶ Investicije jedinica lokalnih samouprava u Bugarskoj kao dio BDP-a su pale u 2011. godini, uprkos povećanju strukturnih fondova u EU. Plate su takođe pale, dok je naplata poreza na imovinu porasla. Sve ovo ukazuje da su jedinice lokalne samouprave u Bugarskoj pod velikim finansijskim stresom.
- ▶ Investiciona potrošnja lokalnih samouprava je u Crnoj Gori dostigla vrhunac u 2008. godini, kada je prešla 5% BDP-a. Nakon toga, pala je na 2% BDP-a. Izdaci na plate su, takođe, pali u skorije vrijeme, dok je naplata poreza na imovinu nastavila da raste i blizu je prosjeka u EU. Kao i u Bugarskoj, kombinacija ovih trendova ukazuje da su jedinice lokalne samouprave u Crnoj Gori takođe pod velikim finansijskim stresom.
- ▶ Na Kosovu su se i plate u jedinicama lokalne samouprave i investicije naglo povećavale u posljednjih nekoliko godina. Međutim, naplata poreza na imovinu je lagano pala.
- ▶ Investicije jedinica lokalne samouprave u Sloveniji su pale sa visokih 3% BDP-a u 2010. godini na 2% u 2011. godini. Prikupljanje poreza na imovinu se nije poboljšalo, ali je ostalo prilično visoko u odnosu na zemlje regiona. Iz teško objašnjivih razloga, potrošnja na plate je vrlo niska.
- ▶ Od 2009. godine, investiciona potrošnja u Hrvatskoj je pala sa preko 2% BDP-a na nešto iznad 1%. Rashodi na plate su ostali relativno niski i stabilni, dok je naplata poreza na imovinu izuzetno niska za prilično zdravu zemlju sa

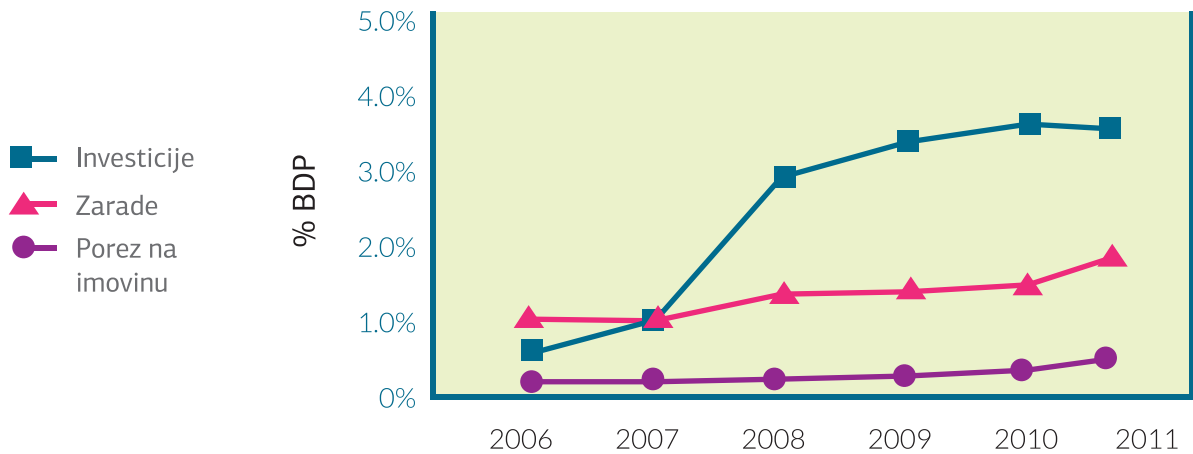
velikim tržištem nekretnina. Ovdje se treba prisjetiti da porez na imovinu još uvijek nije decentralizovan lokalnim samoupravama.

- ▶ Investiciona ulaganja u Federaciji BiH su pala na 1% BDP-a, dok su plate tokom cijelog perioda ostale na potpuno istom nivou od 1% BDP-a. U međuvremenu, naplata poreza na imovinu je blago pala sa ionako niskih nivoa.
- ▶ U RS (BiH), investiciona ulaganja su prešla 3% BDP-a u 2008. godini. Međutim, ona su od tada pala ispod 2%. U međuvremenu, plate su ostale na istom nivou od 2% BDP-a još od 2009. godine. Naplata poreza na imovinu je lagano opala.
- ▶ U Albaniji su investiciona ulaganja dostigla svoj najveći nivo od preko 1% BDP-a u 2009. godini, da bi od tada bili u padu. Potrošnja na plate je niža od 1% BDP-a, a naplata poreza na imovinu je lagano opala tokom poslednjih godina.
- ▶ U Turskoj, investiciona potrošnja jedinica lokalnih samouprava je lagano opala sa 2% BDP-a u 2008. godini na današnjih 1,7%. Plate su niske i stabilne na nivou od 1% BDP-a. Naplata poreza na imovinu je niska i stabilna.

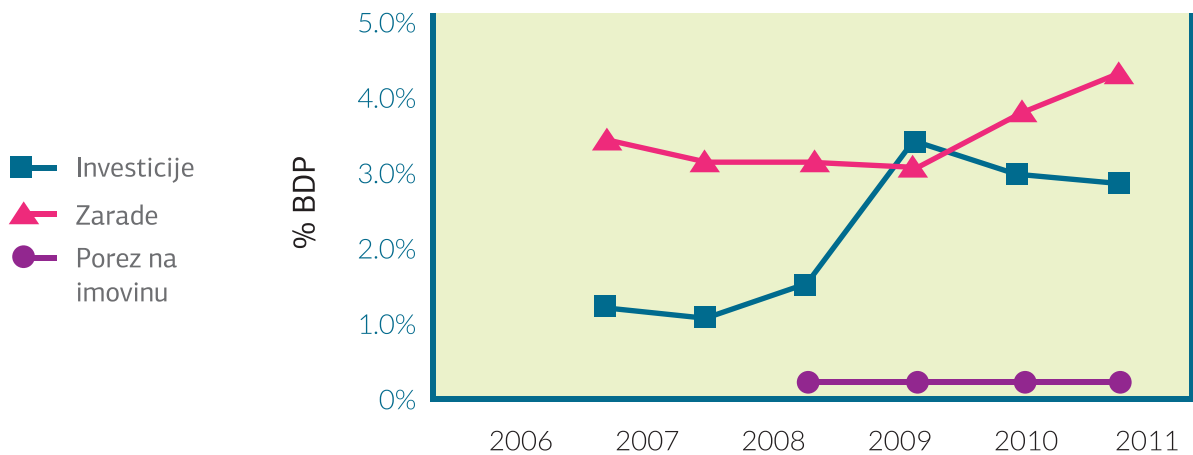
### Bugarska



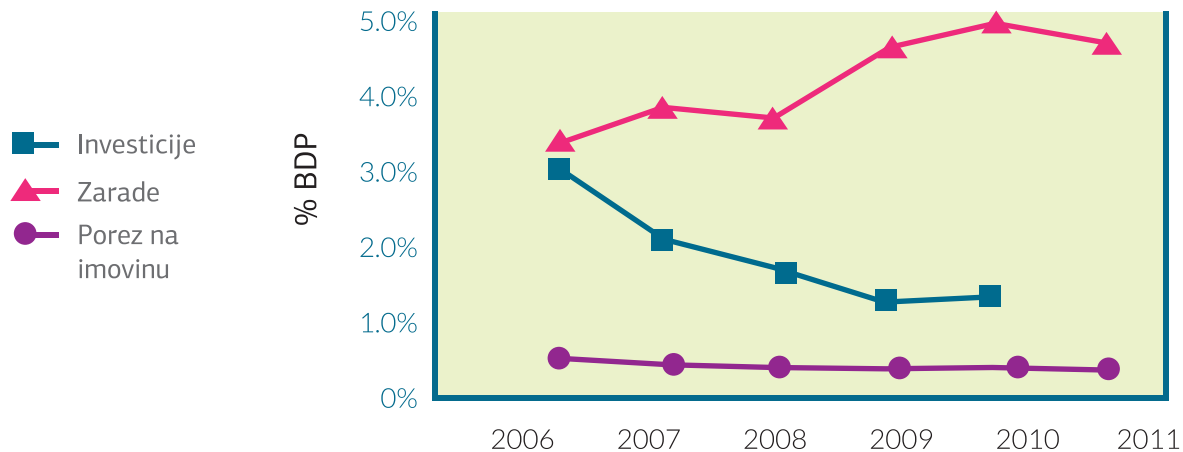
### Makedonija



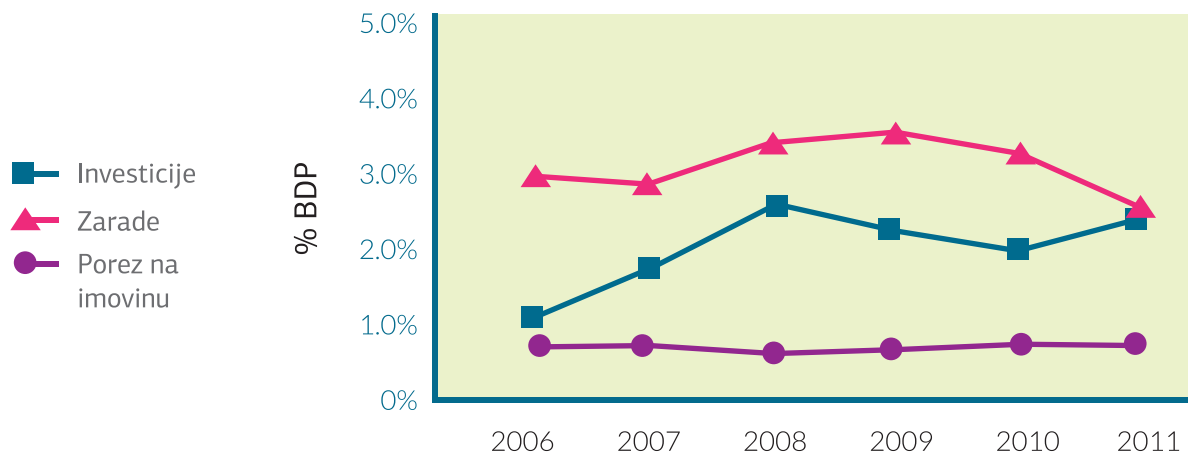
### Kosovo



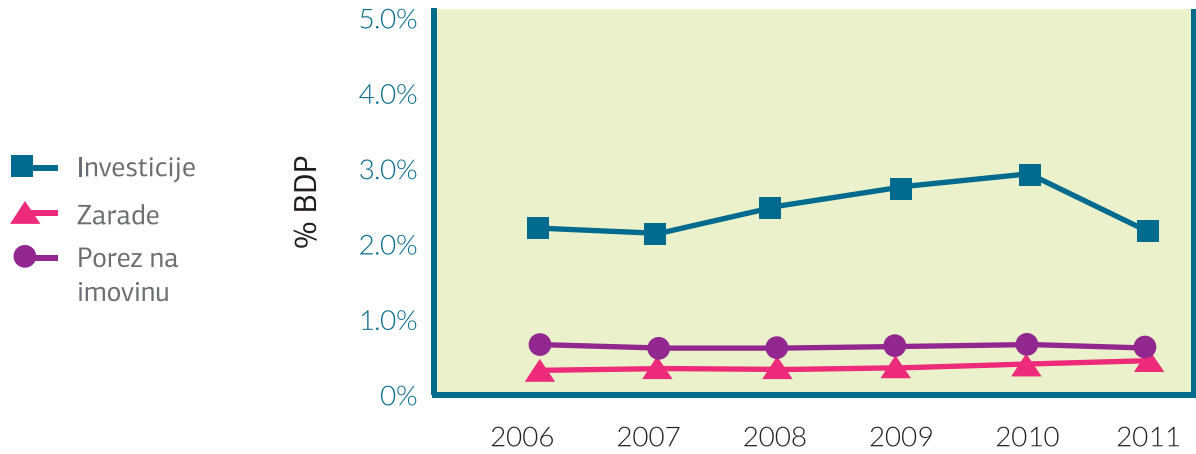
## Moldavija



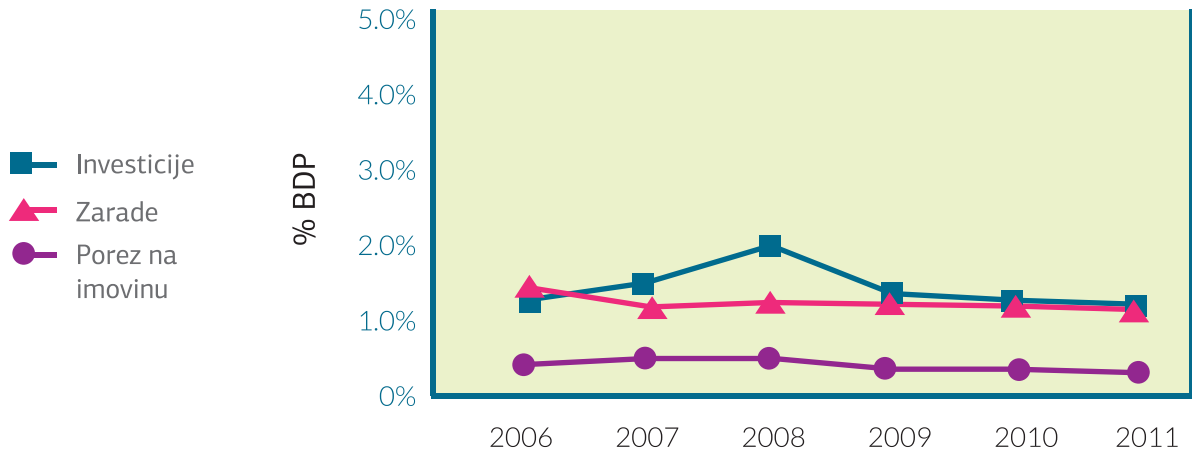
## Rumunija



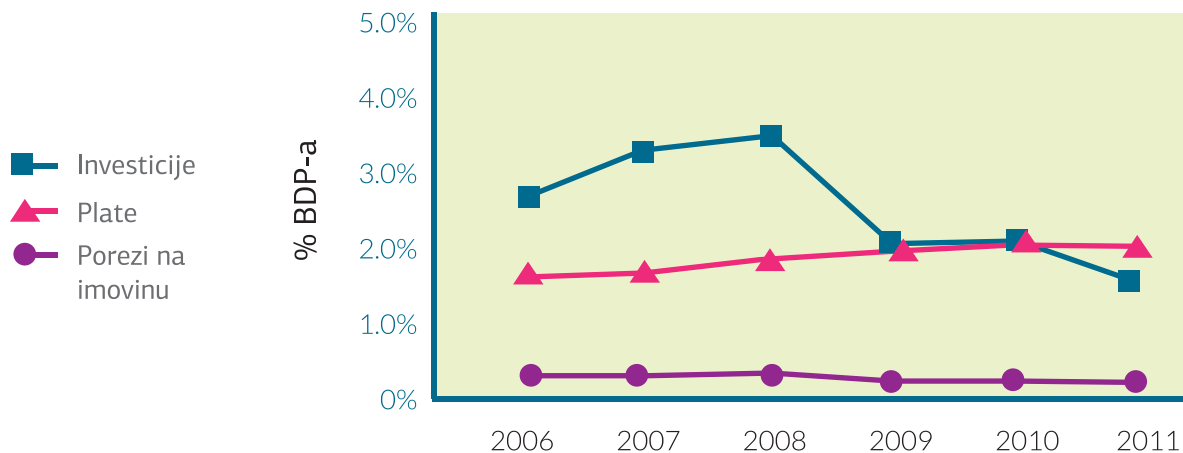
### Slovenija



### Federacija Bosna i Hercegovina (BiH)



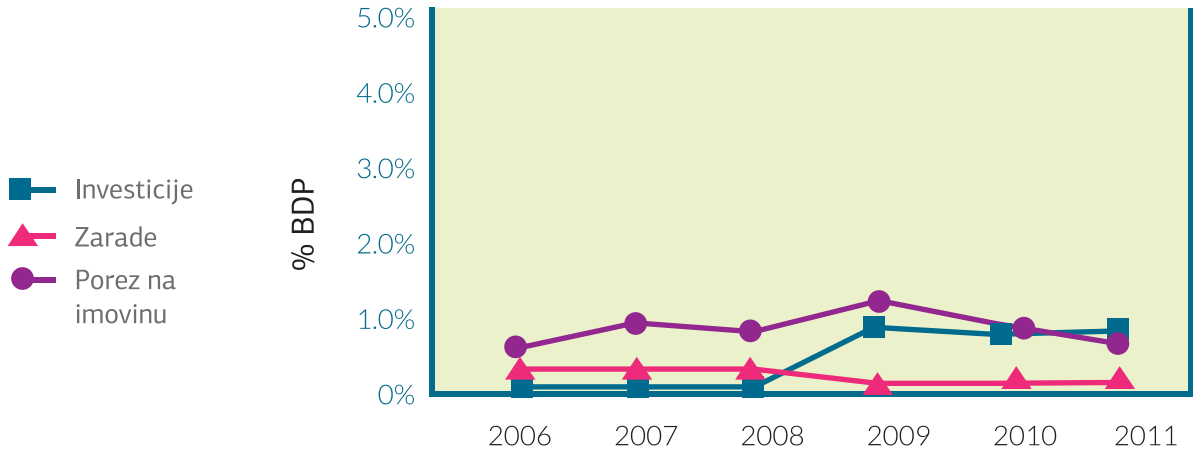
## Republika Srpska (BiH)



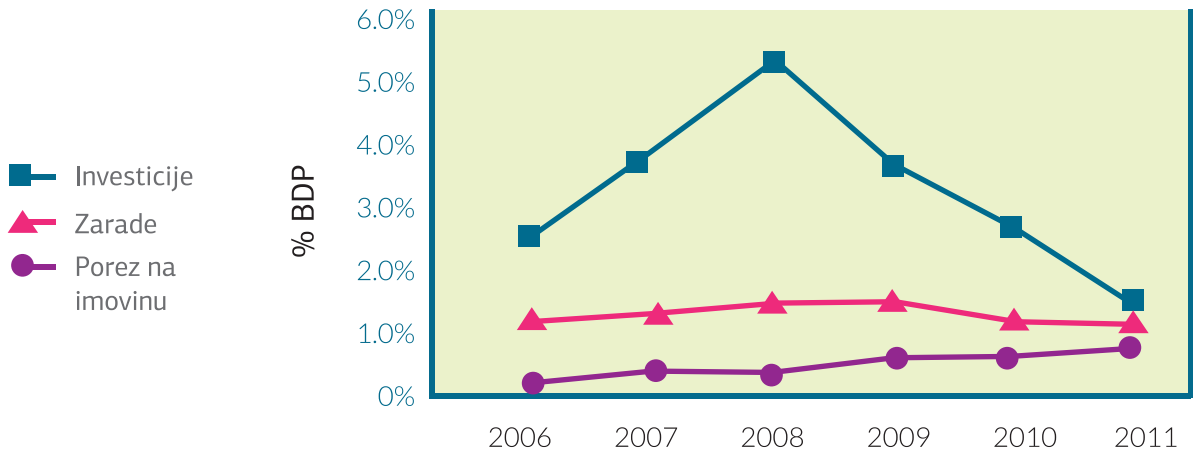
## Hrvatska



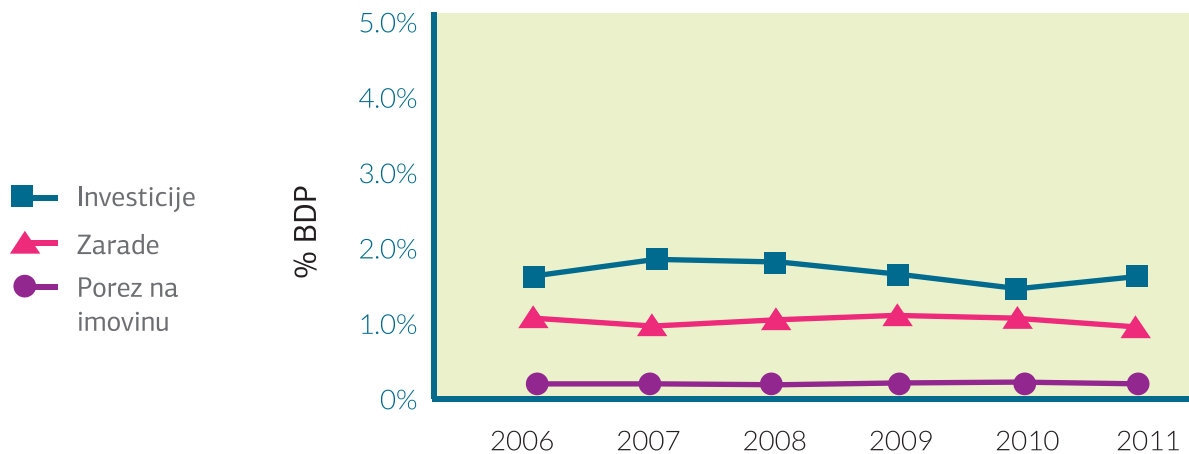
### Albanija



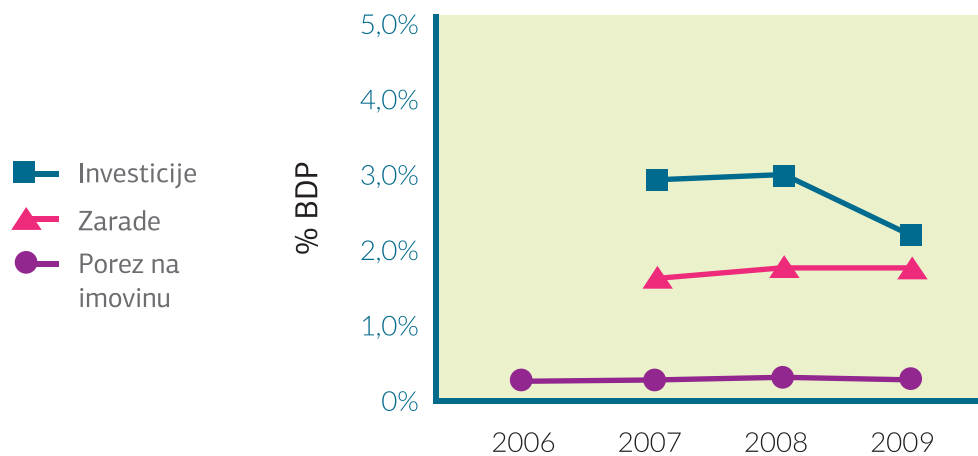
### Crna Gora



## Turska



## Srbija





## PARTNERSKE ORGANIZACIJE

Organizacije, institucije i firme koje su dale značajnu podršku NALAS-u i njegovim udruženjima-članicama prepoznate su kao partneri NALAS-a. Njihova podrška može uključiti ali nije ograničena na lobiranje za NALAS i njegove članice, ekspertnu podršku i finansijsku podršku. NALAS se dokazao kao vrijedan podrške za većinu ovih organizacija kroz osiguravanje regionalnih iskustava, smjernica ili koordinaciju aktivnosti koje se provode u zemljama članicama.



World Bank Institute  
Internet: [www.worldbank.org](http://www.worldbank.org)



Swiss Agency for Development and Cooperation  
Internet: [www.sdc.admin.ch](http://www.sdc.admin.ch)



Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ) GmbH  
Internet: [www.gtz.de](http://www.gtz.de)



Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ)  
Internet: [www.bmz.de](http://www.bmz.de)



Council of Europe  
Congress of Local and Regional Authorities of the Council of Europe, Strasbourg  
Tel: +33 388413018, Fax: + 33 388413747 / 27 51  
Internet: [www.coe.int/congress](http://www.coe.int/congress)

CIP - Каталогизација во публикација  
Национална и универзитетска библиотека "Св. Климент Охридски", Скопје

352.073.52(4-12)"2011"

FISCAL decentralization indicators for South-East Europe 2011. -  
Skopje : Network of Associations of Local Authorities of South-East  
Europe-NALAS, 2012. - 60 стр. : граф. прикази ; 21 см

Фусноти кон текстот

ISBN 978-608-4680-01-7

а) Локална самоуправа - Финансирање -  
Југоисточна Европа - 2011  
COBISS.MK-ID 92432650