Public Disclosure Authorized

Public Disclosure Authorized

Izveštaj br. 76855-YF

Srbija:

Pregled finansija i rashoda lokalnih samouprava

Dokument Svetske banke

17. april 2013. godine

Jedinica za smanjenje siromaštva i ekonomsko upravljanje
Jedinica za zemlje Jugoistočne Evrope
Region Evrope i centralne Azije

ODNOS VALUTA

Valutna jedinica – 85 RSD= 1 USD

MERE

Metrički sistem je korišćen u celom izveštaju.

FISKALNA GODINA

1. januar – 31. decembar

SKRAĆENICE I AKRONIMI

EU	Evropska unija
GSP-Beograd	Gradsko saobraćajno preduzeće Beograd
HBS	Anketa o potrošnji domaćinstva
IBNET	Međunarodna mreža za upoređivanje performansi vodovodnih i kanalizacionih preduzeća
MFP	Ministarstvo finansija i privrede
MRRLS	Ministarstvo za regionalni razvoj i lokalnu samoupravu
PEDPL	Prvi programski kredit za razvoj politike restrukturiranja javnih preduzeća
JKP	Javno komunalno preduzeće
PUPA	Poslovno udruženje privatnih prevoznika

Potpredsednik:	Philippe H. Le Houerou
Direktor za Srbiju:	Ellen Goldstein
Direktor sektora:	Yvonne Tsikata
Rukovodilac sektora:	Satu Kahkonen
Rukovodioci projekta:	William Dillinger i Lazar Šestović

PREDGOVOR

Ovaj izveštaj se zasniva na nalazima više misija u Srbiji u toku 2012. i 2013. Godine. Izveštaj je pripremio Vilijam Dilindžer, uz asistenciju Lazara Šestovića. Poglavlje o saobraćaju je pripremila Karolina Monsalve, a poglavlje o daljinskom grejanju Bernd Kalkum (konsultant). Pripremanje izveštaja pomogli su mnogi srpski partneri. Uključeni su bili službenici Ministarstva finansija i privrede, Ministarstva regionalnog razvoja i lokalne samouprave, Fiskalnog saveta i Stalne konferencije gradova i opština. Autori žele da odaju posebno priznanje predstavnicima lokalnih samouprava u Beogradu, Kragujevcu, Aleksincu, Nišu, Subotici, Aranđelovcu i Kanjiži za doprinos koji su pružili.

Ovaj izveštaj je podstaknut zabrinutošću koju su izrazili Ministarstvo finansija i privrede, Fiskalni savet i neki članovi donatorske zajednice, smatrajući da lokalne samouprave ne doprinose dovoljno rešavanju aktuelnih fiskalnih problema u Srbiji. Otkako je nastupila ekonomska kriza u Evropi, republička vlada je suočena sa opadanjem javnih prihoda i upornim rastom obaveznih izdataka. Iako se u prethodnom periodu sporo prilagođavala, republička vlada sada dokazuje da je spremna da primeni politiku fiskalnog prilagođavanja, povećavajući prihode i smanjujući rashode. S druge strane, lokalne samouprave su bile delimično pošteđene trenda smanjenja prihoda zahvaljujući povećanju njihovog udela u prihodu od poreza na zarade i ublažavanju gornje granice zaduživanja lokalnih samouprava u 2011. godini. Rezultat je da su lokalne samouprave sada deo problema deficita, pre nego deo rešenja za ovaj problem. Ovaj izveštaj ima za cilj da preokrene ovakvu situaciju pronalaženjem načina da lokalne samouprave budu u stanju da doprinesu smanjenju konsolidovanog fiskalnog deficita državnog sektora. U tom procesu, pomno se ispituje priroda izdataka lokalnih samouprava – funkcije koje lokalne samouprave obavljaju – s osvrtom na utvrđivanje kako ove usluge mogu da se obezbede rentabilnije ili bar uz manji trošak za republičku vladu.

Naredni izveštaj, koji podržava vlada Švajcarske, ispitaće detaljnije određene aspekte upravljanja komunalnim službama lokalnih samouprava i opštinskim preduzećima, uključujući upravljanje finansijama, politiku zapošljavanja i plaćanja zaposlenih.

Naslovna fotografija: novi most na Adi preko reke Save, projekat Grada Beograda.

Sadržaj:

REZIME **5**

UVOD **13**

CILJ IZVEŠTAJA 14
SISTEM LOKALNIH SAMOUPRAVA U SRBIJI 15
PRIHODI 18
KRETANJE FISKALNIH REZULTATA NA LOKALNOM NIVOU 26
EFEKAT IZMENA ZAKONA O FINANSIRANJU LOKALNIH SAMOUPRAVA IZ 2011. GODINE 28

U KOJOJ MERI JEDINICE LOKALNE SAMOUPRAVE MOGU DA DOPRINESU SMANJENJU FISKALNOG DEFICITA? **31**

PRAVCI REFORME **35**

SMANJENJE FINANSIJSKE POMOĆI IZ REPUBLIČKOG BUDŽETA 35
TROŠKOVI DECENTRALIZACIJE 36
UVEĆANJE LOKALNIH PRIHODA 37
Porez na imovinu *37*
Druge mogućnosti za prihode *40*
SMANJENJE SUBVENCIJA ZA OPŠTINSKA PREDUZEĆA 42
Vodosnabdevanje *44*
Centralno grejanje *47*
Javni prevoz *53*
Druga opštinska preduzeća *59*
Osnovne promene u rukovođenju *60*

KONTROLISANJE ZADUŽIVANJA LOKALNIH SAMOUPRAVA **62**

DUG PO UGOVORIMA 62
ZAOSTALA PLAĆANJA LOKALNIH SAMOUPRAVA – DOCNJE 65

ZAKLJUČAK **68**

ANEKS 1 POJEDINAČNI PRIMERI **70**

BEOGRAD 70
KRAGUJEVAC 76
NIŠ 79
SUBOTICA 81

Rezime

Ovaj izveštaj je podstaknut zabrinutošću koju su izrazili Ministarstvo finansija i privrede, Fiskalni savet i neki članovi donatorske zajednice, smatrajući da lokalne samouprave ne doprinose dovoljno rešavanju aktuelnog fiskalnog problema u Srbiji. Otkako je nastupila ekonomska kriza u Evropi 2008. godine, republička vlada je suočena sa opadanjem javnih prihoda i upornim rastom obaveznih izdataka. Iako se sporo prilagođavala, nova Vlada sada pokazuje spremnost da primeni politiku fiskalnog prilagođavanja, povećavajući prihode i smanjujući rashode. S druge strane, lokalne samouprave su bile delimično pošteđene trenda smanjenja prihoda zahvaljujući nedavnom povećanju njihovog udela u prihodu od poreza na zaradu i ublažavanju gornje granice zaduživanja lokalnih samouprava. Rezultat je da su lokalne samouprave sada deo problema deficita, pre nego deo rešenja ovog problema. Ovaj izveštaj ima za cilj da preokrene ovakvu situaciju pronalaženjem načina da lokalne samouprave budu u stanju da doprinesu smanjenju konsolidovanog fiskalnog deficita. U tom procesu, pomno se ispituje priroda izdataka lokalnih samouprava—funkcije koje lokalna samouprava obavlja—s osvrtom na utvrđivanje kako ove usluge mogu da se obezbede rentabilnije.

Istorijat Iako su ovlašćene da obavljaju širok spektar funkcija, osnovne nadležnosti 165 lokalnih samouprava u Srbiji se uglavnom svode na pružanje infrastrukturnih usluga. One obuhvataju snabdevanje vodom, obezbeđenje kanalizacione mreže, održavanje lokalnih puteva, upravljanje čvrstim otpadom i, u urbanizovanijim opštinama, daljinsko grejanje i javni prevoz. Ove funkcije obično obavljaju opštinska javna preduzeća, koje deo svojih troškova pokrivaju kroz naplatu svojih usluga. Lokalne samouprave takođe obavljaju i manji broj određenih socijalnih usluga, koje uključuju rad predškolskih ustanova i održavanje školskih zgrada (mada ne i isplatu zarada nastavnicima).

Kao grupacija, lokalne samouprave najveći deo svojih prihoda ostvaruju iz četiri izvora: iz poreza na dohodak građana (PIT), kroz redovne transfere centralne vlade koji se izračunavaju na osnovu formule, lokalnih poreza i lokalnih taksi. Značaj svakog od ovih izvora, kao i visina prihoda koji generišu, varira u zavisnosti od jedinice lokalne samouprave. Dok je porez na lični dohodak građana najveći pojedinačni izvor prihoda u gotovo svim lokalnim samoupravama, on generiše daleko veći prihod po glavi stanovnika u Beogradu nego u manjim jedinicama lokalne samouprave. Slično, prinosi lokalnih poreza po stanovniku su daleko viši u Beogradu nego u manjim jedinicama lokalne samouprave. Transferi, s druge strane, su važniji izvor prihoda u manjim jedinicama. Po još jednoj karakteristici se opštine razlikuju među sobom. Prosperitetne i razvijenije opštine ostvaruju znatan prihod od naknada za uređenje građevinskog zemljišta, koje su nametnute kao uslov za dobijanje građevinske dozvole. Opštine čija je ekonomija u padu to ne mogu ostvariti.

Nedavni fiskalni učinak

Makro kontekst Za Srbiju su poslednjih pet godina značile vreme ekonomske i fiskalne turbulencije. U periodu pre krize (2001-2008), zabeležen je rapidan ekonomski rast. Međutim, kako je eskalirala globalna ekonomska kriza, srpska ekonomija je slabila. U 2009. godini, privreda je ušla u recesiju, sa padom BDP-a od 3,5 procenta. Vlast je odgovorila paketom fiskalnih mera koje je podržao MMF. Potrošnja je redukovana kroz nominalno zamrzavanje plata i penzija i smanjenje subvencija i kapitalnih izdataka. Ali prihodi su se naglo smanjili, kao odraz smanjenja ukupne potražnje. Kao rezultat toga, fiskalni deficit je u 2009. godini povećan na 4,5 procenata BDP. Usledio je skroman ekonomski oporavak, sa BDP koji je povećan samo za jedan procenat u 2010. godini i 1,6 procenata u 2011. godini. Od tada ekonomija je ponovo slabila. Godina 2012. je bila posebno teška za Srbiju, obeležena žestoko osporavanim izborima, teškim vremenskim uslovima, zatvaranjem glavnog izvoznika čelika i propašću dveju državnih banaka. Procenjuje se da je ekonomija oslabila za još gotovo dva procenta u 2012. godini. Fiskalni balans je takođe pogoršan. U periodu 2009-2011, konsolidovani državni deficit kretao se između 4,5 i 4,9 procenta BDP. U 2012, deficit je porastao na 6,7 procenata BDP. Novoformirana vlada je odgovorila usvajanjem rebalansa budžeta, uz korektivne mere i na strani prihoda i na strani rashoda. PDV je povećan sa 18 na 20 procenata. Formula indeksacije za penzije i zarade u javnom sektoru je privremeno napuštena. . Ove mere pokazale su se kao nedovoljne za smanjivanje deficita na održivi nivo. Na osnovu ovih i drugih mera, budžet za 2013. godinu predviđa deficit od 3,6 procenta BDP. Međutim, izvodljivost ovog cilja ostaje pod znakom pitanja.

Pod ovakvim okolnostima, neophodno je da Vlada pronađe načine za dalje smanjenje deficita. Kao deo ovog procesa, neophodno je pronaći način za redukovanje iznosa finansijske podrške koju centralna vlada obezbeđuje lokalnim samoupravama.

Fiskalni učinak na lokalnom nivou Ukupni finansijski učinak srpskih opština znatno je varirao poslednjih godina, uglavnom prateći ekonomski i fiskalni razvoj na nacionalnom nivou. Tekući prihodi porasli su za 30 procenta u realnim iznosima između 2005. i 2008. godine. Rashodi su rasli po skoro istoj stopi, što je dovelo do malog ukupnog deficita u 2007. i malog suficita u 2008. godini. S početkom fiskalne krize, prihodi su opali za 20 procenta u realnim iznosima. Do ovoga je došlo delom i zbog realnog pada poreza na zarade i drugih poreskih prihoda, ali je to istovremeno bio i odraz odluke republičke vlade da smanji transfere ka lokalnim samoupravama. Troškovi lokalnih samouprava su takođe smanjeni, ali ne tako brzo. Posledično, lokalne samouprave su, ukupno gledano, zabeležile deficit ekvivalentan iznosu od devet procenata ukupnih prihoda u 2009. godini. Većina je to finansirala putem zaduživanja. I ponovo, obrazac prilagođavanja je varirao u zavisnosti od lokalne samouprave. Sam Grad Beograd je odgovoran za najveći deo ukupnog lokalnog deficita—i najveći iznos u zaduživanju - u 2009. godini. Ostali su se prilagođavali uspešnije.

Sredinom 2011, uprkos tekućoj fiskalnoj krizi, Vlada je udvostručila udeo lokalnih samouprava u najvažnijem izvoru poreza na lični dohodak građana—porezu na zarade—sa 40 procenata na 80 procenata. To, međutim, nije dovelo i do odgovarajućeg transfera odgovornosti za izdatke. Došlo je do usklađivanja sistema transfera, tako što se Vlada obavezala na kompletno finansiranje istih, ali je istovremeno limitirala iznose transfera razvijenijim jedinicama lokalne samouprave. Očekivano je da se ove dve izmene međusobno potiru: smanjenje transfera za razvijenije opštine će se kompenzovati obavezom potpunog finansiranja transfera. Ali sveukupno, neto efekat povećanja udela lokalnih samouprava u porezu na zarade doneće povećanje njihovih prihoda za oko 1,6 procenta BDP i odgovarajući gubitak u sredstvima centralne vlade.

Smanjenje podrške iz centralnog budžeta Vlada sada traži način da povrati nekadašnji fiskalni balans. Nekoliko strategija se same nameću. Najdirektniji način da se povrati nekadašnji fiskalni balans bio bi smanjenje ove fiskalne podrške, a najdirektniji način da se to učini jeste da se redukuje udeo u porezu na zarade koji imaju lokalne samouprave. Sa druge strane, pređašnji nivo tog udela je verovatno bio previše nizak. U vreme kada je sistem postavljen, nije bilo *a priori* razloga da ostane na 40 procenata, ali nije bilo ni *a priori* opravdanja da se poveća na 80 procenata. Taj udeo bi se mogao smanjiti na neku srednju vrednost od, recimo, 60 procenata. Alternativa (ili dopuna) ovoj reformi bilo bi smanjenje visine transfera. U ovom trenutku, ukupan iznos transfera fiksiran je na 1,7 procenta BDP. Ovaj procenat bi mogao biti smanjen.

Odgovornosti za troškove decentralizacije Ne opredeljujući se ni za jedno od ovih rešenja, Vlada umesto toga traži rešenja na rashodnoj strani budžeta, pokušavajući da anulira povećanje opštinskih prihoda kroz odgovarajući transfer odgovornosti za izdatke. Putevi su prvi cilj. Pet hiljada kilometara regionalnih puteva, prethodno u nadležnosti putarskih preduzeća centralne vlade, prebacuju se na lokalne samouprave. Ali opštine su nerado prihvatile tu odgovornost. Da bi ih ohrabrili, iz budžeta za 2013. godinu izdvojeno je dodatnih 4 milijarde RSD (0,12 procenata BDP) za lokalne uprave da finansiraju troškove održavanja decentralizovanih puteva. Ovo je približno isti iznos koji je republička vlada izdvajala za održavanje istih puteva. Iako ovo može da uspe, to će smanjiti svaku uštedu u budžetu centralne vlade, bar u 2013. godini. Druga ideja je da se od lokalnih samouprava zahteva da učestvuju u isplati zarada nastavnika u svojoj nadležnosti. Ovo je takođe loše rešenje, iako će konkretni nedostaci zavisiti i od načina implementacije. Primoravanje svih opština da imaju isti udeo u plaćanju svojih nastavnika bio bi nepotrebno opterećenje za najsiromašnije opštine. Prilagođavanje procenta tako da odražava relativno bogatstvo svake od jedinica lokalne samouprave bio bi veoma komplikovan način da se anulira povećanje udela opština u porezu na zarade. Ako je to cilj, direktan pristup bi bio bolji.

Povećanje lokalnih prihoda Drugi put bi bio povećanje lokalnih prihoda. To ne bi *direktno* smanjilo fiskalno opterećenje koje opštine nameću centralnoj vladi, ali može da opravda takav potez: povećanje lokalnih prihoda će delimično kompenzovati potrebu za udelom u porezu i transferima.

U principu, porez na imovinu u gradovima, zajedno sa naknadom za korišćenje gradskog građevinskog zemljišta deluju obećavajuće. Trenutno, imovina u posedu pravnih lica (nasuprot fizičkim licima) je veoma potcenjena. Poreske stope (na imovinu pravnih *i* fizičkih lica) su ekstremno niske. Znatni prihodi mogli bi se ostvariti ako bi se ti problemi rešili. Ima, međutim, razloga da se ovoj opciji pristupi oprezno. Porez na imovinu—posebno porez na stambene objekte koje vlasnik koristi za stanovanje—mogao bi se pokazati kao ekstremno osetljivo političko pitanje. Sledstveno tome, samo nekoliko evropskih zemalja (sa upadljivim izuzetkom Velike Britanije i Francuske) ostvaruju iz toga znatne prihode.

Lokalne samouprave mogu, takođe, da ostvaruju prihode boljim korišćenjem svoje uloge u uređenju građevinskog zemljišta. Jedan od načina bi bio da se povećaju naknade za uređenje građevinskog zemljišta u udaljenim područjima. Neke opštine bi mogle da ostvare značajne prihode prodajom ili davanjem u najam zemljišta koje poseduju.

Smanjenje subvencija preduzećima Druga opcija je smanjiti lokalne izdatke. (Još jednom, to ne bi *direktno* smanjilo fiskalno opterećenje koje lokalne samouprave nameću centralnoj vladi, ali bi moglo da opravda taj potez). Jedan obećavajući cilj su subvencije opštinskim preduzećima—posebno se to odnosi na sektore vodosnabdevanja, daljinskog grejanja i javnog prevoza. Sa izuzetkom javnog prevoza, obim *eksplicitnih* subvencija opštinskim preduzećima u ovim sektorima je relativno mali. Razlog tome je što se troškovi obezbeđivanja ovih usluga plaćaju direktno iz opštinskih budžeta. Ali je zato finansijsko opterećenje koje nameću ti kapitalni troškovi veliko, i verovatno će biti još veće budući da Srbija želi da se uskladi sa standardima EU kada je reč o zaštiti životne sredine.

U principu, najdirektniji način da se smanje subvencije (eksplicitne i implicitne) bio bi povećanje naknada za usluge koje pružaju opštinska preduzeća. Tarifne olakšice i izuzeci su posebno rasprostranjeni u javnom prevozu. U Beogradu se svi ispod osamnaest godina ili preko 65 voze besplatno, a takođe i pripadnici vojske i trudnice. Iako se izvestan stepen subvencija može opravdati i priuštiti, postojeći sistem zasnovan na ovolikom broju povlašćenih je previše ekstravagantan.

Ali podizanje tarifa kao jedina mera dozvoliće preduzećima da neefikasnost svog funkcionisanja prebace na korisnike. Dokazi ukazuju da ima dovoljno prostora i za smanjenje troškova u isto vreme. U sektorima vodosnabdevanja i daljinskog grejanja, ovo bi se moglo postići poboljšanjem detekcije gubitaka (da bi se smanjili tehnički gubici) i merenjem

individualne potrošnje domaćinstava (da bi se smanjile količine vode i grejanja koje preduzeća moraju da proizvedu i isporuče). U sektoru daljinskog grejanja, mreža bi se mogla racionalizovati, a tehnički gubici bi se mogli smanjiti, odsecanjem područja koja nisu gusto naseljena i gde daljinsko grejanje nije rentabilno. Slično je i u saobraćajnom sektoru, uštede bi se postigle smanjenjem učestalosti usluga na nedovoljno korišćenim linijama.

Sektor saobraćaja nudi i druge mogućnosti. U beogradskom prevozu je sistem naplate bio izuzetno neefikasan. Nedavno uvođenje novog elektronskog sistema naplate je delimično popravilo tu situaciju.

Potrebno je više temeljnih reformi. Trenutno, preduzeća u vlasništvu grada imaju monopol na tramvaj, trolejbus i neke autobuske linije. Međutim, veliki deo usluga autobuskog prevoza pružaju privatna preduzeća koja su sklopila ugovore s gradom. Postoje dva problema sa postojećim sistemom ugovaranja. Prvo, preduzeća dobijaju naknade na osnovu bruto troškova umesto neto prihoda od tarifa. Rezultat je da oni nemaju podsticaja da se više angažuju na doslednom sprovođenju sistema naplate. Drugo, ugovori se dodeljuju bez nadmetanja. Stoga preduzeća nisu motivisana da povećavaju efikasnost kako bi potisla svoje konkurente. Ugovori će se obnavljati 2015. godine. Od tog trenutka, grad bi trebalo da dodeljuje ugovore na osnovu neto, a ne bruto troškova. Trebalo bi i da razmotri prepuštanje nekih linija konkurentima.

Da li su potrebne još temeljnije reforme? Prethodni Vladin nacrt Strategije za restrukturiranje javnih komunalnih preduzeća ukazuje na to da je loše upravljanje najveći krivac za slab učinak opštinskih preduzeća. Ove slabosti se delimično pripisuju politizaciji menadžmenta—tendenciji da se direktori imenuju iz političkih razloga (a ne zbog stručnosti) i da se menjaju čim dođe do promena u lokalnoj vlasti. Zato su, kako se tvrdi, čak i dobri menadžeri fokusirani na kratkoročne rezultate. Da bi se rešio ovaj problem, nacrt strategije predlaže da najmanje polovina članova upravnih odbora budu ljudi s relevantnim profesionalnim iskustvom. Njihovi mandati bi trebalo da traju nezavisno od izbornih ciklusa, a generalni direktori javnih komunalnih preduzeća bi morali imati najmanje pet godina relevantnog radnog iskustva. Neki od ovih predloga su uvedeni u nedavno donetom Zakonu o javnim preduzećima.

Kontrolisanje zaduživanja lokalnih samouprava: Pored opterećenja koja lokalne samouprave trenutno nameću budžetu centralne vlade, još jedna tvrdnja Vlade nagoveštava da je na horizontu potencijalna eksplozija opštinskog duga, a onda i zahtev za izvlačenje iz finansijskih neprilika. Uzevši sve u obzir, iznos dugovanja lokalnih samouprava u Srbiji nije visok. Ukupan dug lokalnih samouprava od oktobra 2012. godine iznosio je samo dva procenta BDP. Ipak, ima više razloga za zabrinutost. Prvi se tiče specifičnog slučaja Beograda. Ukupan iznos njegovog duga je znatan i dalje raste. Od kraja 2011. godine, grad je dugovao skoro 60 procenata svog tekućeg prihoda. Drugi razlog je što bi i druge velike lokalne samouprave mogle slediti primer Beograda. (Nekoliko lokalnih samouprava, na primer, je nedavno plasiralo obveznice, a mnoge druge

planiraju da urade isto.) Treći razlog za brigu tiče se uslova pod kojima je dug ugovoren. Najveći deo opštinskih dugova je ugovoren uz promenljive kamatne stope i denominovan u stranoj valuti. Stoga su lokalne samouprave veoma osetljive na podizanje kamatnih stopa ili promenu deviznog kursa.

Šta treba uraditi? Razuman prvi korak bio bi pooštriti propise o opštinskom zaduživanju. U nekim aspektima, postojeći propisi centralne vlade o lokalnom zaduživanju su već prilično restriktivni. Za dugoročne dugove (sa rokom dospeća dužim od jedne godine), gornja granica je postavljena i na iznos duga i na visinu otplate. Ali gornja granica za zajmove sa dospećem od pet godina ili duže se u potpunosti odbacuje ako su ispunjeni izvesni kratkoročni fiskalni uslovi. Ovu rupu u zakonu je potrebno eliminisati.

Ex ante propisi o opštinskom zaduživanju ne mogu, naravno, da spreče *ex post* nedostatke tj., neizvršenje obaveza. Da bi preduhitrila ove probleme, Vlada mora da održi kredibilnu politiku odbijanja spasavanja iz finansijskih neprilika. Postojeći zakon predviđa da, ako opština ne isplati svoje dugove kreditoru, centralna vlada *može* da isplati te obaveze u ime opštine i odbije ih od zajedničkih prihoda iz poreza i transfera Vlade lokalnim samoupravama. To je korisna odredba. Ali, Vlada treba da koristi ovaj instrument samo *in extremis* i—kada to učini—da dug kompenzuje bez izuzetaka.

Vlada, takođe, ne bi trebalo da podstiče očekivanja lokalnih samouprava da će im ona pomoći u finansijskim nevoljama, s obzirom na rastuće neizmirene novčane obaveze (docnje) lokalnih samouprava. U januaru 2013. godine, Ministarstvo finansija i privrede je donelo plan o refinansiranju dugova lokalnih samouprava građevinskim firmama. Servisiranje duga će se kompenzovati iz zajedničkih prihoda od poreza i transfera u toku naredne tri godine. Realno bi bilo očekivati da građevinske firme dostave samo legitimne zahteve za plaćanje i da Vlada uspe da ta sredstva nadoknadi na napred opisan način. Ali je isto tako moguće da će beskrupulozni izvođači predstaviti i nelegitimne zahteve (u nadi da će postići legitimno finansiranje od strane vlade). Još gore, moguće je da se Vlada nađe u situaciji da iz političkih razloga nije u stanju da od lokalnih samouprava nadoknadi sredstva koja je dala za servisiranje njihovog duga. U takvim okolnostima, Vlada bi se našla pod pritiskom da ponovo refinansira dospele neizmirene obaveze, uspostavljajući opasan presedan za budućnost. Do danas, mali broj lokalnih samouprava se prijavilo za takav program. Ipak, ovaj program bi trebalo ograničiti.

Rezime Ovaj izveštaj se fokusira na Vladin najurgentniji problem: fiskalni deficit i udeo nedavnog povećanja resursa lokalnih samouprava u tome. Jasno je da za vreme tekuće fiskalne krize smanjenje izdataka republičke vlade mora biti praćeno smanjenjem potrošnje lokalnih samouprava. Sada se samo postavlja pitanje - kako.

Najbolji pristup bio bi direktan pristup: Vlada bi trebalo da povuče nedavnu odluku o povećanju opštinskog udela u porezu na zarade. Moguća alternativa bila bi smanjenje ukupnog iznosa transfera. Podešavanja na rashodnoj strani—prenošenje novih odgovornosti za izdatke sa centralne vlasti na lokalne samouprave —kao rešenje ne obećava.

Istovremeno, opštine bi mogle da preduzmu akcije koje će smanjiti njihove potrebe za fiskalnom podrškom centralne vlade. Jedan od načina bio bi ukidanje ograničenja na prihod od lokalno-administriranih poreza. Drugi pristup mogao bi biti smanjenje fiskalnog opterećenja koje predstavljaju javne komunalne službe, i to kroz povećanje njihovih tarifa i veću efikasnost. Nijedna od ovih mera ne bi, naravno, direktno smanjila fiskalno opterećenje koje lokalne samouprave sada nameću centralnoj vladi; ali bi bez sumnje omogućile centralnoj vladi da smanji fiskalnu podršku lokalnim samoupravama ne ugrožavajući kvalitet lokalnih usluga.

Fiskalni efekat ovih mera zavisi, naravno, od toga koliko striktno će se implementirati, ali taj efekat može biti prilično velik. Vraćanjem opštinskog udela u porezu na zarade na pređašnjih 40 procenata centralna vlada bi uštedela 1,3 procenta BDP. Eliminacijom svih komponenti izuzev komponente za izjednačavanje opština, centralna vlada će uštedeti dodatnih 0,7 procenata BDP. Ponovno procenjivanje imovine u vlasništvu preduzeća po tržišnoj vrednosti mogla bi da povećaju prihod od opštinskog poreza na imovinu za 0,3 procenta BDP. Ukidanjem svih redovnih subvencija Beograda njegovom saobraćajnom preduzeću donelo bi uštedu gradu od dodatnih 0,1 procenta BDP. Iako su ovo grube procene, one ukazuju na efekte različitih mera za usklađivanje.

Umesto svega toga, sada postoji rizik da bi se zahtevi lokalnih samouprava centralnoj vladi mogli povećati, u vidu zahteva za servisiranje dugova. Da bi se predupredio ovakav ishod, Vlada bi trebalo da zatvori otvoreni prostor u granici zaduživanja, da se uzdrži od refinansiranja docnji i da uporno radi na povraćaju sredstava od lokalnih samouprava koje je dala za plaćanje njihovih obaveza.

Iako je deficit direktni fokus ovog izveštaja, šire probleme u odnosima centralne vlade s lokalnim samoupravama takođe treba razmotriti. Fiskalni odnos između centralne vlade i jedinica lokalne samouprave postaje u sve većoj meri nefunkcionalan. Budući da je tekući sistem uveden 2007. godini, Vlada je proizvoljno smanjila iznos transfera i onda povećala udeo lokalnih samouprava u porezu na zarade građana, i stvorila ogromnu rupu u granici zaduživanja. Ona sada planira da refinansira docnje jedinica lokalne samouprave, uspostavljajući opasan presedan. Postoji valjan razlog za povratak na stabilan i transparentan sistem finansiranja između centralne vlade i lokalnih samouprava, podržan ozbiljnim budžetskim ograničenjima. To ne mora nužno da podrazumeva povratak na sistem iz 2007. godine (iako je svakako potrebno razmotriti i ovu mogućnost), ali bi lokalne samouprave trebalo da dobiju jasna uputstva o iznosu sredstava koja mogu očekivati u budućnosti, a onda ih treba primorati da se kreću u okviru toga. Ima, takođe,

znatnog prostora za poboljšanje rada i upravljanja u jedinicama lokalne samouprave. Ova pitanja biće razmatrana u sledećoj fazi ovog rada.

REZIME PREPORUKA

REŠAVANJE PROBLEMA TEKUĆEG FISKALNOG DEFICITA

Direktne mere

Smanjiti povećanje lokalnog udela u porezu na lične dohotke građana

Smanjiti iznos blok transfera

Indirektne mere

Smanjiti potrebu za fiskalnom podrškom lokalnim samoupravama

Ukinuti ograničenja na prihod od lokalnih poreza

- vrednovati imovinu preduzeća po tržišnim cenama
- povećati naknade za uređenje građevinskog zemljišta do nivoa povraćaja troškova

Smanjiti potrebu za lokalnim subvencijama preduzeća

- povećati tarife i smanjiti broj povlašćenih u javnom prevozu
- poboljšati sprovođenje naplate u javnom prevozu
- ograničiti potražnju usluga merenjem individualne potrošnje vode i daljinskog grejanja
- racionalizovati javni prevoz i mrežu komunalnih usluga

PREDUPREDITI BUDUĆE ZAHTEVE PREMA REPUBLIČKOM BUDŽETU

- vratiti pređašnju gornju granicu dugoročnog zaduživanja
- ukinuti praksu vlade da refinansira lokalne docnje
- striktno pojačati naplatu postojećih docnji u otplati duga

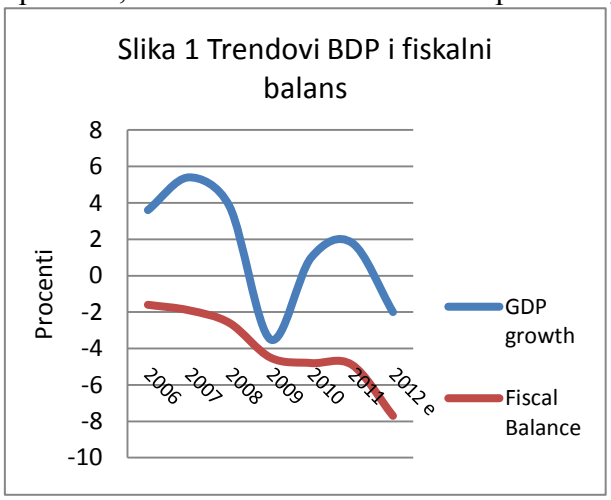
TEMELJNE STRUKTURNE REFORME: STABILIZOVANJE SISTEMA

- pošto se lokalni udeo u porezu na zarade smanji na održiv nivo, ostati na tom nivou srednjeroročno;
- nakon što se iznos blok transfera smanji na održiv nivo (kao deo BDP), zadržati taj nivo na srednji rok, pojednostaviti formulu za raspoređivanje i obezbediti da se transferi kreću u okviru godišnjeg budžeta.

Uvod

1. Za Srbiju su poslednjih pet godina značile vreme ekonomske i fiskalne turbulencije. Tokom prethodnog perioda (2001-2008), zabeležen je brzi ekonomski rast podstaknut značajnim reformama. BDP je tokom tog perioda rastao u proseku za pet procenata godišnje, sa izvozom koji je rastao po prosečnoj godišnjoj stopi od oko 30 procenata. Međutim, kako je globalna ekonomska kriza u 2008. godini eskalirala i međunarodno tržište kapitala bilo zamrznuto, srpska ekonomija je posustajala i slabosti postojećeg modela rasta su postale očigledne. U 2009. godini, privreda je ušla u recesiju, sa padom BDP-a od 3,5 procenata (Slika 1). Vlada je odgovorila paketom fiskalnih mera koje je podržao MMF. Potrošnja je redukovana čitavim spektrom mera, među kojima je najvažnije nominalno zamrzavanje plata i penzija i smanjenje subvencija i kapitalnih izdataka. Ali, prihodi su naglo opadali kao odraz smanjenja ukupne tražnje, kao i slabije naplate poreza na trgovinu. Kao rezultat toga, fiskalni deficit je u 2009. godini povećan na 4,5 procenata BDP.

2. Ekonomski oporavak koji je usledio bio je skroman, sa BDP koji je povećan samo za jedan procenat u 2010. i 1,6 procenata u 2011. godini. Dok su se industrijska proizvodnja i izvoz oporavili, a izvoz u EU vratio na nivo pre krize, domaća potražnja je ostala duboko potisnuta. Od tada, ekonomija je ponovo posustala. Godina 2012. je bila posebno teška za Srbiju, obeležena političkom nestabilnošću (izbori na svim nivoima), teškim vremenskim uslovima (rekordno niske zimske temperature i letnje suše), zatvaranjem najvećeg izvoznika (US Steel), i propašću dve državne banke. Industrijska proizvodnja je 2012. godine bila oko četiri procenta niža nego u 2011. godini. Samo proizvodnja energenata je opala za sedam procenata. Poljoprivredna proizvodnja je opala za 17,2 procenta u prva tri kvartala u poređenju sa istim periodom u 2011. godini. Sveukupno, najnovija procena rasta u 2012. godini je -1,7 procenta.



3. Fiskalni balans je takođe pogoršan. U periodu 2009-2011, konsolidovani državni deficit kretao se između 4,5 procenata i 4,9 procenata BDP. Situacija se dalje pogoršala u prvoj polovini 2012. godine zbog predizbornih troškova prethodne vlade, slabijeg ubiranja prihoda i povećanja udela lokalnih samouprava u porezu na zarade (bez odgovarajućeg transfera nadležnosti). Ukupni konsolidovani državni deficit dostigao je procenjenih 6,7 procenata BDP u 2012. godini. Dodatni troškovi, povezani sa dokapitalizacijom propalih banaka i servisiranjem docnji doveo je do dramatičnog nivoa deficita od 7,7 procenata BDP.

4. Novoformirana vlada je odgovorila usvajanjem rebalansa budžeta, uz korektivne mere i na prihodnoj i na rashodnoj strani. PDV je povećan sa 18 na 20 procenata. Formula indeksacije za penzije i zarade u javnom sektoru je privremeno napuštena, i troškovi na obe strane su

smanjeni u realnim jedinicama. Vlada planira dalje mere za smanjenje troškova u 2013. godini u iznosu od blizu 1 milijarde EUR (oko tri procenta BDP). Na osnovu ovih mera, budžet za 2013. godinu predviđa deficit od 3,6 procenata BDP. Održivost ovog cilja je, međutim, diskutabilna.

5. Zbog niza fiskalnih deficita, javni dug Srbije je visok i na neodrživoj putanji. Krajem 2012. godine, ukupan javni dug iznosio je 61,2 procenta BDP, što je itekako iznad granice od 45 procenata predviđenih srpskim Zakonom o fiskalnoj odgovornosti. Za 2013. godinu se predviđa da će dostići 65 procenata BDP.

6. Pod ovim okolnostima, nužno je da Vlada pronađe načine za dalje smanjivanje troškova. Kao deo tog procesa, Vlada mora pronaći načine da smanji finansijsku podršku koju pruža lokalnim samoupravama.

Cilj izveštaja

7. Lokalne samouprave čine oko petnaest procenata ukupne javne potrošnje u Srbiji.[1] U njihovoj nadležnosti je širok spektar nadležnosti, uključujući infrastrukturu i — u manjem obimu — socijalne usluge. Na strani infrastrukture, njihove glavne nadležnosti obuhvataju vodosnabdevanje, kanalizacionu mrežu, daljinsko grejanje i javni prevoz. Lokalne samouprave su, takođe, odgovorne za izgradnju i održavanje gradskih ulica i seoskih puteva. U socijalnom sektoru, jedinice lokalne samouprave su isključivo odgovorne za predškolsko vaspitanje. U njihovoj nadležnosti je funkcionisanje i održavanje zgrada osnovnih i srednjih škola, kao i izvesni kulturni objekti i socijalne usluge.

8. Postoje makro i mikro razlozi za ispitivanje rashoda lokalnih samouprava u Srbiji. Na makro strani, lokalne samouprave treba da doprinesu rešavanju trenutnih fiskalnih problema u zemlji. Iako je kriza delimično posledica predizbornih troškova i slabijeg ubiranja prihoda, ona je, takođe, i posledica odluke prethodne vlade da udvostruči udeo lokalnih samouprava u prihodima od poreza na zarade, koji se prebacuju lokalnim samoupravama, bez odgovarajućeg transfera odgovornosti za izdatke. Uz ovakav aranžman podele prihoda, centralna vlada prebacuje najveći deo prihoda od poreza na zarade lokalnim samoupravama i, takođe, finansira složen sistem blok transfera[2]. U isto vreme, Vlada nastavlja da direktno finansira troškove najvećih stavki, kao što su plate nastavnika i zdravstvena zaštita. Izvestan stepen zavisnosti lokalnih samouprava u Srbiji treba očekivati. U svetu, lokalne samouprave ostvaruju većinu svojih prihoda iz transfera centralne vlade. Ali u Srbiji bi se moglo prigovoriti da jedinice lokalne samouprave uzimaju suviše veliki deo kolača, a suviše malo pružaju zauzvrat. Odluka prethodne vlade da odjednom poveća udeo lokalnih samouprava u porezu na dohodak građana usred fiskalne krize, došla je u posebno nepogodnom trenutku.

9. Na mikro strani, javlja se zabrinutost u vezi sa efikasnošću potrošnje lokalnih samouprava. Kritičari optužuju lokalne samouprave da imaju previše zaposlenih i da daju

[1] Ova slika ne obuhvata rashode pokrajine Vojvodine, kao ni rashode opštinskih preduzeća (voda, kanalizacija, daljinsko grejanje, javni prevoz) koji se finansiraju iz sopstvenih izvora prihoda, kao što naplata za pružene usluge. Uključuje, međutim, subvencije iz budžeta lokalnih samouprava njihovim preduzećima.
[2] Termin 'blok transferi', u ovom izveštaju, odnosi se na redovne, nenamenske transfere lokalnim samoupravama.

previsoke subvencije preduzećima koja bi, u principu, mogla da se finansiraju kroz naplatu usluga. Oni takođe ukazuju na neproporcijalno visoke izdatke za administraciju. Do izvesne mere, makro i mikro problemi su povezani. Ako bi se lokalnim samoupravama efikasnije upravljalo i ako bi se smanjile subvencije lokalnim preduzećima, centralna vlada bi mogla da smanji nivo finansijske podrške koju im obezbeđuje.

10. Osnovni cilj ovog izveštaja je da se ispitaju ove tvrdnje i, na osnovu dobijenih nalaza, predlože odgovarajuće reforme. Ovde se misli na reforme koje mogu sprovesti lokalne samouprave pojedinačno, i na reforme sveukupnog okvira u kome lokalne samouprave funkcionišu. Takve preporuke su blagovremene. Uz uporne makroekonomske neravnoteže i veliku rupu u budžetu, republička vlada je veoma zainteresovana da razmotri opcije za reforme.

Sistem lokalnih samouprava u Srbiji

11. Ustav Republike Srbije (2006) i Zakon o lokalnim samoupravama (2007) predviđaju jedan nivo lokalne samouprave[3]. Ima ih ukupno 165[4]. Beograd, kao prestonica i najveći grad, ima specijalan status sa sopstvenim zakonodavstvom. Dvadeset drugih velikih urbanizovanih lokalnih samouprava—uključujući Novi Sad, Niš i Kragujevac—imaju specijalan status unutar finansijskog sistema lokalne samouprave (videti u nastavku). Sve lokalne samouprave biraju svoje skupštine (koje broje od 19 do 75 članova), čiji članovi se imenuju na četiri godine. Izvršnu vlast lokalne samouprave (predsednik opštine) bira lokalna skupština na period od četiri godine.

12. U pogledu broja stanovnika, lokalne samouprave u Srbiji su relativno velike u odnosu na evropske standarde. Prema proceni Zavoda za statistiku Srbije, većina srpskih lokalnih samouprava broji od 10.000 do 100.000 stanovnika (Tabela 1). Samo deset lokalnih samouprava ima manje od 10.000 stanovnika, a dve među njima između 9.000 i 9.999. Prosečan broj stanovnika u lokalnim samoupravama (uključujući gradske opštine koje čine Beograd i Niš) je oko 44.000, što je znatno više nego u većini kontinentalnih evropskih zemalja. Što se geografske tipologije tiče, lokalne samouprave zauzimaju i urbana i ruralna područja. (Prema gruboj proceni, 70 procenata teritorije Grada Beograda, na primer, je klasifikovano kao ruralno). U skladu sa Zakonom o lokalnoj samoupravi, jedinice lokalne samouprave imaju pravo da formiraju podređene administrativne jedinice (*mesna zajednica*) koje opslužuju delove lokalnih samouprava, uključujući i ruralna naselja, ali one nisu nezavisni pravni entiteti.

Tabela 1: Broj stanovnika u srpskim lokalnim samoupravama, 2010, polugodišnje procene

[2] Po Ustavu Srbije, nju čine centralna teritorija kojom direktno upravlja republička vlada, i dve pokrajine. Jedna od njih, Kosovo i Metohija, jednostrano je proglasila nezavisnost 2008. godine, koju srpske vlasti ne priznaju. Druga pokrajina, Vojvodina, obavlja neke od funkcija koje republička vlada obavlja na centralnoj teritoriji. Pokrajina se uglavnom finansira iz transfera centralne vlade. Najveći deo njenih izdataka odlazi na transfere lokalnim samoupravama u njenoj nadležnosti. Zbog svoje jedinstvene, ali ograničene uloge, ona nije predmet ove studije.

[4] Dva grada—Beograd i Niš—takođe su podeljeni na takozvane 'gradske opštine'. Beograd ih ima 17; Niš, pet. U stvari, one funkcionišu kao sateliti lokalne samouprave Beograda odnosno Niša.

Raspon vel.	Br.	% lok.sam.	Stanovništvo	% stanov.
100.000+	18	10,9	3,025,671	41,5
10.000-99.999	137	83,0	4,196,556	57,6
< 10.000	10	6,1	69,209	0,9
Ukupno	165	100,0	7,291,436	100,0

13. Iako ovlašćene da obavljaju širok spektar funkcija, primarne nadležnosti lokalnih samouprava svode se na infrastrukturne usluge i ograničen broj socijalnih usluga. Kao što je već navedeno, ključne infrastrukturne nadležnosti lokalnih samouprava obuhvataju vodosnabdevanje i kanalizacionu mrežu, održavanje lokalnih puteva, upravljanje čvrstim otpadom i, u urbanizovanijim jedinicama lokalne samouprave, daljinsko grejanje i javni saobraćaj. Ove funkcije obično obavljaju javna opštinska preduzeća. Lokalne samouprave takođe kontrolišu brojna druga preduzeća koja se bave delatnostima kao što su upravljanje čvrstim otpadom i održavanje parkova. U različitoj meri, ova preduzeća se finansiraju iz naplate usluga. Budžetski podaci o izdacima lokalnih samouprava u ovim sektorima stoga uključuju samo subvencije koje se daju iz lokalnog budžeta i troškove koje naprave lokalne samouprave u ime preduzeća. Ovo obuhvata najveći deo kapitalnih izdataka. U Srbiji je uobičajena praksa da lokalna samouprava, a ne preduzeće, plaća za kapitalne troškove proširenja vodovodne mreže, kanalizacione mreže i daljinskog grejanja na novoizgrađenim lokacijama, kao i najveće investicije u telefonske linije, postrojenja za pumpanje vode i pogone za grejanje.

Tabela 2 Sektorska distribucija lokalnih izdataka po nadležnostima
(RSD po glavi stanovnika, 2010)

	Beograd	Ostala 3 grada	Uzorak od 10 manjih jedinica lok.sam.
Razvoj zajednice	13.311	5.024	5.827
Privredne delatnosti	14.372	4645	1.718
Putni saobraćaj	11.143	3.525	7
Obrazovanje	7.692	4.446	4.026
Predškolsko obrazovanje	5.390	2.559	1.665
Osnovno obrazovanje	1.662	1.105	1.318
Socijalna zaštita	3.266	1.337	1.351
Opšte javne službe	4.117	4.318	4.466
Opšte službe	2.233	3.482	2.717
Otplata duga	1.548	55	309
Kultura	2.593	2.081	2.554
Policija i protivpožarna zaštita	45	159	18
Zaštita okoline	313	1.214	629
Zdravstvo	321	180	115
Ukupno	46.029	28.489	20.704

Napomena: isključena je potrošnja preduzeća lokalnih samouprava koja se finansira iz naplate usluga, kao i ostali sopstveni prihodi.

14. Funkcionalna distribucija budžetskih izdataka je nešto što je teško utvrditi, posebno u sektoru infrastrukture. Tabela 2 pokazuje iznos izdataka po glavi stanovnika po funkciji, za tri grupe lokalnih samouprava: Beograd i druga tri najveća grada i uzorak od deset manjih lokalnih

samouprava.[5] Kao što pokazuje tabela, kategorija 'razvoj zajednice' je najveća pojedinačna kategorija troškova u sve tri grupe, i čini dvadeset procenata troškova Beograda i isti procenat u ostalim lokalnim samoupravama. Ova kategorija uključuje budžetske izdatke za vodosnabdevanje, kanalizacionu mrežu i daljinsko grejanje. Ali kao što je opisano u Aneksu 1, ona takođe uključuje i neke troškove koji verovatno tu ne pripadaju. U slučaju Beograda, na primer, ovim je obuhvaćen i trošak izgradnje velikog novog mosta na Adi, kao i izgradnju stanova za vladine službenike, nezavisne umetnike, zaslužne sportiste i mlade bračne parove. U Kragujevcu, u ovu kategoriju spadaju izdaci za projekte obnove određenih naselja, uključujući izgradnju stanova za raseljena lica. Lokalne samouprave su takođe nadležne za izgradnju i održavanje gradskih ulica i seoskih puteva. Kao što pokazuje Tabela 2, na ove troškove odlazi 24 procenta izdataka grada Beograda, ali samo 12 procenata od izdataka ostala tri grada, a gotovo da se uopšte ne pojavljuju u manjim lokalnim samoupravama'.

15. Sredstva lokalnih samouprava namenjena socijalnom sektoru su relativno skromna u Beogradu, ali manje jedinice lokalne samouprave u tu svrhu izdvajaju znatan deo svojih resursa. Prema dostupnim podacima, lokalne samouprave odvajaju oko 15-20 procenata iz svojih budžeta za obrazovanje. Najveći deo tih sredstava je namenjen predškolskom obrazovanju. Lokalne samouprave su dužne da finansiraju 100 posto troškova za predškolsko obrazovanje dece do šest godina, koje nije obavezno, iako bi se deo tih sredstava mogao povratiti kroz naplatu naknada. U Beogradu, na primer, izdaci za predškolsko obrazovanje iznosili su ukupno 8,056 milijardi RSD u 2011. godini, ili oko deset procenata ukupnih izdataka. Od toga, 3,128 milijardi RSD finansirano je iz naknada koje su platili roditelji. U uzorku ostalih lokalnih samouprava, izdaci za predškolsko obrazovanje iznose manje od deset procenata ukupnih rashoda. Izdaci za osnovno i srednje obrazovanje su znatno manji. Kao što je već istaknuto, republička vlada direktno isplaćuje zarade nastavnika i drugog nastavnog osoblja. Troškovi lokalnih samouprava za osnovno i srednje obrazovanje stoga su samo oni namenjeni za grejanje, struju i ostale komunalne usluge, kao i za redovno održavanje. U Beogradu, i u ostala tri velika grada, na ove troškove odlazi oko četiri procenta budžetskih izdataka lokalne samouprave. U manjim jedinicama lokalne samouprave, ovi troškovi iznose u proseku 6 procenata.

16. Oko sedam procenata rashoda lokalnih samouprava odlazi na socijalnu zaštitu, kao dopuna primarnih programa socijalne zaštite koji se finansiraju iz republičkog budžeta. Priroda ovih troškova ne može da se utvrdi na osnovu raspoloživih podataka. Čak i detaljni podaci o izvršenju budžeta pružaju malo informacija. Beogradska služba za socijalnu zaštitu, na primer, prikazuje u svom izveštaju da je potrošila 5 milijardi RSD u 2011. godini, a zapravo sve je klasifikovano kao 'socijalna pomoć ugroženoj populaciji koja nije drugačije klasifikovana'. Od toga, najveći deo je otišao na 'jednokratnu pomoć', bez daljih preciziranja. U Kragujevcu, troškovi za socijalnu zaštitu, dečju zaštitu i zdravstvo grupisani su zajedno, kao da je u pitanju jedan budžetski korisnik, bez daljih objašnjenja. [6] Nijedan od uzoraka lokalne samouprave nije prikazao znatnije izdvajanje za zdravstvenu zaštitu.

[5] Deset manjih lokalnih samouprava su: Aleksinac, Batočina, Bački Petrovac, Čačak, Kanjiža, Kraljevo, Kruševac, Subotica, Ub i Vršac. Manje lokalne samouprave predstavljaju spektar jedinica različite veličine i lokacija unutar zemlje. Budući da su lokalne samouprave koje nisu raspolagale detaljnim podacima o rashodima isključene iz razmatranja, spisak je ilustrativan, ali ne i statistički reprezentativan.

[6] Rebalansirani budžet grada za 2012. Godinu pruža malo više detalja. Od 879 miliona RSD dodeljenih Odeljenju za zdravstvo, socijalnu politiku, socijalnu zaštitu i brigu o deci, otprilike jedna trećina je dodeljena predškolskom obrazovanju, a ostatak je namenjen za socijalnu pomoć.

17. Troškovi administracije—takozvane ‘opšte službe’—takođe imaju velikog udela u ukupnim troškovima, posebno u manjim lokalnim samoupravama. Kao što pokazuje Tabela 2, za podkategoriju ‘opšte službe’ Beograd izdvaja pet procenata, ali 15 procenata za te namene izdvajaju ostala tri velika grada i 20 procenata u manjim lokalnim samoupravama iz našeg uzorka. Ovo se delimično objašnjava praksom, u manjim lokalnim samoupravama, da se sve zarade isplaćene iz budžeta klasifikuju kao ‘opšte službe’ umesto da se napravi odgovarajuća specifikacija.

Prihodi

18. Postojeći sistem finansiranja lokalne samouprave u Srbiji datira iz 2007. godine, kada je stupio na snagu novi Zakon o finansiranju lokalne samouprave. U postojećem sistemu, lokalne samouprave ostvaruju svoje prihode iz četiri osnovna izvora:

- zajednički porezi (porezi administrirani na centralnom nivou sa stopom koja se utvrđuje takođe na centralnom nivou, a prihod se deli sa lokalnim samoupravama u kojima su ti porezi naplaćeni);
- blok transferi (transferi centralne vlade koji nisu namenjeni za konkretne svrhe);
- lokalni porezi (uključujući porez na imovinu) ; i
- takse i naknade.

Tabela 3 Izvori budžetskih prihoda lokalnih samouprava, 2010 (RSD po glavi stanovnika)			
	Beograd	Ostala 3 grada	Uzorak od 10 manjih jedinica lok.sam.
Porez na zarade	14.184	9.921	6.840
Porez na prenos imovine	2.190	1.441	679
Transferi	3.340	3.808	4.889
Porez na imovinu, naknada za korišćenje zemljišta	10.055	4.151	2.720
Naknada za uređenje građevinskog zemljišta	5.112	3.437	698
Prodaja dobara i usluga	3.766	2.654	690
Dobrovoljni transferi	1.240	113	164
Mešovit nedefinisan prihod	2.123	648	326
Prodaja nekretnina	309	51	18
Zajmovi	7.104	252	1.030
Ukupno	54.856	29.665	20.943

19. Najveći pojedinačni izvor prihoda lokalnih samouprava je porez na lični dohodak građana, i njime se upravlja na centralnom nivou. Lokalnim samoupravama je dozvoljeno da zadrže 100 odsto poreza na dohodak samozaposlenih, kao i porez na prihod od poljoprivrede, šumarstva i nekih drugih izvora. Ali ubedljivo najveći izvor poreza na lični dohodak građana dolazi od poreza na zarade zaposlenih. Ovaj porez se naplaćuje na osnovu bruto zarada po stopi od 12 procenata. (Prvih 8,776 RSD dohotka se izuzima.) Fiksni deo poreza na zarade se prosleđuje lokalnim samoupravama na bazi porekla. Od 2007. do 2011. godine, udeo lokalnih samouprava je iznosio 40 procenata. Dopunama zakona sredinom 2011. godine taj udeo je povećan na 80 procenata (izuzev za Beograd, koji dobija samo 70 procenata). Kao što pokazuje Tabela 3, porez na dohodak građana (uključujući i porez na zarade) činio je oko 25 procenata prihoda Beograda i 33 procenata prihoda ostala tri velika grada i uzorka manjih lokalnih samouprava u 2010. godini (odnosno, pre nego što je povećanje udela lokalnih samouprava u porezu na zarade stupilo na snagu). Udeli centralno administriranih poreza na kapitalni dobitak i nasledstvo čine mnogo manji deo prihoda lokalnih samouprava.

20. Porez na dohodak građana je dopunjen sistemom nenamenskih transfera, koji ćemo ovde nazivati blok transferom. Sistem blok transfera je revidiran nekoliko puta otkako je prvi put uveden 2007. godine. Prema tadašnjim propisima, iznos sredstava za blok transfere bio je fiksiran na 1,7 procenata BDP. Kao što je utvrđeno zakonom, sredstva su bila namenjena, prvo, za smanjenje dispariteta u prihodima lokalnih samouprava. Transferisalo bi se dovoljno sredstava da prihodi od poreza po glavi stanovnika u svim lokalnim samoupravama dostignu 90% nacionalnog proseka za sve lokalne samouprave. Četiri od njih, koje imaju i zvanično status grada (Beograd, Novi Sad, Kragujevac i Niš) isključene su iz ove kalkulacije.[7] Stoga je cilj ovog elementa za izjednačavanje bio da se smanje dispariteti između manjih jedinica lokalne samouprave u Srbiji, a ne da se smanji jaz između ovih jedinica i četiri velika—i relativno bogata—grada. Prihodi koji su bili podvrgnuti izjednačavanju obuhvatali su samo poreze kojima

[7] Kao što je već napomenuto, broj je povećan na 21 u 2007. godini. Vlada je nastavila da transfere obračunava na osnovu četiri grada i tokom 2012. Za 2013, još uvek nije jasno da li će se kalkulacija zasnivati na četiri grada ili na većem broju. Izmenjeni zakon odnosi se samo na 'gradove'.

upravlja republička vlada i to po utvrđenim jedinstvenim stopama —tj., ustupljeni porezi. Ovo je uključivalo udeo od 40 procenata u porezu na zarade. [8]

21. Sva preostala sredstva bila su namenjena prvenstveno finansiranju druga dva nenamenska transfera: tranzicionog i kompenzacionog. Tranzicioni transfer je trebalo da predstavlja kompenzaciju lokalnim samoupravama za promene u formulama transfera između 2005. i 2007. godine. Iznos dotacije trebalo je da se sistematski smanjuje tokom tri godine, što znači da je sada ukinut. Kompenzacioni transfer je bio namenjen kako bi se lokalnim samoupravama nadoknadili gubici nastali usled promena u nacionalnoj poreskoj zakonskoj regulativi. To uključuje gubitke prihoda nastale zbog reforme poreza na promet u 2005. godini, što je posebno pogodilo veće gradove. Kompenzacioni transfer podleže inflacionoj indeksaciji i stoga i dalje predstavlja značajan deo ukupnih blok transfera.

22. Sva preostala sredstva nakon alokacije za ujednačavanje, kompenzaciju i tranzicione fondove trebalo je uvrstiti u opšte transfere i distribuirati na osnovu formule: 65 procenata na osnovu broja stanovnika, 19,3 procenta na osnovu površine područja, 6 procenta prema broju dece prijavljene za dečju zaštitu, i 1,5 procenata prema broju ustanova za dečju zaštitu. Ostatak bi se raspodelio prema broju odeljenja osnovnih i srednjih škola i broju školskih zgrada (kao procenat od ukupnog broja svake stavke).

23. U praksi, Vlada je jedino u potpunosti finansirala blok transfer u iznosu od 1,7 procenata BDP u 2007. i 2008. godini. U 2009. godini, Vlada 'privremeno' nije poštovala zakon. Kao odgovor na fiskalnu krizu, iznos transfera za svaku lokalnu samoupravu smanjivan je od slučaja do slučaja. Iako su smanjenja bila mnogo ozbiljnija za bogatije jedinice lokalne samouprave, kriterijumi korišćeni za raspoređivanje smanjenja nisu nikada razjašnjeni. Ovakva praksa se ponavljala 2010, 2011. i 2012. godine.

24. U 2013. godini, Vlada namerava da u potpunosti finansira transfer. Napravljeno je, ipak, nekoliko izmena u zakonu o transferima. Iako su metodologija za obračunavanje ukupnog iznosa transfera (1,7 procenata BDP) i metodologija za njihovu distribuciju lokalnim samoupravama (kroz izjednačavanje, kompenzaciju i nenamenske transfere), zakon dodaje novi 'razvojni' faktor. Svaka lokalna samouprava je klasifikovana u jednu od četiri kategorije prema 'stepenu razvoja'. Lokalne samouprave u najnižoj ('najmanje razvijenoj') kategoriji dobijaju 100 odsto iznosa. Oni u sledećoj ('nerazvijenoj') kategoriji dobijaju 90 procenata; jedinice lokalne samouprave koje se nalaze u kategoriji 'razvijenih' dobijaju 70 procenata, dok onima u kategoriji 'veoma razvijenih' pripada samo 50 procenata. Beograd ne dobija ništa. Rezultat je da je ukupan iznos transfera jedan procenat BDP, umesto 1,7 procenata BDP.

25. Osnovni lokalni porez—odnosno, onaj nad kojim lokalne samouprave imaju izvesnu administrativnu i suštinsku kontrolu—je godišnji porez na imovinu. Prema Zakonu o porezu na imovinu, koji je izmenjen 2012. godine, porez na imovinu se odnosi i na gradsko i na seosko zemljište (poljoprivredno i šumsko), kao i na stambene i poslovne zgrade, stanove, poslovne prostorije, garaže i objekte za rekreaciju. Iako je osnovica široka, problemi postoje u svim

[8] Zakon takođe predviđa da će svakoj lokalnoj samoupravi čiji su ustupljeni prihodi (po glavi stanovnika) veći od 150 procenata nacionalnog proseka biti oduzeto 40 procenata prekoračenja, i pridodati sredstvima koja će se distribuirati preostalim jedinicama lokalne samouprave.

fazama administriranja—otkrivanju, proceni i naplati. (O ovome će biti reči u jednom od narednih poglavlja izveštaja .) Treba posebno istaći da je imovina u vlasništvu preduzeća izrazito potcenjena.

26. Lokalne samouprave su ovlašćene da utvrđuju stopu poreza na imovinu, čija je gornja granica regulisana Zakonom o porezu na imovinu. Izmenama iz 2012. godine, najviša poreska stopa za preduzeća ('poreski obveznici koji su dužni da podnose računovodstvene izveštaje' kako je formulisano na srpskom) iznosi 0,4 procenta. Za fizička lica, najviša stopa za oporezivanje zemljišta iznosi 0,3 procenta. Poreska stopa na imovinu, osim zemljišta, je progresivna: 0,4 procenta za prvih 10 miliona RSD vrednosti; 0,6 procenata za vrednost (ako je ima) između 10-25 miliona RSD; jedan procenat za vrednost između 25 miliona i 50 miliona i dva procenta za svaku vrednost preko 30 miliona RSD.[9] Imovina u vlasništvu države se izuzima, kao i imovina u vlasništvu lokalnih samouprava i javnih komunalnih preduzeća. Poljoprivredni objekti i crkve su takođe izuzeti. Zakon takođe predviđa izuzimanje poljoprivrednog i šumskog zemljišta koje je 'vraćeno prvobitnoj nameni', mada ova neodređena definicija ostavlja prostor za različita tumačenja.

27. Pored poreza na imovinu, lokalne samouprave su ovlašćene da naplaćuju takozvane redovne naknade za korišćenje gradskog zemljišta, koje svi vlasnici kuća, komercijalnih zgrada i stanova plaćaju mesečno.[10] Iznos ove 'naknade' se utvrđuje preko formule na osnovu veličine zgrade, njene lokacije i namene. Skupština svake jedinice lokalne samouprave utvrđuje kriterijume za obračunavanje naknade za korišćenje gradskog građevinskog zemljišta. Lokalne samouprave obično utvrđuju 3-4 namene i 3-6 geografskih zona. Naknada se obračunava kao iznos po m^2. U stvari, naknada za korišćenje građevinskog zemljišta funkcioniše kao drugi porez na imovinu. Ali, za razliku od poreza na imovinu, iznos naknade za korišćenje gradskog građevinskog zemljišta od strane preduzeća kao poreskih obveznika, nije definisan na osnovu knjigovodstvene vrednosti. Stoga naknada za korišćenje zemljišta nudi alternativni instrument oporezivanja ove potencijalno unosne osnovice. Uzeti zajedno, porez na imovinu i naknada za korišćenje gradskog građevinskog zemljišta iznose oko deset procenata budžetskih prihoda Beograda. Oni čine u proseku oko četiri procenta prihoda ostala tri velika grada i nešto ispod tri procenta prosečnog prihoda deset malih uzorkovanih jedinica lokalne samouprave.

28. Pored redovnog poreza na imovinu i naknade za korišćenje zemljišta, lokalne samouprave su ovlašćene i da naplaćuju naknade za izdavanje poslovnih dozvola. Ovo je uglavnom poznato kao taksa na isticanje firme, i na računima lokalne samouprave evidentira se kao 'komunalna taksa' ili neka druga stavka. To je nedavno izazvalo kontroverze. Kao deo svojih napora da poboljša poslovnu klimu u Srbiji, Ministarstvo finansija i privrede je odlučilo da ukine porez na isticanje firme za mala i srednja preduzeća (u okviru opšte rubrike 'eliminisanje parafiskalnih taksi'), dok on i dalje postoji za preduzeća sa prometom većim od 50 miliona RSD. Neke lokalne samouprave tvrde da će ih to lišiti značajnog izvora prihoda.

[9] Ovo predstavlja znatno redukovanje stopa za fizička lica kao poreske obveznike, u odnosu na stope uvedene reformom iz 2009. U isto vreme, poreska stopa na imovinu (zemljište i zgrade) iznosila je 0,4 procenta za prvih 6 miliona vrednosti u RSD; 0,8 procenta vrednosti (ako postoji) između 6 i 15 miliona RSD; 1,5 procenata vrednosti između 15 i 30 miliona i tri procenta na svaku vrednost preko 30 miliona.

[10] U principu, za zemljište konvertovano u privatno vlasništvo (videti odeljak u nastavku) ne bi trebalo plaćati naknade. Anegdotski dokazi sugerišu da se to, uprkos svemu, i dalje čini.

29. Drugi najveći izvor prihoda lokalnih samouprava, posebno u velikim gradovima kao što je Beograd, (i naročito u razdoblju rasta) jeste naknada za uređenje gradskog građevinskog zemljišta.[11] Naknadu za uređenje gradskog građevinskog zemljišta plaćaju građevinski investitori kao uslov za dobijanje građevinske dozvole. U principu, to je naknada za infrastrukturu koju obezbeđuje lokalna samouprava. U Beogradu, na primer, nadležno telo lokalne samouprave donosi odluku u kojoj se precizira da je naknada za uređenje gradskog građevinskog zemljišta namenjena za 'pokrivanje troškova planiranja i pripreme gradilišta, rešavanje žalbi, raseljavanje, rušenje (postojećih struktura), i izgradnju vodovoda, kanalizacione mreže, puteva, parking mesta i pešačkih zona, parkova, kao i za obavljanje 'drugih radova'. (U Beogradu, od građevinskog investitora se očekuje da obezbedi električnu energiju, daljinsko grejanje, gas i telefonsku infrastrukturu o svom trošku.) U praksi, iznos naknade za uređenje gradskog građevinskog zemljišta obično se izračunava putem formule u zavisnosti od lokacije i predložene namene. Za potrebe naknade za uređenje gradskog građevinskog zemljišta u Beogradu, na primer, gradska teritorija podeljena je na osam zona, plus 'ekstra' zona za najatraktivnije lokacije, 'zelena zona' za lokacije osetljive s aspekta zaštite životne sredine, a postoje i 'zone specifične namene'. Naknada u svakoj od ovih zona, preciziranoj u RSD po kvadratnom metru površine, varira u skladu sa predloženom namenom. (Kao što je pokazano u Aneksu 1, šema za obračunavanje ovih naknada u Beogradu pravi razliku između naknada za mrežnu infrastrukturu i naknada za primarnu i sekundarnu infrastrukturu.) Visina naknade varira znatno u zavisnosti od zone i namene.[12]

30. Ovaj obrazac za izračunavanje naknada ne odražava trenutne troškove gradnje na određenoj lokaciji. Za početak, jedinični trošak širenja mreže teško može biti skoro dva puta veći za komercijalnu imovinu nego za stambene jedinice. U istom smislu, nema razloga da verujemo da su troškovi dovođenja mrežne infrastrukture za domaćinstva u ekstra zoni i do 35 puta veći nego u zoni 8. U stvari, pre će biti da je slučaj obrnut. Ekstra zona je u centru Beograda gde je mreža već sprovedena. Zone na periferiji su te (kao što su zone 6, 7 i 8) gde tek treba najviše investirati u infrastrukturu. Kao rezultat, naknada za uređenje gradskog građevinskog zemljišta generiše znatan profit koje donose nekretnine u centru grada, gde se grade velike zgrade i gde najveći deo prateće infrastrukture već postoji. Ali ona generiše gubitke na neizgrađenom zemljištu na obodima grada, gde su prihodi od naknada za uređenje gradskog građevinskog zemljišta niski, ali su troškovi postavljanja infrastrukture visoki. Još uvek nije jasno da li lokalne samouprave zarađuju novac od uređenja gradskog građevinskog zemljišta ili ga gube.[13] Drugde, ovaj nesklad je manje upadljiv. U Nišu, na primer, većinom se gradi na periferiji. Iako su naknade za uređenje gradskog građevinskog zemljišta tamo niže, grad uprkos tome ubira većinu svojih prihoda iz uređenja gradskog građevinskog zemljišta na upravo ovakvim lokacijama.

[11] Prihodi od naknade za uređenje gradskog građevinskog zemljišta su promenljivi; zavise od obima građevinske aktivnosti. Niš izveštava da sada (2012. godine) izdaje samo sedam ili osam građevinskih dozvola mesečno. Tokom razdoblja rasta (2008. godine) izdavali su sto puta toliko.

[12] U Beogradu, naknada za mrežnu infrastrukturu za domaćinstva se razlikuje i kreće se od 468 RSD po m2 u zoni 8 do 16.200 RSD po m2 u ekstra zoni. Ekvivalentna naknada za poslovnu imovinu varira od 860 RSD po m2 u zoni 8 do 34,160 po m2. Kao što je opisano u Aneksu 2, Kragujevac ima nešto jednostavniji i jeftiniji modalitet naplate.

[13] U Beogradu, građevinskim investitorima koji sami snose infrastrukturne troškove, smanjuje se naknada do 40 procenata. Građevinskim preduzetnicima je, takođe, dozvoljeno da naknadu plaćaju u ratama u periodu od tri do četiri godine. Oni koji isplaćuju iznos unapred, stiču pravo na popust od 50 procenata.

31. Sve donedavno, lokalne samouprave su pokušavale da nametnu naknade za uređenje gradskog građevinskog zemljišta retroaktivno u obližnjim naseljima koja su izgrađena bespravno poslednjih decenija. Bespravna gradnja predstavlja znatan deo ukupno izgrađenih objekata: Srbija ima više od 800.000 bespravno izgrađenih kuća, stanova i drugih objekata. Međutim, ove naknade su bile prilično visoke za vlasnike individualnih kuća. Napori u tom pravcu su sada obustavljeni. Prema nedavnoj najavi Vlade, ona namerava da donese propis kojim se ustanovljava naknada za upis imovine od 100 EUR po objektu, ali ova mera nije predviđena kao kompenzacija za infrastrukturne troškove. [14,15]

32. Postoje još dva načina da se iskoristi kontrola koju grad ima nad građevinskim zemljištem. Jedan način je davanje u najam građevinskog zemljišta koje poseduje ili kontroliše lokalna samouprava. Kao što je opisano u Okviru 1, gradsko građevinsko zemljište u Srbiji je u različitim vidovima vlasništva. Dok je nominalno svo gradsko građevinsko zemljište u vlasništvu države, veliki deo tog istog zemljišta na kojem su izgrađene zgrade u privatnom vlasništvu je, u stvari, ustupljen vlasnicima u vidu stalnog prava korišćenja. Od 2003. godine, lokalnim samoupravama je takođe omogućeno davanje u najam neizgrađenog zemljišta privatnim investitorima. Ta sredstva predstavljaju značajan izvor prihoda za gradove u usponu kao što je Beograd. Prema proračunima iz 2011. godine, 'rente od građevinskog zemljišta' činile su oko 4,5 procenata ukupnih prihoda lokalne samouprave. Lokalne samouprave imaju, takođe, pravo i da prodaju građevinsko zemljište. U principu, neiskorišćeno gradsko zemljište ('građevinsko zemljište') u vlasništvu države može prodati lokalna samouprava da čijoj se teritoriji nalazi. Mogućnosti za davanje u najam ili prodaju građevinskog zemljišta se u velikoj meri razlikuju u pojedinačnim jedinicama lokalne samouprave. Veliki deo neiskorišćenog gradskog zemljišta je predmet prethodnog potraživanja od strane državnih preduzeća ili vojske. Ostalo zemljište potražuju privatni investitori koji su kupili državna ili društvena preduzeća u procesu privatizacije. Tamo gde lokalna samouprava nema mogućnost da da u najam ili proda zemljište, postoji tendencija da se to zemljište daje investitorima—kao način da se privuku. (Ovo je, na primer, slučaj u Nišu.)[16]

33. Nemaju sve lokalne samouprave saznanje o ukupnom fondu građevinskog zemljišta u vlasništvu države, a koje oni kontrolišu. Prema nedavnom Ekonomskom memorandumu za

[14] Izmenama zakona je takođe utvrđen rok od tri godine za legalizaciju, koji predviđa da će "ćutanje administracije" duže od 90 dana značiti da je zahtev za legalizaciju odobren, pod uslovom da dato zemljište nije predmet pravnog spora. Imovina u sporu biće predmet sudskog postupka i moraće da bude pre-registrovana.

[15] Prema navodima JP Beogradski vodovod i kanalizacija, neki građevinski preduzetnici su već instalirali vodovod o sopstvenom trošku—od nekih 500 km—ali ne po standardima ovog preduzeća. Preduzeće takođe napominje da se gradnja i dalje odvija daleko od postojećih telefonskih linija, uprkos naporima Gradskog sekretarijata za planiranje da podstakne kompaktniju urbanističku ekspanziju. Neformalniji procesi se obavljaju na obodima grada, gde je zemljište predviđeno za poljoprivredu. Na tim područjima, korisnici (ili vlasnici, kada su u pitanju parcele manje od 10 hektara) imaju pravo korišćenja zemljišta za poljoprivredu. Pojedinac koji želi da sagradi kuću na toj imovini, obično pravi privatni ugovor sa korisnikom zemljišta i nastavlja da gradi bez zvanične dozvole. Direkcije za građevinsko zemljište i izgradnju ne mogu da legalno prošire puteve, vodovod i kanalizaciju do kuće budući da zemljište nije predviđeno za urbanizaciju. Direkcija za građevinsko zemljište i izgradnju može da izgradi infrastrukturu neformalno. Dok se od onoga ko gradi kuću na ovaj način ne može naplatiti naknada za uređenje gradskog građevinskog zemljišta, kažu da se to ipak čini.

[16] Proces restitucije može dovesti do smanjenja prihoda koje lokalne samouprave ostvaruju davanjem u najam komercijalne i druge imovine. Efekti ovog procesa još nisu poznati.

Srbiju Svetke banke[17] osposobljenost lokalnih samouprava da upravljaju svojim građevinskim zemljištem, a koje je u vlasništvu države, se u velikoj meri razlikuje. Neke lokalne samouprave, poput Beograda, imaju dobro razvijene sisteme upravljanja građevinskim zemljištem koje kontrolišu. Drugde, sistemi i evidencije su neodgovarajući i upadljivo je neujednačen kvalitet menadžmenta koji se ovim bavi u različitim jedinicama lokalne samouprave. Posledica je da lokalne samouprave nemaju saznanja o celokupnoj imovini koju kontrolišu. One takođe nisu upoznate ni sa vrednošću te imovine. Lokalne samouprave obično nude zemljište na licitaciji s najnižom ponudom ili početnom cenom. Cenu utvrđuju opštinski činovnici i ona se obično veoma razlikuje od trenutne tržišne cene. Ovde nije problem što je početna cena niska. Kada je, međutim, cena visoka, niko ne daje ponudu i zemljište ostaje neprodato.[18]

Okvir 1 Evolucija prava svojine u Srbiji

U godinama nakon II Svetskog rata svo gradsko zemljište prešlo je u državnu svojinu. (Nacionalizovani su i poljoprivredno zemljište i šume iako je bilo dozvoljeno posedovati 10 hektara.) U gradskim područjima, privatno lice moglo je da poseduje kuću, ali je zemljište na kome se kuća nalazila bilo državno, dok je vlasnik zgrade jedva imao pravo korišćenja nad zemljištem. Novi zakon iz 2003. godine dozvolio je zakup neizgrađenog građevinskog zemljišta u državnoj svojini na period do 99 godina, dok se sredstva zakupa slivaju u opštinski budžet. Do drugog talasa reforme došlo je 2009. godine kada je omogućeno da se izvrši konverzija prava korišćenja u pravo svojine, uz plaćanje naknade za konverziju,[19] a stara praksa prodaje prava korišćenja je zabranjena. Ove odredbe se još uvek ne primenjuju u potpunosti, delimično i zbog činjenice da regulativa potrebna za sprovođenje zakona još uvek nije doneta. Kada bude doneta, ostaće suštinska prepreka:

[17] Svetska banka, 2012. *Republika Srbija: Put do prosperiteta: Produktivnost i izvoz (The Road To Prosperity: Productivity and Exports)*

[18] U okviru nedavno odobrenog Projekta tehničke pomoći (TA), tim Svetske banke će analizirati i dati preporuke kako bi pomogao srpskim vlastima da identifikuju politiku i regulatorne reforme neophodne za unapređenje upravljanja građevinskim zemljištem i imovinom i jačanje institucionalnih kapaciteta u sektoru građevinskog zemljišta i izgradnje. Projekat će se baviti oporezivanjem javnog zemljišta i imovine, zaštitom vlasničkih prava i planiranjem, izdavanjem dozvola i legalizacijom građevinskog zemljišta. Tehnička pomoć će trajati od februara do juna 2013. godine.

[19] Naknada za konverziju primenjuje se samo za neuređeno zemljište i zemljište koje je pravno lice (preduzeće) steklo u procesu privatizacije ili stečaja. Prema članu 101 Zakona o planiranju i izgradnji iz 2009. godine (zakon 72/2009) konverzija se vrši automatski i bez naknade za sva fizička lica koja su vlasnici objekata i koja su upisana kao nosioci prava korišćenja na zemljište na kome se objekat nalazi. (Ova odredba stupila je na snagu danom usvajanja Zakon.) Pravno lice koje je nosilac prava korišćenja na zemljištu u procesu privatizacije državnog ili društvenog preduzeća *može* da konvertuje pravo korišćenja u vlasničko pravo, ali uz obavezu plaćanja naknade za konverziju koja je jednaka tržišnoj vrednosti u momentu konverzije prava umanjenu za troškove pribavljanja prava korišćenja na tom građevinskom zemljištu (član 103). U slučaju prava korišćenja na neuređenom građevinskom zemljištu (odnosi se i na fizička i na pravna lica) može se vršiti konverzija prava korišćenja u pravo svojine uz plaćanje naknade za konverziju koja je jednaka tržišnoj vrednosti u momentu konverzije prava, umanjenu za troškove pribavljanja prava korišćenja na tom građevinskom zemljištu, 'sa obračunatom revalorizacijom do momenta uplate po ovom osnovu' (član 104). 'Troškovi dobijanja prava korišćenja zemljišta' baziraju se na knjigovodstvenoj vrednosti tih prava u trenutku kada ih je prvi nosilac prava dobio. Ovu vrednost obračunava Agencija za privatizaciju u momentu kada se preduzeće ponudi na prodaju. Još uvek nije jasno kako se utvrđuje 'sadašnja tržišna vrednost'. Prema članu 107, 50% sredstava ostvarenih konverzijom prava korišćenja u pravo svojine uplaćuje se u budžet jedinice lokalne samouprave, a preostalih 50% u poseban fond. U trenutku kada je Ekonomski memorandum za Srbiju (CEM) pisan 2012. godine, Vlada nije uspela da donese neophodnu regulativu, a obrada zahteva za konverziju se sporo odvijala.

za većinu ljudi koristi od konverzije su ograničene. Generalno gledano, konverzija pruža dve prednosti. Prvo, pruža veću vlasničku sigurnost. U teoriji, pravo korišćenja može biti ukinuto. Smatra se da je pravo svojine fleksibilnije. Drugo, konverzija sada predstavlja preduslov za prodaju imovine. S obzirom da pravo korišćenja više ne može da se prodaje, objekat i zemljište na kome je objekat izgrađen ne mogu se staviti na tržište ako pravo korišćenja nije konvertovano u pravo svojine. Stoga je konverzija korisna za pojedince koji žele veću vlasničku sigurnost ili žele da prodaju svoju imovinu, ali lica koja su zadovoljna postojećim statusom nosioca prava korišćenja i nemaju nameru da prodaju, konverzijom jako malo dobijaju.

Kao rezultat razvoja pravnog okvira, gradsko zemljište u Srbiji može imati više različitih statusa: (1) zemljište na kome su privatni objekti nad kojim vlasnik objekta ima trajno pravo korišćenja; (2) zemljište na kome su privatni objekti koje je država dala u zakup (od 2003. godine); (3) zemljište na kome su privatni objekti, a pravo korišćenja nad tim zemljištem konvertovano je u pravo svojine. Pored toga, država i dalje ima vlasništvo nad *neizgrađenim* gradskim zemljištem, ali to zemljište opština može da proda ili da da u zakup privatnom građevinskom preduzimaču. Nedavno usvojen Zakon o restituciji (2011. god) iskomplikovao je na neki način situaciju. Zakon o restituciji predviđa da, neuređeno građevinsko zemljište koje je bilo nacionalizovano u periodu nakon II Svetskog rata može biti vraćeno prvobitnim vlasnicima ili njihovim naslednicima. Zemljište na kome su objekti u kojima su predratni vlasnici takođe se može vratiti. (U slučaju zemljišta na kome su izgrađeni objekti u kojima nisu predratni vlasnici, vlasnici imaju pravo na kompenzaciju – novčanu ili u vidu državnih obveznica, koje isplaćuje Republike Srbija).[20] Proces restitucije započet je tek početkom 2012. godine i odvija se relativno sporo. Podnosioci zahteva imaju na raspolaganju period od dve godine da podnesu zahtev (od dana kada je Agencija za restituciju objavila javni poziv). Agencija nakon toga ima rok od šest meseci da donese odluku po zahtevu (godinu dana za složenije predmete). Prema podacima iz Ekonomskog memoranduma za 2012. godinu, nerešenih zahteva je oko 100.000.[21]

---

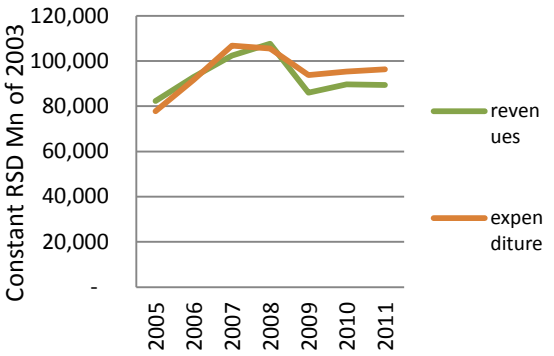
[20] Prema zakonu, 'predmet restitucije je građevinsko zemljište u javnoj svojini Republike Srbije, autonomne pokrajine ili jedinice lokalne samouprave, kao i građevinsko zemljište u državnoj, društvenoj i/ili zadružnoj svojini. Ne vraća se izgrađeno građevinsko zemljište, osim ako ovim zakonom za pojedine slučajeve nije drugačije određeno.

[21] Prema zakonu, 'obveznik vraćanja nacionalizovane imovine u naturalnom obliku (tj. povraćaj same imovine) je Republika Srbija, autonomna pokrajina, jedinice lokalne samouprave, javno preduzeće, privredno društvo ili drugo pravno lice čiji je osnivač Republika Srbija, autonomna pokrajina ili jedinica lokalne samouprave, privredno društvo sa većinskim društvenim kapitalom i zadruga, uključujući i privredna društva i zadruge u postupku stečaja i likvidacije, a koji je, na dan stupanja na snagu ovog zakona, vlasnik, držalac ili nosilac prava korišćenja, odnosno raspolaganja na nacionalizovanoj imovini –u odnosu na pravo koje mu pripada. Ali, ako imovina ne može da se vrati Republika Srbija podnosiocu zahteva isplaćuje kompenzaciju u vidu novca ili državnih obveznica.

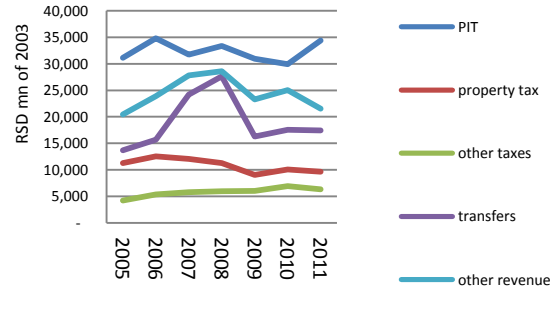
Kretanje fiskalnih rezultata na lokalnom nivou

34. Poslednjih godina, ukupni fiskalni rezultati opština u Srbiji u velikoj meri variraju. Kao što se može videti na Slici 2, sredinom poslednje decenije tekući prihodi[22] su rapidno rasli u realnim vrednostima, sa rastom od 30 procenata u period između 2005. i 2008. godine. Rashodi su rasli skoro istom stopom, što je rezultiralo manjim deficitom u 2007. godini i manjim suficitom u 2008. godini. Pojavom finansijske krize, prihodi su opali za 20 procenata u realnim vrednostima. I rashodi su se smanjili, ali ne tako rapidno, usled čega su, zbirno posmatrano, opštine imale deficit od 9 procenata prihoda u 2009. godini. Ovaj deficit je u velikoj meri finansiran iz ugovorenih zaduživanja (kao što će biti navedeno u daljem tekstu, najveći deo deficita i zaduživanja odnosi se na Beograd.). Tokom 2010. i 2011. godine, došlo je do blagog oporavka i na strani prihoda i na strani rashoda. Ukupna razlika između prihoda i rashoda se ipak zadržala, te su tako opštine imale deficit od šest procenata prihoda 2010. godine, a osam procenata u 2011. godini.

Slika 2 Trendovi u prihodima i rashodima na lokalnom nivou



Slika 3 Trendovi u prihodima na lokalnom nivou po vrstama

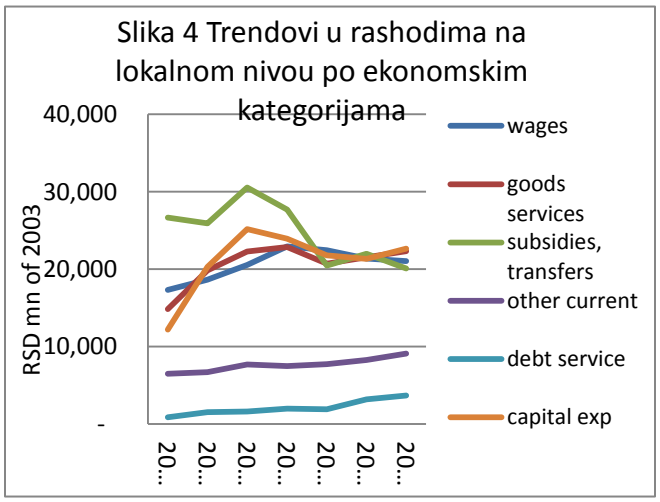


35. Fluktuacija prihoda tokom istog perioda u velikoj meri je efekat Vladine politike. Kao što se vidi na Slici 3, do rapidnog rasta prihoda sredinom prošle decenije došlo je zahvaljujući porastu transfera različitih nivoa vlasti, posebno nakon reforme iz 2007. godine, koja je, kao što je već rečeno, garantovala transfer od 1,7 procenata BDP. Naknadni pad je rezultat Vladine odluke da poništi ovaj novi aranžman. Godine 2009. ukupni transferi sa republičkog nivoa opštinama (uključujući i transfere za izjednačavanje i druge manje transfere) opali su ne samo u realnim vrednostima već i kao procenat BDP: sa 1,8 procenata BDP na 1,1. Tokom 2010. i 2011. godine, nivo transfera se zadržao na nivou od 1,2 procenata BDP.

36. Kretanja drugih glavnih izvora prihoda jedinica lokalne samouprave, nasuprot tome, idu paralelno sa kretanjem BDP. Prihodi od procenta koje lokalne samouprave dobijaju od poreza na dohodak građana malo su opali, kao procenat BDP, prateći reformu finansiranja lokalne samouprave iz 2007. godine, a potom su ostali stabilni na nivou od 2,1 procenata BDP u period od 2007. do 2010. godine. Prihodi od poreza na imovinu i drugih poreza takođe imaju tendenciju da se sa BDP paralelno menjaju. Izuzetak predstavlja kategorija 'ostali prihodi', koji su opali kao procenat BDP, u velikoj meri usled pada prihoda od naknade za uređenje građevinskog zemljišta.

[22] Prihodi su definisani kao ukupna novčana primanja, umanjena za sredstva od zaduživanja. Rashodi su definisani kao ukupna davanja umanjena za otplatu glavnice.

37. Do nedavno, kretanja rashoda jedinica lokalne samouprave išla su uglavnom paralelno sa kretanjima prihoda. Ukupni rashodi drastično su porasli u periodu od 2005. do 2008. godine, pre pada izazvanog ekonomskom krizom. Slika 4 prikazuje kretanje glavnih ekonomskih kategorija rashoda. Kao što se može videti, najveće učešće u rastu rashoda u periodu od 2005-2008. godine imaju kapitalni rashodi, uz rapidni rast kako u apsolutnim tako i u relativnim vrednostima (npr. izraženo kao procenat rashoda lokalne samouprave). U periodu između 2005. i 2008. godine, kapitalni rashodi su udvostručeni u realnim vrednostima. Rashodi za robu i usluge povećani su za 54 procenta. S druge strane, zarade su povećane samo 33 procenta. Rashodi za transfere i subvencije povećani su samo četiri procenta.[23] Nastupanjem ekonomske krize, sve kategorije potrošnje (osim servisiranja dugovanja i kategorije 'ostali tekući rashodi') su u realnim vrednostima opale. Subvencije i transferi su pretrpeli veliki pad i to za skoro 30 procenata u period između 2008. i 2011. godine. Zarade su opale za osam procenata, a kapitalni izdaci za pet procenata (rashodi za robu i usluge opali su samo dva procenta).



38. Ukupno posmatrano, smanjenje rashoda bilo je manje u poređenju sa padom prihoda. Kao rezultat toga, ukupni budžet lokalne samouprave prešao je iz suficita (od dva procenta BDP) u 2008. godini, u deficit od devet procenta u 2009. godini, nakon čega je usledio deficit od šest odnosno osam procenata tokom naredne dve godine.

39. Ovi ukupni iznosi daju netačnu sliku situacije u većini jedinica lokalne samouprave zato što njima dominira nepravilno ponašanje Beograda. U periodu nakon 2008. godine, Beograd je napravio samo minorne korekcije svoje potrošnje. Rashodi za zaposlene ostali su nepromenjeni u stvarnim vrednostima, dok su 'ostali tekući rashodi' opali za 17 procenata, a kapitalni izdaci se povećali za 12. Rezultat je bio povećanje sveukupnog budžetskog deficita, što je u najvećoj meri finansirano iz zaduživanja. Neto zaduživanje (sredstva od zaduživanja umanjena za otplatu glavnice) učetvorostručena su tokom datog perioda.[24] S obzirom da na Beograd odlazi oko jedna trećina ukupnih prihoda i rashoda jedinica lokalne samouprave, ovakvo ponašanje pravi distorziju ukupne slike. Slika 5 daje prikaz sveukupnih fiskalnih rezultata jedinica lokalne samouprave, bez Beograda. Kao što se vidi, u ovoj grupi jedinica lokalne samouprave rashodi su

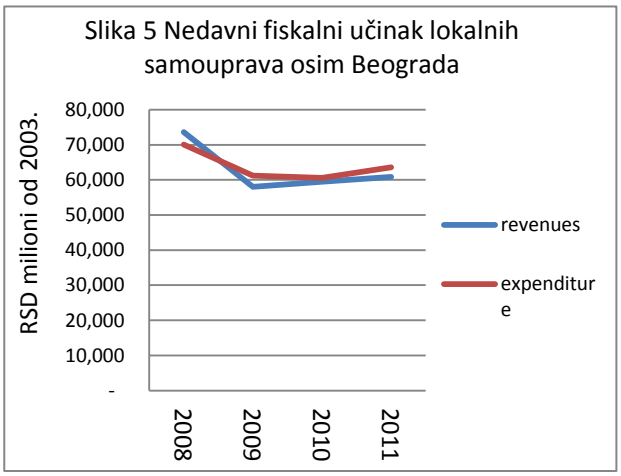
[23] Ministarstvo finansija Republike Srbije koristi GFS sistem klasifikaciju MMF-a, u kome se pravi razlika između *subvencija*, koje se definišu kao 'tekuća jednosmerna plaćanja koja jedinice Vlade isplaćuju preduzećima na osnovu nivoa proizvodnih aktivnosti ili vrednosti roba i usluga koje se proizvode', i *transfera*, koji su definisani kao 'neobavezni tekući ili kapitalni transferi jednog nivoa vlasti drugom.' Ako bi lokalne samouprave verno primenjivale ovaj sistem klasifikacije u svojim finansijskim izveštajima, pokazalo bi se da su subvencionisane cene – kao što su popusti za javni prevoz ili subvencionisana cena vode – pale tokom ovog perioda, dok su se transferi javnim opštinskim preduzećima i drugim vanbudžetskim subjektima povećali na osnovu drugih kriterijuma. U suštini, razlika verovatno nije značajna. Beograd je, na primer, možda preneo sredstva saobraćajnom preduzeću u vidu blok transfera iako on dozvoljava saobraćajnom preduzeću da subvencioniše karte.

[24] Većinu čine zajmovi EBRD-a i EIB-a za finansiranje udela Beograda u izgradnji novog mosta preko Save na Adi. Ako bi Beograd u buduće mogao da se suzdrži od ovakvih aktivnosti, deficit bi mogao da nestane sam od sebe.

značajno smanjeni nakon 2008. godine. Rezultat toga je i relativno nizak nivo ukupnog deficita ove grupe.

Efekat Izmena Zakona o finansiranju lokalnih samouprava iz 2011. godine

40. Očekuje se da će nedavne izmene Zakona o finansiranju lokalnih samouprava ponovo promeniti situaciju po pitanju prihoda. Kao što je već ranije rečeno, procenat poreza na zarade koji ide jedinicama lokalne samouprave povećan je sa 40 na 80 procenata (procenat koji grad Beograd dobija povećan je na 70 procenata), a iznos blok transfera je smanjen prema nivoima 'razvijenosti' svake pojedinačne jedinice lokalne samouprave. Uticaj izmena i dopuna još uvek se u potpunosti ne vidi u raspoloživim podacima o izvršenju budžeta. Rast procenta poraza na zarade koji je namenjen lokalnim samoupravama stupio je na snagu u oktobru 2011. godine, a izmene sistema blok transfera u januaru 2012. godine.[25] Nekoliko puta je pokušano sa procenom uticaja koji imaju ove izmene.[26] Nedavni proračun Fiskalnog saveta, opisan u Okviru 2, ukazuje na to da će neto rezultat ovih promena biti značajno povećanje prihoda jedinica lokalne samouprave u poređenju sa nivoom poreza na zarade i transfera koje bi primili da je bila na snazi prvobitna zakonska regulativa iz 2007. godine.



Okvir 2 Kalkulacija fiskalnih efekata izmena i dopuna Zakona o finansiranju lokalne samouprave iz 2011. godine

Prihodi od poreza na dohodak građana (PDG): Na osnovu projektovanog makroekonomskog razvoja, očekuje se da će prihodi od poreza na dohodak građana biti osam procenata iznad nivoa iz 2012. godine ili 133,6 milijardi RSD. Od poreza na zaradu lokalne samouprave dobijaju 70 procenata iznosa generisanog u Beogradu i 80 procenata iznosa generisanog u drugim mestima. Udeo poreza na dohodak građana u svakoj lokalnoj samoupravi zasnovan je na udelu u ukupnom porezu na zarade u prvih devet meseci 2012. godine. Transferi: izmene i dopune Zakona o finansiranju lokalnih samouprava iz 2011. godine donose dve izmene u sistemu transfera. Prvo, transferi će biti u potpunosti

[25] Jedinicama lokalne samouprave dato je pravo da ubiraju 100 procenata prihoda od davanja u najam državnog poljoprivrednog zemljišta, što će povećati prihode lokalnih samouprava za dodatnih 2,9 milijarde RSD. Ova procena preuzeta je od Fiskalnog saveta Republike Srbije, 2011.

[26] U analizi su korišćeni podaci izveštaja Fiskalnog saveta "Stanje i perspektiva finansiranja lokalne samouprave u 2013. godini"

finansirani. Potpuno finansiranje transfera u 2013. godini podrazumeva da će doći do povećanje inicijalne osnove za kalkulaciju raspodele na 1,7 procenata BDP. Drugo, iznos transfera za svaku jedinicu lokalne samouprave biće smanjen u skladu sa njenim stepenom razvijenosti. U slučaju Beograda, to znači da uopšte nema blok transfera – nema transfera za izjednačavanje; nema kompenzacionih transfera ili opštih transfera. Za ostale jedinice lokalne samouprave (osim onih koje se nalaze u kategoriji 'najmanje razvijenih') to će značiti smanjenje transfera između deset i petnaest procenata. Nivo blok transfera predložen budžetom za 2013. godinu iznosi 35,3 milijarde RSD ili oko jednog procenta BDP, što ukazuje da smanjenje iznosi 0,7 procenata BDP.

Tabela 4 Efekat Zakona o finansiranju lokalne samouprave na prihode lokalnih samouprava od poreza na zarade i blok transfera izraženo kao procenat BDP

	Osnova poređenja		
	Zakon iz 2007.	2010.	Zakon iz 2011.
UKUPNO	3,1	2,8	4.0
Porez na zarade	1,6	1,6	3,0
Transferi	1,5	1,2	1,0

Na osnovu predstavljenih podataka, projektovani prihodi od poreza na zarade i blok transfera iznose ukupno 3,7 procenta BDP u 2013. godini. (vidi Tabelu 4.). U poređenju sa odredbama prvobitnog zakona o finansiranju lokalnih samouprava (2007.), povećanje iznosi 0,8 procenta BDP.

41. Od novog zakona neki su na relativnom dobitku a neki na gubitku, naravno. Ko dobija, a ko gubi (i koliko) zavisi od scenarija sa kojim se rezultati porede. Poređenje rezultata sa iznosima koji su zaista prebacivani pojedinačnim jedinicama lokalne samouprave pre nego što je zakon stupio na snagu donosi određeni broj pobednika I gubitnika; ukoliko uporedimo trenutnu situaciju sa iznosima koji bi bili uplaćeni po prvobitnom zakonu, dobijamo drugačiju grupu dobitnika i gubitnika.

42. U poređenju sa iznosima koji su dobijani u 2010. godini, Beograd je jasno na dobitku. Procenat koji dobija od poreza na zarade povećao se sa 40 na 70 procenata. Iako novi aranžman ne predviđa blok transfere za Beograd, u suštini i pre 2012. godine, blok transferi su iznosili veoma malo: 3,3 milijarde RSD u 2010. godini; 3,2 milijarde RSD u 2011. godini. Druge jedinice lokalne samouprave, posmatrano grupno, bi takođe profitirale, ali manje. Iako bi se njihov udeo koji dobijaju od poreza na dohodak građana duplirao, iznos blok transfera bi se smanjio sa 1,7 procenata BDP na jedan procenat.

43. Ali u poređenju sa odredbama prvobitnog zakona, efekat je komplikovaniji. Za Beograd, efekta skoro da neće ni biti. Povećanje procenta koji Beograd dobija od poreza na zarade će jedva nadoknaditi gubitak blok transfera – posebno komponente kompenzacije. Kao rezultat toga, prihodi Beograda u 2013. godini od poreza na dohodak građana i transfera pod Zakonu iz

2011. godine će biti samo za dva procenta veći nego što bi bili po Zakonu iz 2007. godine. Za druge opštine, ako ih posmatramo grupno, efekat je pozitivniji. Prema odredbama prvobitnog fiskalnog zakonodavstva iz 2007. godine, prihodi lokalnih samouprava od poreza na zaradu i transfera iznosili bi 1,9 procenta BDP u 2013. godini. Prema sadašnjoj regulativi, njihovi prihodi iz ovih izvora iznosiće 2,7 procenta BDP.

Među opštinama (bez Beograda) ima relativnih dobitnika i gubitnika. Za jednu jedinicu lokalne samouprave, dobitak ili gubitak zavisiće od mere u kojoj dobitak udvostručavanja poreza na zarade može da ublaži smanjenje blok transfera.

44. *Odbitna* klauzula komplikuje situaciju. Kao što je već pomenuto, jedinice lokalne samouprave koje ne spadaju u kategoriju najnerazvijenijih opština dobiće samo deo transfera na koji bi inače imali pravo, ali *odbitak* će najverovatnije imati mali efekat na komponentu izjednačavanja transfera. S obzirom da su prihodi od ustupljenih poreza povezani sa nivoom razvijenosti, razvijenije opštine će verovatno imati per kapita prihod preko 90 procenata republičkog proseka. Rezultat toga je i činjenica da oni neće imati pravo na komponentu ujednačavanja blok transfera. Najnerazvijenije opštine, po istom principu, će verovatno imati prihode od poreza koji su ispod 90 procenata republičkog proseka, ali će imati pravo da zadrže 100 procenata transfera za izjednačavanje na koji imaju pravo. Efekat ove *odbitne* klauzule će verovatno biti veći za komponentu kompenzacija i opštih transfera. Teško je utvrditi važnost ovih komponenti formule za raspoređivanje transfera sa podacima sa kojima trenutno raspolažemo. Gruba procena, ipak, ukazuje na to da su opšti transferi i kompenzacije mnogo važniji nego komponenta izjednačavanja.[27] Kao rezultat toga, teret *odbitne* klauzule će u većoj meri biti na najrazvijenijim opštinama. To su iste opštine koje su najviše i dobile od povećanja procenta koji opštine dobijaju od poreza na zaradu.

45. Prema analizi Fiskalnog saveta, najmanje jedinice lokalne samouprave će dobiti najviše. Tabela 5 prikazuje efekat Zakona iz 2011. godine na jedinice lokalne samouprave različite veličine, izraženo u per capita formuli. Kao što je ranije navedeno, Beograd će dobiti povećanje od samo dva procenta. Ostala tri grada će imati (neponderisan) prosečni dobitak od 28 procenata. Lokalne samouprave koje se nalaze u grupi 50,000+ će imati rast od 37 procenata; one lokalne samouprave koje se nalaze u grupi od 30,000 – 50,000 će imati povećanje od 46 procenata. Najmanje lokalne samouprave (one sa brojem stanovnika između 2,500 i 30,000 će imati rast od 60 procenata. Ipak, postoje značajne razlike u okviru svake grupe jedinica lokalne samouprave. Kao što je prikazano u Tabeli 5, u grupi manjih lokalnih samouprava, rast procenta varira od 13 procenata (Sremski Karlovci) do 173 procenata (Trgovište). Značajne varijacije u prihodima po glavi stanovnika će se takođe zadržati. Kolone koje se nalaze sa leve strane tabele prikazuju koeficijente varijacija u prihodima po glavi stanovnika među jedinicama lokalne samouprave u

[27] Ovaj zaključak se bazira na sledećim kalkulacijama: u 2010. godini, prosečni PDG po glavi stanovnika u svim opštinama (osim četiri grada koji su isključeni iz ove kalkulacije) iznosio je 5820 RSD. Pod pretpostavkom da su per kapita prihodi siromašnijih opština tačno 25 procenata ispod proseka, trošak izjednačavanja do 100 posto republičkog proseka svih jedinica lokalne samouprave iznosio bi 1454 RSD per capita. Pod pretpostavkom da polovina populacije u Srbiji (izuzimajući četiri grada) živi u ovoj grupi opština, ukupni trošak da bi se obezbedilo da sve jedinice lokalne samouprave dostignu 100 procenata republičkog proseka iznosio bi 3,5 milijardi RSD. Ukupan iznos blok transfera u 2010. godini morao bi iznositi 50,8 milijardi RSD, ako bi transferi bili u potpunosti finansirani. Kako procenjeni trošak komponente izjednačavanja (3,5 milijardi RSD) iznosi samo sedam procenata tog iznosa, pretpostavka je da dominiraju opšti transferi i kompenzacije.

svakoj grupi. Kao što je prikazano, varijacije u grupi najmanjih lokalnih samouprava će biti dvostruko veće po Zakonu iz 2011. godine nego što bi bile po Zakonu iz 2007. godine.

46. Najveći gubitnik u ovom modelu naravno je republička vlada. U poređenju sa situacijom kakva je bila 2010. Godine, republička vlada gubi 40 procenata prihoda od poreza na zarade i suštinski ništa ne dobija od promene sistema transfera. (Dobici od *odbitne* klauzula biće u velikoj meri umanjene odlukom Vlade da transfer finansira u potpunosti.) U poređenju sa prvobitnim Zakonom iz 2007. godine, Vlada će takođe biti na gubitku. Iznosi koji će se uštedeti kroz *odbitnu* klauzulu neće biti dovoljni kako bi se nadoknadilo povećanje udela jedinica lokalne samouprave u porezu na dohodak građana.

Tabela 5 Uticaj Zakona iz 2011. Godine na prosečne prihode od poreza na dohodak građana i transfera po glavi stanovnika, po grupama podeljenim po veličini jedinica lokalne samouprave

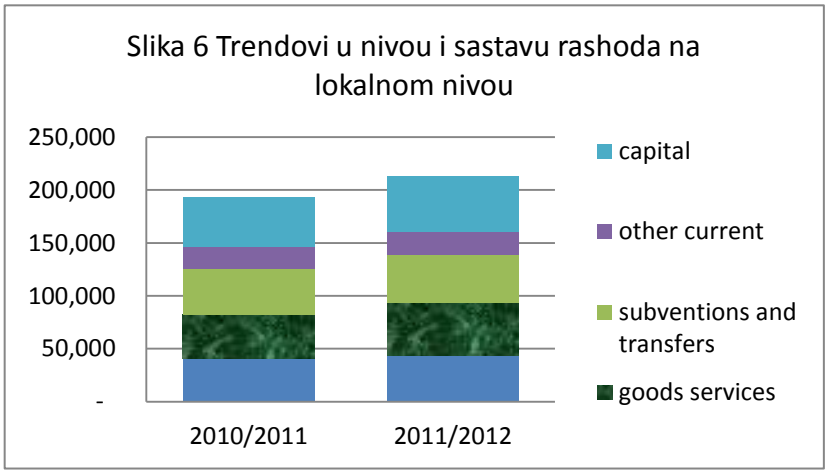
	Procenjeni prihodi za 2013. godinu, na osnovu:		Prosečna razlika u %	Raspon u razlikama	Koeficijent varijacije	
	Zakona iz 2007. god	Zakona iz 2011. god			Zakon iz 2007. god	Zakon iz 2011. god
Beograd	23,133	23,702	2%			
Ostala 3 velika grada	16,699	21,462	28%	25-33%	0.22	0.26
50,000+	11,763	16,101	37%	21-50%	0.15	0.15
30,000-49,999	10,556	15,320	46%	3-73%	0.10	0.10
2500-29,999	11,145	19,843	76%	13-173%	0.15	0.32

U kojoj meri jedinice lokalne samouprave mogu da doprinesu smanjenju fiskalnog deficita?

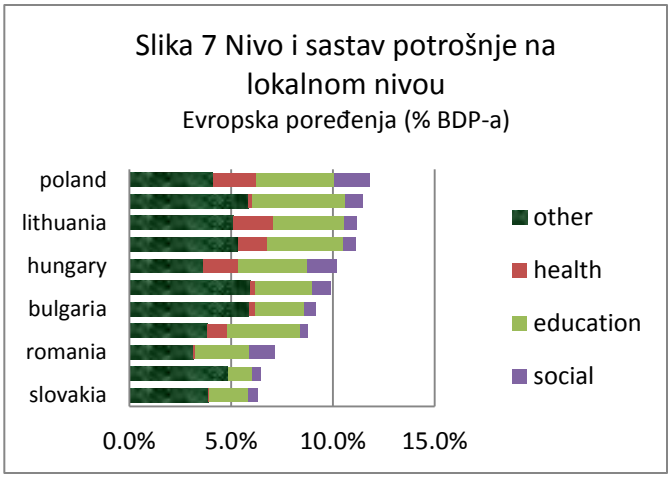
47. Ovaj izveštaj se fokusira na pitanje koje je od najvećeg neposrednog interesa za republičku Vladu: fiskalni deficit. Od početka ekonomske krize, konsolidovani fiskalni deficit porastao je sa 2,6 procenata BDP (u 2008. god) na 7,7 koliko je iznosio 2012. godine. Generalno posmatrano, Vlada bi mogla da smanji republički deficit smanjenjem procenta poreza na zarade koji se prenosi jedinicama lokalne samouprave, smanjenjem transfera za izjednačavanja opština ili ustupanjem nekih nadležnosti republičke vlade lokalnom nivou. Pod uslovom da opštine ne odgovore povećanjem nivoa zaduživanja, konsolidovani deficit bi se smanjio.

48. Pitanju kako rasporediti teret fiskalnog prilagođavanja u Srbiji prethodila je veoma neproduktivna debata o ‘pravom’ nivou finansiranja lokalnog nivoa vlasti. Učesnici u ovoj debati se trude da definišu posebnu tačku u skorašnjoj fiskalnoj istoriji u Srbiji, kao zlatno doba i da tretiraju sve promene učinjene od tada kao korake u pogrešnom pravcu. Oni koji se zalažu za interes lokalne samouprave, uzimaju kao zlatan period 2008. godinu—godinu kada su transferi bili u potpunosti finansirani, a prihodi lokalnih samouprava su bili na najvišem nivou u realnim vrednostima. Pristalice republičke vlade biraju 2009, 2010, ili prvi kvartal 2011. godine kao zlatni period tj. period nakon što je Vlada počela da u manjoj meri finansira transfer za izjednačavanje opština, ali pre stupanja na snagu izmena i dopuna Zakona o finansiranju lokalne

samouprave iz 2011. godine. Obe strane mogu koristiti naknadna kretanja ekonomske strukture lokalnih rashoda kao dokaz koji može da potkrepi njihovo gledište. Oni koji podržavaju interes lokalnih vlasti ukazuju na smanjenje kapitalne potrošnje nakon 2008. godine. Pristalice republičkog nivoa vlasti ukazuju na skorašnja kretanja. Slika 6 daje poređenje nivoa i sastava rashoda lokalnog nivoa vlasti pre i nakon što su izmene i dopune zakona o finansiranju lokalne samouprave stupile na snagu. (S obzirom da su podaci o lokalnim rashodima u trenutku pisanja izveštaja bili dostupni samo do avgusta 2012. godine, grafikon pokazuje poređenje potrošnje tokom jedanaest meseci u periodu od oktobra 2011. do avgusta 2012. godine sa istim periodom prethodne godine.) Kao što se može videti, ukupni rashodi su povećani za deset procenata u realnim vrednostima između ova dva perioda. Najveći rast pojedinačne kategorije rashoda bio je u kategoriji 'roba i usluge' (19 procenata), nakon čega slede 'kapitalni izdaci' (devet procenata). Rashodi za zaposlene povećali su se za sedam procenata. Ipak, ovo ne predstavlja jasan pokazatelj određenog trenda. Deo povećane potrošnje na robu i usluge, na primer, može predstavljati plaćanje docnji dobavljačima—korisno i oprezno korišćenje sredstava. Deo povećanja kapitalne potrošnje može biti uzrokovano ubrzanjem projekata koji su kasnili usled budžetskih restrikcija tokom prethodne dve godine. S druge strane, povećanje rashoda za zaposlene može biti uzrokovano povećanjem već prevelikog broja zaposlenih ili previsokim nivoom kompenzacija.



49. Poređenja sa drugim evropskim zemljama takođe su korišćena kao argument. U poređenju sa većinom susednih evropskih zemalja, ukupni rashodi opština u Srbiji kao procenat BDP su niži. Slika 6 pokazuje nivo potrošnje opština, kao procenat BDP u Srbiji i u deset novih zemalja članica Evropske unije. Kao što se može videti, Srbija je na pretposlednjem mestu. Očekivalo bi se da potrošnja lokalnih vlasti varira prema različitim nadležnostima koje lokalne vlasti u različitim zemljama imaju. U zemljama gde se iz lokalnog budžeta plaćaju zarade nastavnika, troškovi zdravstva ili programi socijalne zaštite, očekivalo bi se da nivo potrošnje bude viši u poređenju sa zemljama u kojima centralni nivo vlasti plaća ove fiskalne namete. Prikaz različitih funkcija potrošnje, na Slici 6, pruža malo preciznije poređenje nivoa potrošnje po zemljama. Segmenti svakog stupca pokazuju nivo potrošnje lokalnog



nivoa vlasti u svakoj zemlji za obrazovanje, zdravstvo, socijalnu zaštitu i 'drugo'. Ako se isključe rashodi za ova tri sektora, nivo potrošnje na lokalnom nivou u Srbiji deluje slično kao i u deset novih zemalja članica EU. Rashodi u kategoriji 'drugo' u Srbiji iznose 4,8 procenata BDP, što je samo 0,2 procenta više nego u zemljama novim članicama Evropske unije. Podaci za Srbiju su za 2010. godinu—tj. pre stupanja na snagu izmena i dopuna Zakona o finansiranju lokalne samouprave.[28] Ako se pretpostavi da povećanje lokalnih prihoda koje proističe iz izmena i dopuna Zakona o finansiranju lokalne samouprave iz 2011. godine u potpunosti odlazi u kategoriju 'drugo', rashodi u ovoj kategoriji bi se povećali na 5,3 procenta BDP, što je iznos koji se može porediti sa baltičkim zemljama koje su nove članice EU (Estonija, Letonija i Litvanija), što naravno ne znači da je nivo resursa koji se raspoređuje za lokalni nivo vlasti odgovarajući. Međunarodno poređenje ne ukazuje na najbolju praksu, već prikazuje godišnje, ako ne i decenijske rezultate po pitanju usaglašavanja i kompromisa.

50. Poslednji pristup kada je reč o smanjenju fiskalnog deficita je analiza sumnjivih kategorija rashoda—rashoda koji deluju kao rasipnički ili neumereni. Dve kategorije privlače pažnju. Prva se odnosi na fond plata. Lokalne samouprave zapošljavaju oko 60.800 službenika u lokalnoj adminsitraciji i još 75.000 u javnim komunalnim preduzećima. Kao što je prikazano na Grafikonu 4, fond plata (koji se odnosi isključivo na direktno zaposlene od strane administracija jedinica lokalne samouprave) povećao se za 33 procenata u realnim vrednostima tokom perioda od 2005. do 2008. godine, a potom je opao za osam procenata tokom naredne tri godine. Od stupanja na snagu izmena i dopuna Zakona o finansiranju lokalne samouprave iz 2011. godine, fond plata lokalnog nivoa povećao se za sedam procenata u realnim vrednostima.[29]

51. Generalno gledano, regulativa koju donosi centralni nivo vlasti treba da ograniči rast fonda plata na lokalnom nivou. Republička vlada trenutno kontroliše kako broj zaposlenih u lokalnoj upravi tako i nivo njihovih zarada. Postojeća zakonska regulativa definiše gornji limit od četiri zaposlena u lokalnoj samoupravi na hiljadu stanovnika. Ovaj limit se primenjuje na 'organe jedinice lokalne samouprave i druge institucije koje se finansiraju iz lokalnih budžeta' ali su izuzete obrazovne i zdravstvene ustanove, kao i najvažnija kategorija - a to su javna preduzeća. Lokalne samouprave sa manje od 15.000 stanovnika i one koje dobijaju manje od 20 procenata svojih prihoda od transfera sa republičkog nivoa moraju da smanje broj zaposlenih za samo 50 procenata od broja koji bi za njih inače bio definisan. Opštinama je takođe dozvoljeno da finansiraju sve što prelazi definisan broj zaposlenih iz 'sopstvenih prihoda'. Prema obrazloženju zakona, lokalne samouprave su zapošljavale u proseku 5,03 zaposlenih na hiljadu stanovnika u trenutku kada je zakon stupio na snagu. Zakon je nametnuo samim tim prosečno smanjenje za 20 procenata, i smanjenje broja zaposlenih u svim lokalnim samoupravama u Srbiji, sa izuzetkom njih 35. Zakon je trebalo da stupi na snagu početkom 2010. godine. Lokalnim samoupravama čiji broj zaposlenih prevazilazi dozvoljeni limit, dat je rok do 31. decembra 2009. godine da usvoje novu sistematizaciju radnih mesta. One koje ne bi uspele da smanje broj zaposlenih do tog roka, čekalo bi proporcionalno smanjenje transfera iz republičkog budžeta. Kako je zakon usvojen tek u drugoj polovini decembra, ni jedna od ovih odredbi nije bila odmah primenjena. Rečeno nam je da je zakon sada stupio na snagu i da se već desilo da je nekim opštinama smanjen iznos transfera zbog nepoštovanja limita koji se odnosi na broj zaposlenih, ali takođe je rečeno da lokalne samouprave ne poštuju ovaj limit tako što koriste

[28] Podaci za zemlje nove članice EU odnose se na 2007. i 2008 godinu, zavisno od raspoloživosti.
[29] Na osnovu poređenja fonda plata za period oktobar-avgust 2011. i 2012. godine.

‘sopstvene prihode’ kako bi premostile problem, izjavljujući da se broj zaposlenih preko dozvoljenog limita u suštini finansira iz naknada za usluge i administrativnih taksi.

52. Republička Vlada je pokušala da kontroliše i nivo zarada u opštinama. Zakon o platama državnih službenika i nameštenika definiše konkretne parametre za plate lokalnih službenika i nameštenika i daje ovlašćenje Vladi da ustanovi koeficijente za zaposlene u lokalnim samoupravama. Kao što je to slučaj sa zaposlenima u republičkoj administraciji, iznos plata se dobija množenjem koeficijenta sa osnovnom platom koja se primenjuje u državnoj upravi i koja se periodično koriguje. U aprilu 2009. Godine, Vlada je donela odluku o zamrzavanju plata svim zaposlenima u javnoj upravi na nivo od aprila 2009. godine. Ovo zamrzavanje ostalo je na snazi tokom 2010. godine. U januaru 2011. Godine, Vlada je povećala plate za dva procenta i usvojila politiku usklađivanja narednih povećanja plata sa inflacijom i polovinom stope rasta BDP. Redovno polugodišnje usklađivanje plata u javnom sektoru počelo je u aprilu 2011. godine na osnovu stope inflacije tokom prethodna tri meseca i polovinom stvarne stope rasta BDP u 2010. godini. Usklađivanje rađeno u oktobru 2011. godine, baziralo se na inflaciji u prethodnom šestomesečnom periodu. S obzirom na nisku stopu rasta BDP u realnim vrednostima u 2010. godini (jedan procenat) i porast plata je trebalo da bude minimalan s obzirom da je zamrzavanje plata stupilo na snagu. Međutim, dokazi ukazuju na to da se (kao i za limit broja zaposlenih) kontrola plata Republičke Vlade ne poštuje. Prema podacima Državnog revizora, Beograd je nedavno povećao osnovicu zarade za svoje zaposlene koja je direktno u suprotnosti sa zakonom. Vlada je odgovorila tako što je izdala Uredbu vraćajući osnovicu na prethodni nivo, ali retroaktivno je za isti taj iznos povećala koeficijent za zaposlene u Beogradu—i na taj način legalizovala ovo povećanje.

53. Ovo pitanje će biti detaljno razmotreno tokom sledeće, druge faze ovog zadatka. Tokom Faze 2 rada na ovom izveštaju analiziraće se obim postojećeg broja zaposlenih u lokalnim samoupravama, dokumentovati kretanja tokom vremena i napraviti poređenja sa drugim evropskim zemljama. Takođe će biti analizirani dominantni nivoi kompenzacija u poređenju sa drugim evropskim zemljama, kao i sa nivoima zarada u privatnom sektoru u Srbiji. Treba naglasiti da čak i ako lokalne samouprave imaju višak zaposlenih ili su zaposleni previše plaćeni, smanjenje rashoda za zarade na lokalnom nivou samo po sebi neće pomoći u smanjenju fiskalnog deficita. Smanjenje fonda plata ne smanjuje fiskalno opterećenje koje lokalni nivo vlasti nameće republičkom nivou. To jedva da smanjuje jednu kategoriju potrošnje na lokalnom nivou—omogućavajući opštinama da preusmere sredstva za druge namene.

54. Drugu sumnjivu kategoriju čine subvencije za opštine. Naravno nisu sve subvencije pod sumnjom. Neke vrste subvencija su ekonomski opravdane. Subvencije za javni prevoz, na primer mogu biti mera koja će stimulisati korišćenje javnog prevoza kao deo strategije upravljanja saobraćajem. Ciljane subvencije za komunalne usluge mogu biti sredstvo kojim se obezbeđuje pomoć domaćinstvima sa niskim primanjima. Međutim, subvencije mogu biti sredstvo za izbegavanje naplate ekonomskih cena za određene usluge ili za subvencionisanje neefikasnosti.

55. Obim subvencija za lokalni nivo vlasti u Srbiji—opravdan i neopravdan—teško je utvrditi. Sistem budžetske klasifikacije u Srbiji definiše subvencije kao odvojenu ekonomsku kategoriju rashoda. Prema podacima iz Biltena javnih finansija za mart 2012. godinu, te subvencije čine deset procenata ukupnih rashoda za opštine u 2011. godini. Međutim ovaj iznos

nije posebno značajan. S jedne strane, taj iznos obuhvata subvencije preduzećima, kao što su preduzeća za održavanje zelenih površina koja nemaju značajne sopstvene prihode (te predstavljaju opravdanog korisnika budžetske podrške). S druge strane, ona ne obuhvata budžetske rashode za kapitalna ulaganja za vodosnabdevanje, kanalizaciju, daljinsko grejanje ili druge komunalne usluge; rashodi za koje bi bilo adekvatnije da ih finansiraju opštinska preduzeća. O obimu subvencija glavnim komunalnim preduzećima i preduzećima za javni prevoz biće reči u sledećem poglavlju ovog izveštaja.

Pravci reforme

56. Uprkos nedostatku jasnog rešenja za raspravu o 'odgovarajućem' nivou finansiranja jedinica lokalne samouprave, jedan zaključak je jasan. Tokom trenutne finansijske krize, mora doći do rezova na oba nivoa vlasti. Republička Vlada mora smanjiti svoje rashode, a jedinice lokalne samouprave moraju smanjiti pritisak na republički budžet. Postavlja se pitanje kako. Postoji više opcija. Jedna od njih je smanjenje nivoa pomoći koja se upućuje lokalnom nivou vlasti iz republičkog budžeta. Druga opcija bi bila povećanje odgovornosti lokalnih samouprava za rashode.

Smanjenje finansijske pomoći iz republičkog budžeta

57. Najjednostavniji način smanjenja lokalnih resursa jeste smanjenje procenta koji lokalni nivo zadržava od poreza na zarade. Sistem finansiranja jedinica lokalne samouprave uspostavljen reformom iz 2007. godine može dosta toga da sugeriše. Sistem raspodele poreza na zarade obezbeđivao je da opštine imaju instrument kojim bi oporezivale same sebe, dok element izjednačavanja obezbeđen blok transferima omogućava da čak i opštine sa slabom osnovom poreza na zarade imaju bar minimalni nivo prihoda. *Nivo* raspodele poreza je možda bio suviše nizak. Ne postoji *a priori* razlog da to bude 40 procenata, ali isto tako ne postoji ni *a priori* opravdanje da to bude 80 procenata. Ako je preovladavajući cilj pomeranje ravnoteže javnih resursa u korist republičkog nivoa vlasti, najdirektniji pristup bio bi smanjenje procenta koji jedinice lokalne samouprave dobijaju sa 80 procenata na neki manji iznos.

58. Alternativa (ili dodatak) ovoj reformi bila bi smanjenje nivoa blok transfera. Umesto da oni budu na nivou od jednog procenta BDP (bez *odbitne* klauzule i fonda solidarnosti), Vlada bi mogla da finansira blok transfere sa, na primer 0,5 procenata BDP. Grubi proračuni koje smo prethodno naveli sugerišu da bi sa ovim smanjenim iznosom, ostalo dovoljno resursa za finansiranje komponente izjednačavanja opština sistema transfera. Nenamenski transferi (raspoređeni na osnovu broja stanovnika i teritorije) bi tada pretrpeli najveće opterećenje.

59. Implikacije ove dve alternative su, veoma različite, što ne čudi. Smanjenjem procenta poreza na zarade bi nanelo štetu Beogradu. Smanjenje blok transfera pogađa najsiromašnije

('najnerazvijenije') opštine. Nije opravdano da Beograd bude lokalna samouprava koja će biti najviše pogođena. Beograd je geografski centar srpske privrede. Ako se smanji procenat koji opštine dobijaju od poreza na zarade to znači da će biti smanjena sredstva koja Beograd ima na raspolaganju za ključna ulaganja u infrastrukturu, pa bi tako bilo logičnije napraviti geografski rasprostranjeniju distribuciju tereta.

Troškovi decentralizacije

60. Umesto da se izabere jedna od ovih opcija (smanjenje procenta od poreza na zarade ili smanjenje nivoa transfera), Vlada primenjuje mere na strani rashoda u pokušaju da uskladi nedavni rast lokalnih prihoda tako što će preneti određene nadležnosti na lokalni nivo. Putevi predstavljaju inicijalnu tačku. Nadležnost za pet hiljada kilometara regionalnih puteva, koji su bili u nadležnosti javnog preduzeća Republike Srbije, Putevi Srbije, biće prenesena na jedinice lokalne samouprave. U principu, ovo bi predstavljalo značajno rasterećenje na stani rashoda. Fiskalni savet procenjuje da bi transfer koštao lokalne samouprave 10 milijardi RSD u godišnjim rashodima za održavanje puteva. Ovo je, ipak, samo mali deo (15 procenata) u poređenju sa povećanjem procenta od porezan na zarade za jedinice lokalne samouprave. I pored toga, opštine su se protivile ovom prenosu odgovornosti. U Beogradu je 400 km puteva koje je trebalo preneti na lokalni nivo ostalo blokirano u birokratiji. Prema podacima iz Sekretarijata za saobraćaj grada Beograda, regulativa koja jasno prebacuje nadležnost nad putevima na jedinice lokalne samouprave nije još uvek usvojena. Grad Kragujevac tvrdi da čak ni ne zna koji su to putevi koji će biti u njegovoj nadležnosti. Kako bi se opštine navele da preuzmu odgovornost za održavanje puteva, Republička Vlada predložila je da se odvoji iznos od 4 milijarde RSD u budžetu za 2013. godinu kako bi nadoknadila sredstva koje će opštine izdvajati za održavanje puteva koji su sada decentralizovani, tj. prešli su u nadležnost jedinica lokalne samouprave. U suštini, Republička Vlada će plaćati dva puta decentralizaciju održavanja puteva; kao prvo, kroz povećanje procenta od poreza na zarade koji ide lokalnim samoupravama, a potom i drugi put sa iznosom od 4 milijarde RSD kojima se opštine „ubeđuju" da prihvate odgovornost za održavanje.

61. Bez obzira na doprinos smanjenju deficita na centralnom nivou, predložena decentralizacija nadležnosti održavanja puteva ostavlja još mnogo prostora za poboljšanja kao strategija koja se koristi da uravnoteži republičke i lokalne resurse. Kao što je već rečeno, Beograd je taj koji je na najvećem dobitku od izmena u udelu poreza na dohodak građana koji ostaje jedinicama lokalne samouprave, a prate ga opštine sa jakom osnovom poreza na zarade. Nema razloga da se poveruje da će ove opštine snositi najveći fiskalni teret decentralizacije puteva, već je verovatnije da će seoske opštine, sa manjom gustinom naseljenosti biti prinuđene na disproporcionalni udeo. Kao rezultat takve situacije, povećanje udela u porezu na dohodak građana u kombinaciji sa decentralizacijom puteva, doći će do nasumične koristi za neke jedinice lokalne samouprave I do ozbiljnih fiskalnim poteškoća za druge.[30]

[30] Ovoj problem će u izvesnoj meri biti rešen formulom raspoređivanja finansijske pomoći iz republičkog budžeta u 2013. godini. Iznos od 4 milijarde RSD biće raspoređen prema dužini putne mreže koja je u nadležnosti jedinica lokalne samouprave i to po 5.000 EUR po kilometru. Opštine su mišljenja da je ovaj iznos daleko ispod sredstava potrebnih za adekvatno održavanje puteva, te će tako biti prinuđene da plate deo dodatnih troškova iz svojih budžeta.

62. Druga ideja je da se od opština zahteva da plaćaju deo zarade za nastavnike na svojim teritorijama. I ova ideja je nepromišljena, iako će njene konkretne slabe strane zavisiti od načina implementacije. Jedan pristup bio bi da se od opština zahteva da plate jedinstveni deo zarada za nastavnike koji rade na toj opštini, što bi uzrokovalo istu vrstu arbitrarne podele na dobitnike i gubitnike kao što je to slučaj sa decentralizacijom puteva. U tom slučaju, teret bi neproporcionalno pao na one opštine koje imaju relativno veliki broj nastavnika, što je verovatno slučaj u ruralnim oblastima, gde sve manji broj dece školskog uzrasta nije praćen i smanjenjem broja nastavnika. Ovaj pristup bi stavio teret na opštine čije škole imaju previsok odnos broja nastavnika i učenika. U okviru ovog pristupa, država bi nastavila da plaća zarade nastavnicima u razredima koji zadovoljavaju minimalne standarde po pitanju veličine. Opštine bi morale da plaćaju nastavnike u razredima sa nedovoljnim brojem đaka. Međutim, i ovaj pristup donosi arbitrarnu distribuciju dobitnika i gubitnika, pri čemu bi ruralne opštine bile u grupi gubitnika. Jedini pravedan način primene ovog pristupa bio bi utvrđivanje doprinosa koje opštine daju za plate nastavnika izraženo kao fiksni procenat prihoda od poreza na zarade, što bi predstavljalo izuzetno složeno sredstvo postizanja istog rezultata koji bi se postigao primenom jednostavnog smanjenja procenta poreza na zarade koje opštine zadržavaju.

Uvećanje lokalnih prihoda

63. Kritičari takođe smatraju da je moguće smanjiti fiskalni deficit primoravanjem lokalnih samouprava da se oslone na sopstvene izvore prihoda. U teoriji, to bi omogućilo republičkoj Vladi da smanji procenat poreza na dohodak koji pripada lokalnim samoupravama ili veličinu blok transfera, a da pri tom ne mora obavezno da smanjuje nivo opštinskih resursa. Treba primetiti da bi ovakva strategije mogla povećati ukupno poresko opterećenje na srpsku privredu. Povećanje lokalnih prihoda od poreza na imovinu, na primer, uvećava sveukupno poresko opterećenje na isti način na koji PDV utiče na opterećenje republičke Vlade. Ali, povećanje poreza je jedan od načina da se smanji deficit, a povećanje lokalnih poreza je takođe jedno od rešenja za to pitanje.

Porez na imovinu

64. U principu, porez na imovinu u urbanim sredinama, zajedno sa naknadom za korišćenje gradskog građevinskog zemljišta deluju kao dobri kandidati. To su veliki izvori prihoda od poreza nad kojima lokalne samouprave imaju određenu kontrolu kada je o politikama reč.

65. Prihodi od poreza na imovinu predstavljaju funkciju koja se sastoji od četiri faktora. Prvi je potpunost i tačnost podataka o karakteristikama poreske osnovice. Može se desiti da određene parcele zemljišta nisu zabeležene u poreskom registru, ili su neprecizno izmerene. Podaci o promenama (npr. zgradama) mogu nedostajati, biti netačni ili zastareli. Informacije o vlasništvu

mogu biti netačne.[31] U Srbiji, poreske uprave se uglavnom oslanjaju na izjave kako bi utvrdili imovinu i njene karakteristike. Od vlasnika (ili korisnika) imovine se zahteva da popune izjavu u poreskoj upravi. Ali, zakon ne predviđa kazne u slučaju pogrešnih poreskih prijava i smatra se da je u velikoj meri zastupljeno prijavljivanje ispod stvarne vrednosti imovine. Jedan od načina da se reši ovo pitanje bi bila poboljšana istraživanja na terenu. (Neke opštine su pokušale to da sprovedu kroz angažovanje privremeno zaposlenih sa registra nezaposlenih. Oni, međutim, nisu bili kompetentni za ovaj posao.) Drugi način je da se unakrsno ispitaju podaci iz drugih izvora, kao što su računi za električnu energiju. U Aranđelovcu, na primer, postoji 21,000 korisnika električne energije dok samo 9,500 ljudi plaća porez na imovinu. U Severnoj i Južnoj Americi, neke zemlje su otišle toliko daleko da čak prave mape svake zemljišne parcele. Ovo pruža mogućnost da svo zemljište (ali ne i sve građevine) budu registrovane, ali to može biti veoma skupo.

66. Drugi faktor je metod koji se koristi za vrednovanje imovine. U Srbiji, Zakon o poreskoj upravi navodi tri metode za utvrđivanje vrednosti imovine za potrebe naplaćivanja poreza. U slučajevima kada su vlasnici imovine fizička lica, tržišna vrednost se utvrđuje primenom 'osnovnih' i 'promenljivih' elemenata. Osnovni elementi su: (1) kvadratura zgrade i (2) prosečna tržišna cena po metru kvadratnom sličnih zgrada u istoj opštini. Iznos ovog drugog elementa se utvrđuje preko Republičkog zavoda za statistiku na osnovu podataka o prometu nekretnina. Promenljivi elementi su: (1) lokacija imovine; (2) njen kvalitet i (3) 'drugi elementi koji utiču na njenu tržišnu vrednost'. U SAD i drugim zemljama gde se oslanjaju na porez na imovinu kao podršku lokalnim samoupravama, procena zasnovana na formuli se pokazala veoma uspešno u proceni uobičajenih tipova imovine (porodične kuće sa jednom i više stambenih jedinica, standardne poslovne zgrade) iako to u velikoj meri zavisi od tačnosti faktora koji su korišćeni za pretvaranje fizičkih karakteristika u procene o tržišnoj vrednosti.

67. U slučaju imovine koja je u vlasništvu pravnih lica (tj. kompanija), vrednost se definiše kao knjigovodstvena vrednost imovine. Pošto su knjigovodstvene vrednosti zasnovane na početnoj prodajnoj ceni i na njih utiče amortizacija, vrednovanje ove imovine je u velikoj meri ispod stvarne tržišne vrednosti.

68. Treća metoda procene se primenjuje na poljoprivredno i šumsko zemljište. Po zakonu, vrednost ove kategorije imovine se dobija kada se izvede petostruka vrednost godišnjih katastarskih prihoda od te zemlje, prema najnovijim podacima dostupnim organizaciji koja je zadužena za registre zemljišta. Po mišljenju predstavnika nekih opština koji su anketirani za potrebe ovog izveštaja, ove vrednosti su poslednji put izračunate 1994. godine (kada je jedan

[31] Nedostatak tačnih podataka o vlasništvu ne bi trebalo da bude velika prepreka u naplaćivanju poreza na imovinu. Prema trenutnom Zakonu o porezu na imovinu u Srbiji, obaveza se prenosi na bilo kakvu vrstu vlasničkih ili korisničkih prava. Ukoliko je nepoznat nosilac korisničkih prava za određenu imovinu ili to pravo nije dodeljeno, vlasnik ima poresku obavezu. Kao rezultat šire definicije, aktuelni proces konverzije prava (sa korisničkih na vlasnička) neće uticati na bazu poreza na imovinu.

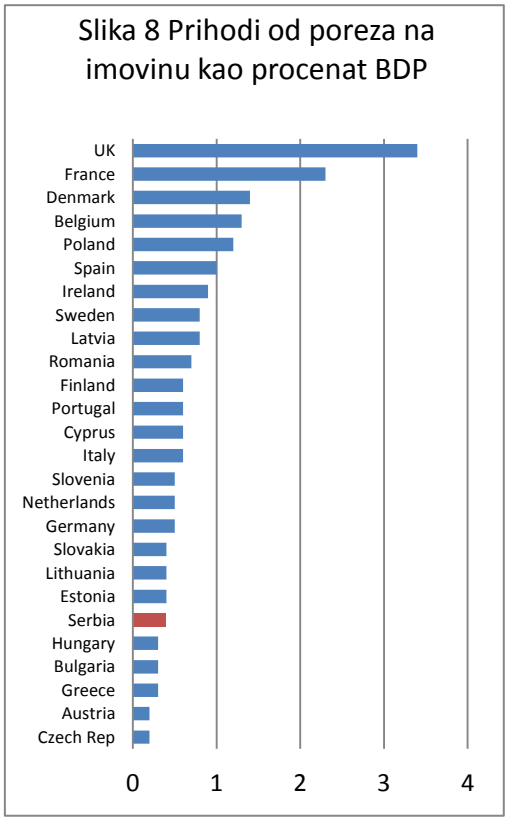
dinar bio jednak jednoj nemačkoj marki) i nikada nisu ažurirane. Kao rezultat toga, vrednosti su beznačajne.

69. Treći faktor koji utiče na prinos od poreza na imovinu je poreska stopa. Efektivne poreske stope u Srbiji koje su trenutno u upotrebi su relativno niske. Maksimalna poreska stopa za korporacije je 0.4 procenta. Za imovinu u vlasništvu fizičkih lica, maksimalna stopa na *zemlju* je 0.3 procenta. Stopa za zgrade je naprednija: 0.4 procenta za prvih RSD 10 miliona vrednosti; 0.6 procenta za narednih RSD 15 miliona vrednosti, jedan procenat za sledećih RSD 25 miliona vrednosti, i dva procenta za vrednost preko RSD 50 miliona. Iako nominalna stopa od dva procenta deluje visoko, efektivna poreska stopa u kategoriji najvrednije imovine je preterano niska, iz razloga veoma potcenjene imovine. Iako nominalna stopa od dva procenta deluje visoko, efektivna poreska stopa kod najviše kategorije imovine je niska, zato što je imovina u velikoj meri potcenjena. Kao poređenje, stopa poreza na zemlju i zgrade u Mađarskoj je tri procenta ili HUF 900 po metru kvadratnom za zemljište i HUF 500 po metru kvadratnom za zgrade (ekvivalentno USD 4.10/m2 i USD 2.27/m2). Stope u Velikoj Britaniji (pogotovo stope za stambenu imovinu u Engleskoj i Škotskoj) variraju zbog različitih nadležnosti i zasnovane su na njihovoj vrednosti iz aprila 1991. godine. Imovina je grupisana u kategorije. U Norviču, na primer, za stambenu imovinu u najnižoj kategoriji (procenjenoj na manje od £40,000) plaća se £1,045. Za imovinu u najvišim kategorijama (procenjena na više od £320,000) plaća se £3,135. Ovo je ekvivalent najmanjoj stopi od 2.6 procenata u odnosu na vrednost imovine iz 1991. godine u najnižoj kategoriji i najvećoj stopi od jedan procenat (u odnosu na vrednost iz 1991. godine) za imovinu u najvišoj kategoriji. Pošto je vrednost imovine u velikoj meri povećana od 1991. godine, stope su, kao procenat trenutne tržišne vrednosti, verovatno bliže iznosima od 0.7 procenata i 0.25 procenata.

70. Četvrti faktor je stopa naplate – procenat izdatih prijava koje su zaista naplaćene. Ovo je često Ahilova peta u reformi poreza na imovinu. Veliki napori se ulažu u unapređenje pokrivenosti porezom i preciznost procena. Ali, ukoliko lokalni lideri nemaju hrabrost da zaista pritisnu one koji ne plaćaju, ovi napori imaju veoma mali uticaj na stvarne prihode. Preliminarni podaci ukazuju da je, u Srbiji, naplata poreza na imovinu u vlasništvu fizičkih lica relativno visoka, ali da postoje mnoge komplikacije kada je u pitanju naplata poreza na imovinu pravnih lica što proizilazi iz procesa restrukturiranja i privatizacije kompanija. Politički faktori takođe predstavljaju prepreku. U Srbiji, lokalne samouprave su ovlašćene da oduzimaju i prodaju imovinu, ali ne koriste to ovlašćenje – barem kada su u pitanju vlasnici veće imovine.

71. Napori da se uveća prinos od poreza na imovinu bi logično mogli da se fokusiraju na sva četiri pomenuta faktora. Parcele zemljišta koje nisu registrovane bi se mogle uneti u registar. Podaci o fizičkim karakteristikama zgrada bi mogli biti ažurirani. Jedinična vrednost koja je dodeljena za kvadraturu i 'promenljivi faktori' koji se koriste u proceni vrednosti imovine u vlasništvu fizičkih lica bi mogla biti tačnija. Poreske stope bi mogle biti povećane. Sprovođenje naplate bi moglo biti poboljšano. Jedan od najprivlačnijih ciljeva jeste imovina u vlasništvu pravnih lica. U ovom slučaju, i procene i poreske stope su niske. Treba primetiti da bi možda

tehnički bilo teško proceniti takvu imovinu u nekim slučajevima. Sofisticirana oprema za proizvodnju ne može biti pravilno procenjena na osnovu nekoliko fizičkih karakteristika. Možda je potrebno angažovati privatne procenitelje imovine. Međutim, ukoliko bi poreska stopa za imovinu u vlasništvu kompanija bila povećana iznad trenutne beznačajne vrednosti, dobijeni prihodi bi mogli opravdati troškove.



72. Ipak, postoje razlozi zbog kojih je potrebno pažljivo razmatrati pitanja vezana za porez na imovinu. Porez na imovinu – a pogotovo porez na imovinu za stambene jedinice u kojima živi vlasnik imovine – je politički osetljivo pitanje. U evropskim zemljama, samo jedna zemlja – Velika Britanija – uspeva da prikupi više od 2.5 procenta BDP od tog poreza.[32] Zemlje koje su svakako tehnički osposobljene da nametnu sofisticirani porez na imovinu – Švedska, Nemačka – radije se oslanjaju na sopstvene izvore. (Pogledati Sliku 8). U Srbiji, prihodi od poreza na imovinu u 2011. godini su bili jednaki 0.4 procenta BDP. U tehničkom smislu, ovaj iznos je svakako moguće uvećati. Ali, značajna povećanja prihoda od poreza na imovinu će takođe zahtevati od opštinskih vlasti da prevaziđu političke prepreke.

Druge mogućnosti za prihode

73. Lokalne samouprave bi takođe mogle generisati prihode kroz bolje korišćenje svoje uloge u razvoju gradskog građevinskog zemljišta. Jedan put bi bio unapređenje nivoa povraćaja troškova za infrastrukturu koja je obezbeđena udaljenim delovima opštine. Kao što je već navedeno, naknade za uređenje zemljišta (barem je tako u Beogradu) ne pokrivaju troškove izgradnje nove infrastrukture na obodima grada. Prema informacijama iz Ministarstva finansija i privrede, u pripremi je novi zakon koji bi povezao iznos naknade za uređenje sa stvarnim troškovima izgradnje infrastrukture na određenoj lokaciji, kao deo novog zakona o naknadama i taksama za korišćenje državnog zemljišta.

[32] Veći deo poreza na imovinu u Velikoj Britaniji se dobija od industrijske i poslovne imovine, što oporezuje centralna Vlada. Prihodi se prebacuju lokalnim samoupravama, ali ne na osnovu porekla imovine.

74. U principu, ovo je dobra ideja. Ali, pokušaji da se povrate troškovi moraju biti pažljivi. Postoji rizik da će nametanje troškova za infrastrukturu na zemljištu u vidu jednokratne naknade obeshrabriti ljude od prolaženja kroz pravni proces dobijanja dozvola za uređenje. Cena bi jednostavno za njih bila previsoka kako bi je mogli priuštiti. Kako bi se ovaj problem rešio, najpre, mora se napraviti razlika između imovine koja već ima potrebnu infrastrukturu, ali još uvek nije legalizovana, i imovine koja nema potrebnu infrastrukturu. Naknade za uređenje građevinskog zemljišta ne bi trebalo nametati za imovinu koja već ima postojeću infrastrukturu, bez obzira na to kako je infrastruktura dobijena. Takve naknade bi bile neopravdane i ugrozile bi proces legalizacije.

75. U slučaju imovine koja još uvek nema infrastrukturu, povraćaj troškova je opravdan. Ali, potrebno je pronaći način kako bi se troškovi uvođenja infrastrukture rasporedili na određeni vremenski period kako bi bili priuštivi. U zemljama sa dobro razvijenim građevinskim sistemima i sistemima hipotekarnog finansiranja, ovu obavezu sprovodi finansijski sektor. Obično, opština zahteva od preduzimača da izgradi infrastrukturu o sopstvenom trošku kao uslov za dobijanje dozvole za uređenje. Preduzimač finansira te troškove (zajedno sa svim drugim troškovima povezanim sa projektom) kroz građevinski zajam. Troškovi su zatim uključeni u cenu imovine prilikom prodaje, što omogućava preduzimaču da isplati svoj zajam. Kupac često finansira kupovinu imovine kroz dugoročni hipotekarni zajam – obično sa periodom dospeća od 15 – 30 godina. Na taj način, plaćanje troškova infrastrukture na datoj lokaciji se na kraju rasporedi na nekoliko decenija.

76. Ovaj pristup deluje kao logično rešenje za Srbiju. Ali, neophodni preduslovi postoje tek odnedavno. Studija hipotekarnog tržišta u Srbiji[33] iz 2004. godine pokazala je da su i građevinski zajmovi i stambeni hipotekarni zajmovi bili veoma ograničeni. Uz nekoliko izuzetaka, čak i inostrane banke su nudile hipotekarne zajmove i kredite samo favorizovanim klijentima, a čak i za te klijente, profil zajma je bio izuzetno konzervativan. Prema tom izveštaju, ključne prepreke za razvoj hipotekarnog finansiranja uključivale su loš sistem registara imovine i neadekvatan pravni okvir, zagušene sudove i probleme u sprovođenju hipotekarnih ugovora. Pored toga, nedostatak dugoročnih sredstava predstavljao je prepreku domaćim bankama.

77. Postoje pokazatelji da je zabeležen značajan napredak u ovoj oblasti. Hipotekarno tržište nekretnina je značajno razvijeno od kada je napisan taj prethodni izveštaj iz 2004. godine. U toku 2005. godine 8.644 novih hipoteka je bilo upisano kod Republičkog geodetskog zavoda (RGZ). Taj broj je do 2011. godine povećan na 40,941. Prema natpisima lokalnih medija[34] taj broj je dalje porastao u toku 2011. godine na 85.676 hipoteka, od kojih je najveći deo indeksiran u evrima ili švajcarskim francima. Kamatna stopa na hipotekarne zajmove za nekretnine je pala sa 7,67% u 2003. godini na 5,45% u 2011. Ograničavajući faktori vezani za upis nekretnina su delimično otklonjeni. Tako sudovi više nisu uključeni u proces upisa nepokretnosti. Taj posao je

[33] Merrill, Sally, et. al. *An Assessment of the Mortgage Market in Serbia,* Urban Institute, March 2004.
[34] 18. januar 2012.

u potpunosti poveren RGZ-u, gde je sada potrebno 1-4 dana da se upiše nepokretnost. Ovakav razvoj događaja bi trebalo da stvori preduslove za ostvarivanje hipotekarnog prava po osnovu upisanih nepokretnosti.

78. Dok se neophodna regulativa ne usvoji, lokalne samouprave će morati da pronađu druge načine da rasporede troškove infrastrukture. Jedan od pristupa bi bio da se omogući da naknade za uređenje budu plaćane u periodu od nekoliko godina. Beograd, na primer, već pruža mogućnost da naknade za uređenje budu plaćene u periodu od 2-3 godine. (Međutim, preduzetnici koji odmah plate ceo iznos dobijaju popust od 50 procenata).

79. Mogućnosti da se povrate troškovi infrastrukture kroz naknade za uređenje su verovatno teže u ruralnim opštinama, gde postoji manja potražnja za uređenjem. Postoje informacije da Srbi koji su rođeni u ruralnim oblastima ali su se kasnije odselili u gradove ili u inostranstvo grade nelegalne kuće u svojim rodnim gradovima, ali su izgledi da im se naplati naknada za uređenje zemljišta do sada bili ravni nuli.

80. Neke lokalne samouprave bi takođe mogle da prikupe značajne prihode kroz prodaju ili najam svog zemljišta. Beograd, na primer, poseduje zemlju (koju je stekao kroz kupovinu poljoprivrednog kombinata (kompanija za proizvodnju prehrambenih proizvoda) u blizini lokacije novog mosta preko Dunava. Ovo zemljište će verovatno imati značajnu vrednost kada most bude završen. Kragujevac je, sa druge strane, u velikoj meri iscrpeo količinu državnog zemljišta u svojoj gradskoj zoni opštine. (Velike parcele su u vlasništvu vojske). Ipak, grad ima mogućnost da proširi gradsku zonu na prazno zemljište na periferiji grada (trenutno zonirano za poljoprivredu), a da zatim proda ili da u najam to zemljište.

Smanjenje subvencija za opštinska preduzeća

81. U principu, lokalne samouprave bi takođe mogle uvećati svoje prihode kroz uvećanje cena za usluge koje pružaju. Vodovod, centralno grejanje i javni prevoz deluju kao dobri kandidati. Iako ova povećanja ne bi direktno značila povećanje prihoda za lokalne samouprave, to bi svakako smanjilo potrebu za subvencijama iz budžeta koje idu ka opštinskim preduzećima ili za kapitalne troškove u tim kompanijama. U principu, cene bi mogle biti određene tako da doprinose troškovima kapitalnih ulaganja u ovim sektorima.

Tabela 6. Broj opštinskih preduzeća, po sektorima

Sektor	Br.	%
Vodovod	151	23%
Čvrst otpad	67	10%
Grejanje	40	6%
Prevoz	27	4%
UKUPNO ZA STAVKU	285	44%

Radio/tv	64	10%
Urbanizam	56	9%
Rušenje građev.	35	5%
Parkovi	26	4%
Putevi	22	3%
Upravljanje imovinom	21	3%
Sportovi	19	3%
Ostalo	115	18%
UKUPNO	643	100%
Izvor:Finansijski izveštaji opštinskih preduzeća (Mini baza podataka JKP)		

82. Lokalne samouprave obavljaju mnoge poslove preko opštinskih preduzeća. Zakon o javnim preduzećima (Član 4) dozvoljava lokalnim samoupravama da osnuju javna preduzeća u širokom spektru sektora; zapravo, bilo koji sektor 'koji je važan za opšte aktivnosti lokalnih vlasti'. Prema podacima Agencije za poslovne registre[35] postoji 645 aktivnih lokalnih preduzeća, od kojih su 348 javna komunalna preduzeća. Kao što je prikazano u Tabeli 6, vodovodne kompanije čine jednu četvrtinu svih kompanija, preduzeća koja se bave čvrstim otpadom oko deset procenata, a preduzeća za centralno grejanje i javni prevoz čine oko šest i četiri procenta. Ostale kompanije se bave raznim aktivnostima, uključujući radio i televizijsko emitovanje, usluge planiranja, rušenje zgrada i održavanje zelenih površina. U smislu zastupljenosti, dominiraju četiri komunalna sektora. Prema finansijskim izveštajima koje ova preduzeća podnose, četiri sektora pokrivaju oko 75 procenata ukupnih operativnih prihoda svih opštinskih preduzeća i 75 procenata ukupnog broja zaposlenih.[36] U ovoj grupi, preduzeća za centralno grejanje pokrivaju oko 30 procenata ukupnih operativnih prihoda ali samo devet procenata zapošljavanja. Vodovodna preduzeća pokrivaju oko 22 procenta operativnih prihoda, ali 32 procenta zapošljavanja. Udeo preduzeća za upravljanje čvrstim otpadom i saobraćajnih preduzeća je prikazan u Tabeli 7. Ukupno, operativni prihodi opštinskih preduzeća čine 4,4 procenata BDP.

83. Dostupni podaci ukazuju da *finansijski* učinak opštinskih preduzeća u velikoj meri varira u različitim sektorima i pojedinačnim opštinama. Strogo finansijski govoreći, 19 od 40 kompanija za centralno grejanje pokazuju značajne gubitke (neto gubici su veći od 0.5 procenata operativnih prihoda) u 2010. godini, a čak i ovaj podatak možda ne prikazuje na najbolji način u kojoj meri naplata ne pokriva ni operativne troškove, jer su opštinske subvencije za operativne aktivnosti obično

Tabela 7. Prihodi i zapošljavanje u najvećim sektorima opštinskih preduzeća (2010. god)

	Operativni prihodi		Zaposleni		Procenat sa značajnim gubicima
	Milioni RSD	Procenat svih preduzeća	Br.	Procenat svih preduzeća	
Centralno grejanje	36,634	29%	5,241	9%	48%
Vodovod	28,419	22%	19,019	32%	41%
Čvrst otpad	14,614	11%	11,199	19%	32%
Prevoz	17,226	14%	10,626	18%	16%
UKUPNO STAVKA	96,893	76%	46,085	77%	
UKUPNO	127,370	100%	59,575	100%	
Izvor: Finansijski izveštaji opštinskih preduzeća (Mini baza podataka JKP)					

[35] Radulović, Branko, januar 2012. godine, *Lokalna javna komunalna preduzeća u Srbiji: Pregled*

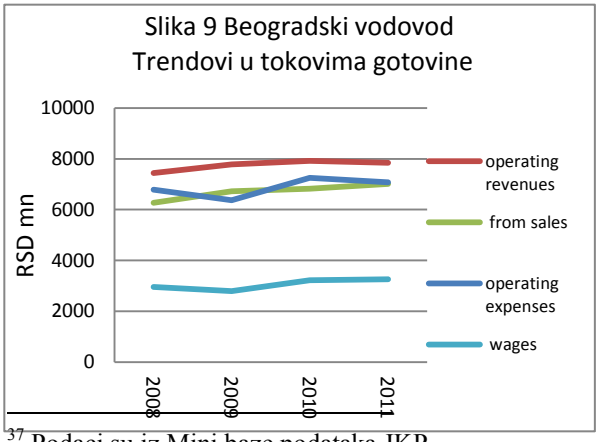
[36] Moguće je da ove cifre u određenoj meri precenjuju dominantnost ova četiri sektora. Finansijski podaci su dostupni za sva preduzeća u oblasti centralnog grejanja i za oko 95 kompanija u ostala tri sektora, ali nisu toliko potpuni za ostale tipove opštinskih preduzeća.

registrovane kao prihodi.[37] (Kao što je ranije navedeno, veći deo kapitalnih ulaganja se finansira direktno iz budžeta lokalne samouprave i uopšte nisu prikazana kao troškovi preduzeća.) Šezdeset od 145 vodovodnih preduzeća za koje su podaci dostupni, beleže značajne gubitke. Samo četiri od 25 preduzeća za javni prevoz imaju značajne gubitke, ali to verovatno proizilazi iz toga što su opštinske subvencije za operativne aktivnosti prikazane kao prihodi. Dvadeset od 63 preduzeća za upravljanje čvrstim otpadom prikazuju značajne gubitke.

84. Subvencije opštinskim preduzećima, na prvi pogled, deluju kao veliki iznosi i troškovi za njihove opštine koje su ujedno i vlasnici tih preduzeća. Prema istraživanju u 14 opština, na subvencije preduzećima se izdvaja 16 procenata budžeta Beograda, 13 procenata budžeta druga tri najveća grada i šest procenata budžeta u deset manjih lokalnih samouprava koje su uzete kao uzorak.[38] Ovo, ipak, ne ukazuje obavezno na nivo finansiranja koji bi mogao biti dobijen iz naplate za pružene usluge. Brojke uključuju subvencije opštinskim preduzećima od kojih se ne očekuje da uvećaju svoje prihode. Ne očekuje se, na primer, da kompanije za puteve finansiraju same sebe. Čak i u slučajevima preduzeća koja određuju cene, to nije siguran pokazatelj mogućih ušteda. Kao što je već navedeno, visok nivo subvencija može takođe odražavati odluke o politikama; npr. politike usmerene ka smanjenju troškova za domaćinstva sa malim primanjima (pogotovo u slučaju centralnog grejanja) i kako bi se ljudi podsticali na korišćenje javnog prevoza (u slučaju subvencija za javna i privatna saobraćajna preduzeća).

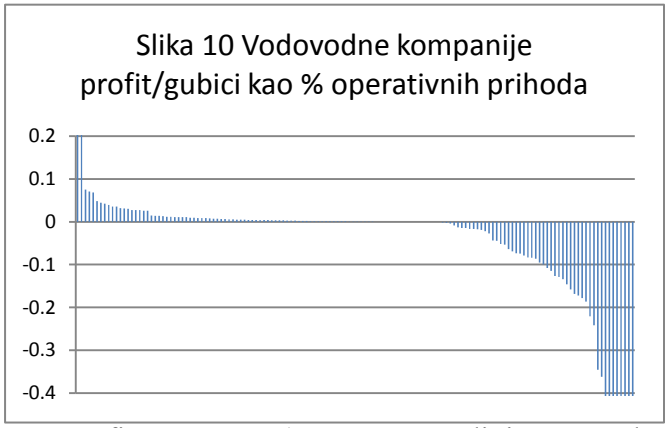
Vodosnabdevanje

85. U Srbiji postoji 151 preduzeće koje se bavi vodovodom, a ta preduzeća su organizovana kao opštinska preduzeća. Beogradski vodovod i kanalizacije je daleko najveće od ovih preduzeća. Sudeći po finansijskim izveštajima ovog preduzeća, to preduzeće je uspelo da ostvari značajan finansijski obrt tokom poslednje četiri godine. Prema ciframa navedenim u programskom dokumentu PEDPL[39], preduzeće je prijavilo ukupne gubitke od € 54.2 miliona u 2007. godini, ili oko 37 procenata ukupnih troškova. Podaci iz novijih finansijskih izveštaja ukazuju da je preduzeće ostvarilo mali profit u 2011. godini: RSD 9.7 miliona od ukupnih prihoda od RSD 7,874 miliona. Najvažniji doprinos ovim poboljšanjima je svakako smanjenje troškova za amortizaciju i



[37] Podaci su iz Mini baze podataka JKP.
[38] Podaci uzeti iz baze podataka Svetske banke (BOOST).
[39] Svetska banka, april 2012. god. Programski dokument za Predloženi Zajam za razvojne politike za Republiku Srbiju za Prvi programski zajam za razvojne politike u javnim preduzećima u restrukturiranju (Nacrt).

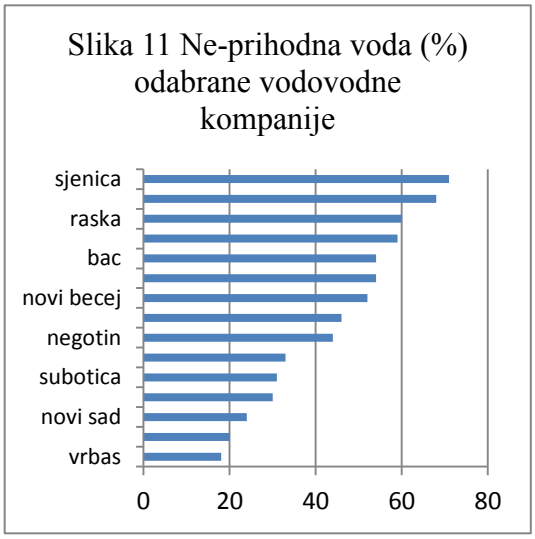
depresijaciju, koji su opali sa RSD 4.4 milijarde u 2008. godini na RSD 1.5 milijarde u 2011. godini. Ovaj podatak možda na pogrešan način predstavlja finansijsko stanje preduzeća, pošto je depresijacija računovodstveni (a ne gotovinski) trošak. Izveštaj o tokovima gotovine preduzeća bi možda mogao biti precizniji pokazatelj finansijskog stanja preduzeća. Slika 9 prikazuje trendove u tokovima gotovine preduzeća tokom poslednje četiri godine. Kao što je prikazano, operativni prihodi su prevazišli operativne troškove za oko deset procenata tokom poslednje četiri godine (osim u 2009. godini, kada je marža porasla na 22 procenta). Prihodi od prodaje vode su činili 85 do 90 procenata ukupnih operativnih prihoda tokom tog perioda. Ostatak se sastoji od subvencija iz budžeta lokalne samouprave.[40] Ovo ukazuje da su prihodi od naplate za usluge preduzeća bili gotovo dovoljni da pokriju sve operativne troškove u smislu toka gotovine.



86. Finansijski učinak vodovodnih preduzeća u ostalim delovima zemlje je pomešan. Kao što je gore navedeno, šezdeset od 145 vodovodnih preduzeća za koje su podaci dostupni, su imala značajne gubitke u 2010. godini. Uopšteno, veća preduzeća (mereno u smislu operativnih prihoda) su bila profitabilnija od malih preduzeća. (Među 145 kompanija, operativni prihodi su pozitivno povezani sa neto profitom. r= 0.17). U 2010. godini, Beograd, Novi Sad i Kragujevac su prijavili profit. Od četiri najveće lokalne samouprave, samo Niš je prijavio gubitke. Kao što je prikazano na Slici 10, velika većina od 145 vodovodne kompanije su bile blizu prelomne tačke.

[40] Finansijski izveštaji kompanije ne prikazuju iznose subvencija iz budžeta lokalne samouprave. Prema Izveštaju o izvršenju budžeta grada (2011. god) troškovi na vodosnabdevanje su iznosili ukupno RSD 1,309 miliona, od kojih je RSD 787 miliona klasifikovano kao 'subvencije ne-finansijskim javnim preduzećima i organizacijama'. Ovaj iznos je manje više usklađen sa iznosom koji preduzeće prijavljuje kao 'operativni prihodi iz drugih izvora koji nisu prodaja' (RSD 828 miliona). Ovo ukazuje da su sve subvencije iz budžeta bile usmerene za operativne troškove – što nije nerazumna pretpostavka, pošto lokalna samouprava sama plaća sva kapitalna ulaganja u vodovodnom sektoru, umesto da prebacuje sredstva vodovodnoj kompaniji. Beogradski vodovod ne preduzima samostalno kapitalne investicije. Prema izveštaju o tokovima gotovine preduzeća, Beogradski vodovod je u 2011. godini potrošio RSD 2,899.3 miliona na investicije, plus dodatnih RSD 221 milion na 'povezane' investicione troškove. Ovo je finansirano iz neto toka gotovine iz operativnih aktivnosti (RSD 766.9 miliona) plus gotovinski priliv iz investicionog zaduživanja i ostalih dugoročnih i kratkoročnih obaveza. Mali deo je takođe finansiran iz povlačenja gotovine.

87. Neka objašnjenja za varijacije u finansijskom učinku su data u okviru IBNET uporedne studije koju je finansirala Svetska banka.[41] Nažalost, IBNET ima ograničenu pokrivenost. Ova studija pokriva samo 15 opština koje su bile voljne da učestvuju u izradi studije. Ovo uključuje neke od najvećih (Novi Sad, Subotica), ali ne uključuje Beograd, Niš ili Kragujevac. Objavljeni IBNET izveštaj ne prikazuje profit ni gubitke svake kompanije (ni u smislu izveštaja o prihodima niti u smislu toka gotovine) ali prikazuje faktore koji im doprinose. To je razlika između količine proizvedene vode i prodate količine. Moguće je da ova neusklađenost proizilazi iz tehničkih gubitaka (tj. curenja) ili administrativnih gubitaka (tj. ilegalnih priključaka). (Voda koja je donosi prihod, međutim, ne utiče na učinak naplate.) IBNET podaci otkrivaju velike razlike u učinku među različitim kompanijama. Kao što je prikazano na Slici 11, procenat ne-prihodne vode je preko 60 procenata u Raškoj, Sjenici i Novom Pazaru, ali manje od 25 procenata u Novom Sadu, Vrbasu i Baču. Drugi pokazatelj je nivo broja zaposlenih. Ovaj pokazatelj varira od oko dva zaposlena na hiljadu priključaka u Sjenici, Subotici i Baču, do sedam zaposlenih na hiljadu priključaka u Novom Sadu i 13 na hiljadu priključaka u Leskovcu. Treći je nivo cena. One variraju od RSD 22 po kubnom metru u Sjenici do RSD 50 po kubnom metru. Ovaj podatak ukazuje da su moguća velika poboljšanja čak i u postojećem regulatornom okviru.[42]



88. Šta može biti urađeno? Najdostupnije rešenje za finansijske poteškoće u vodovodnim kompanijama bi bilo povećanje cena. U principu, lokalne samouprave su u velikoj meri nezavisne kod odlučivanja oko nivoa cena vode. Zahtevi za povećanje cene vode svaka kompanija obično predaju opštinskom veću godišnje. Ovi zahtevi moraju zatim biti odobreni od strane lokalnih vlasti, a zatim predati Ministarstvu trgovine, gde se proverava njihova usklađenost sa trenutnim zakonima. Od 2004. godine, Ministarstvo finansija je postavilo gornju granicu za povećanje cena, zabranjujući povećanje iznad projektovane stope inflacije. Ova odluka je loše uticala na finansijsko stanje mnogih opštinskih preduzeća. Iako je gornja granica inflacije navodno nepromenjena, nedavno su prijavljena značajna povećanja cena komunalnih usluga. Prema podacima IBNET, Novi Sad je povećao cene vode sa RSD 21/m3 u 2009. godini na RSD 38/m3 u 2010. godini i RSD 50/m3 u 2011. godini - što predstavlja uvećanje od 140

[41] Međunarodna mreža za upoređivanje performansi vodovodnih i kanalizacionih preduzeća, 2012. god, *Collection and Analysis of Utility Performance Benchmarks for Serbia for 2007 – 2011.*

[42] Prema finansijskom izveštaju Beogradskog vodovoda, kompanija je smanjila broj zaposlenih sa 2975 u 2008. godini na 2467 u 2011. godini. Međutim, troškovi za plate se nisu smanjili.

procenata. Kumulativna inflacija tokom dvogodišnjeg perioda je bila samo 18 procenata, prema izveštaju o inflaciji Narodne banke Srbije iz avgusta 2012. godine.[43]

89. Problem sa ovim pristupom je što on omogućava vodovodnim kompanijama da prebace neefikasnost svog poslovanja na potrošače. Gore naveden dokaz ukazuje da postoji puno prostora – barem što se tiče najneefikasnijih kompanija – da smanje troškove umesto ovog rešenja. To je moguće postići, na primer, kroz smanjenje prevelikog broja zaposlenih, unapređenje provere curenja (kako bi se smanjili tehnički gubici), smanjenje broja ilegalnih priključaka i unapređenje sprovođenja naplate. To je takođe moguće dostići kroz uvođenje pojedinačnih merača potrošnje u stambenim zgradama sa više stambenih jedinica. Trenutno, potrošnja vode se meri u zgradi, ali ne u pojedinačnim stambenim jedinicama. Umesto toga, udeo svakog stana u ukupnoj potrošnji se određuje na osnovu kvadrature stana. Merenje u pojedinačnim stambenim jedinicama bi verovatno smanjilo potrošnju u pojedinačnim domaćinstvima, smanjilo nivo vode koju kompanije moraju da proizvode i distribuiraju.

Centralno grejanje

90. Usluga daljinskog grejanja je u velikoj meri ograničena na stambene i poslovne potrošače u velikim gradovima u Srbiji. Prema podacima Ankete o potrošnji domaćinstava, samo dvadeset procenata od tri miliona domaćinstava u Srbiji ima daljinsko centralno grejanje. Tu uslugu pruža oko 60 kompanija za daljinsko grejanje, koje su u vlasništvu opština, i organizovane su kao javna preduzeća.

91. Finansijski učinak ovih kompanija se razlikuje u velikoj meri. Prema nedavnoj (2012. god) studiji koju je uradilo Ministarstvo regionalnog razvoja i lokalne samouprave,[44] 30 kompanija je ostvarilo profit u 2010. godini, dok je 26 kompanija radilo sa gubitkom. (Dve od anketiranih kompanija nisu podnele izveštaj o finansijskim rezultatima.) Detaljniji podaci o finansijskom učinku pojedinačnih kompanija mogu se pronaći u bazi podataka JKP, iako je pokrivenost svakako manja.[45] Od 40 kompanija koje su obuhvaćene u Bazi podataka JKP (uključujući Beograd i Novi Sad), 22 su prijavili profit u 2010. godini. Osamnaest je prijavilo gubitke. Kao što je prikazano na Slici 12, broj gubitaša daleko prevazilazi broj profitabilnih preduzeća.

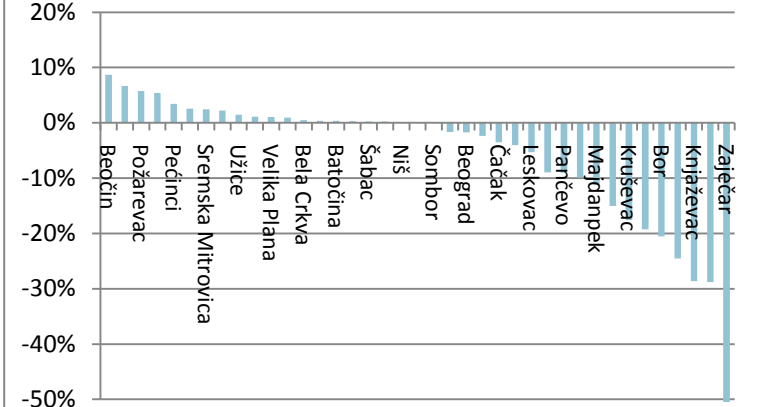
[43] Značajna povećanja cena se očekuju i u drugim sektorima takođe. Prema podacima iz vesti u Srbiji na dan 25. septembra, cena centralnog grejanja u Beogradu će skočiti za 18,5% počev od 1. oktobra 2012. godine. (Nivo cena je poslednji put promenjen 1. novembra 2011. godine. Inflacija u poslednja dva kvartala 2011. godine i u prva dva kvartala u 2012. godini je ukupno iznosila oko pet procenata). Cene javnog gradskog prevoza će biti povećane za 20% (u odnosu na nivo koji je poslednji put usklađen 1. januara 2011. godine.) Očekuje se da će cena centralnog grejanja u većini drugih gradova širom Srbije porasti između 10% i 20% u oktobru.

[44] Ministarstvo regionalnog razvoja i lokalne samouprave, septembar 2012. godine, Ekonomska analiza učinka lokalnih javnih komunalnih preduzeća. Izveštaj namerno nije obuhvatio dve najveće kompanije za daljinsko grejanje: u Beogradu i Novom Sadu. Još dve kompanije nisu podnele izveštaj o finansijskim rezultatima.

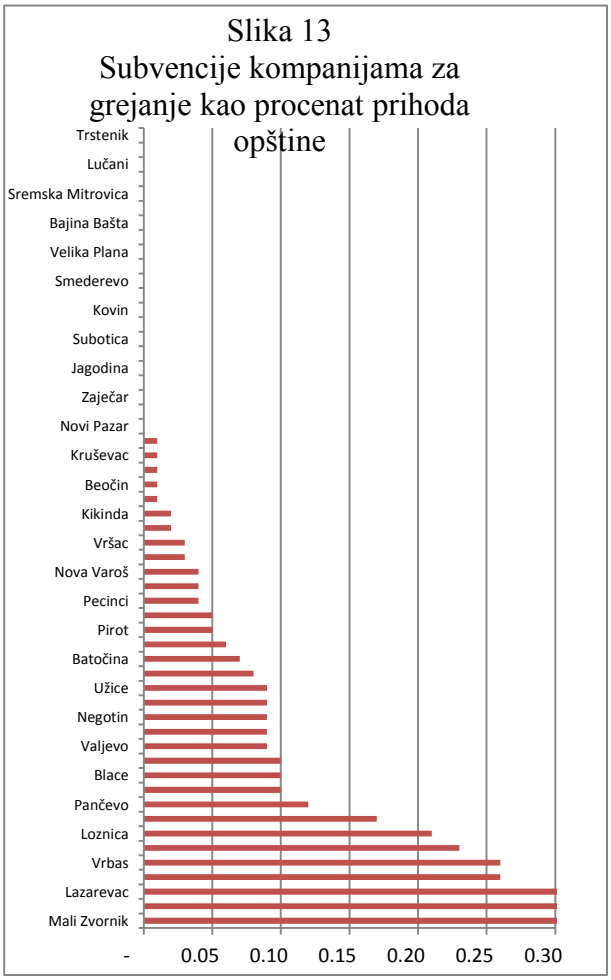
[45] Baza podataka JKP je skup osnovnih finansijskih statistika za javna komunalna preduzeća, na osnovu finansijskih izveštaja koje svako preduzeće mora da podnese Vladi.

92. Ali, podaci o profitu i gubicima ne ukazuju precizno na finansijski teret koji preduzeća za daljinsko centralno grejanje predstavljaju za njihove vlasnike – lokalne samouprave. Postoji nekoliko razloga za to. Prvo, prihodi koje prijavljuju ove kompanije uključuju opštinske subvencije. Prema studiji Ministarstva regionalnog razvoja i lokalne samouprave, 21 od ispitanih 56 kompanija su primile neke subvencije u 2010. godini. Nivo subvencija je varirao od iznosa od jednog procenta prihoda kompanije u Kruševcu do 67 procenata od prihoda kompanije u Obrenovcu.

Slika 12 Kompanije za daljinsko grejanje profit/gubici kao % prihoda



Slika 13
Subvencije kompanijama za grejanje kao procenat prihoda opštine



93. Ove subvencije kompanijama za daljinsko grejanje, međutim, retko kad čine značajan odliv ukupnih opštinskih budžeta. Kao što je prikazano na Slici 13, sa izuzetkom tri slučaja (Mali Zvornik, Petrovac na Mlavi i Lazarevac), opštinske subvencije kompanijama za daljinsko grejanje nisu prelazile 0.3 procenta opštinskih prihoda ni u jednoj opštini koju je pokrila studija Ministarstva regionalnog razvoja i lokalne samouprave. Prosek je bio 0.07 procenata. Direktne subvencije iz gradskog budžeta Beograda ka Beogradskim elektranama su takođe veoma skromne. Prema odluci o izvršenju budžeta iz 2011. godine, grad nije davao subvencije za operativne aktivnosti kompaniji za grejanje i potrošio je samo RSD 400 miliona na kapitalne transfere, što je jednako 0.6 procenata trenutnih prihoda.[46]

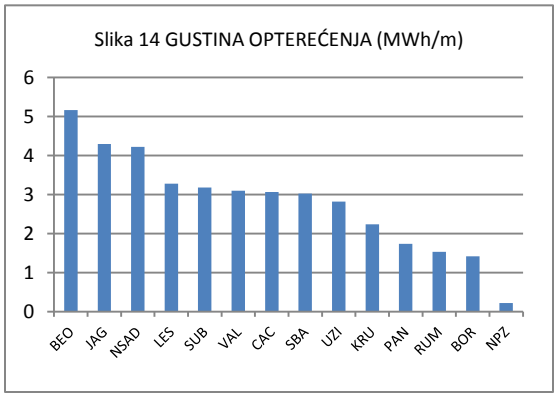
94. Pravo finansijsko opterećenje koje nameću kompanije za daljinsko grejanje je drugačijeg oblika. Prvo su troškovi kapitalnih

[46] Ipak, moguće je da ovi podaci u nedovoljnoj meri prikazuju meru u kojoj cene ne uspevaju da pokriju operativne troškove. Kompanija trenutno ima značajan zaostatak u plaćanju dugovanja Srbijagasu.

ulaganja koja moraju biti finansirana direktno iz budžeta lokalne samouprave. (Kao što je ranije navedeno, veći deo troškova rehabilitacije ili zamene postrojenja za proizvodnju i distribuciju toplotne energije se finansira direktno iz budžeta lokalne samouprave.) Od početka 1990-ih godina, najveći gradovi (Beograd, Novi Sad i Niš) su uložili dosta sredstava u svoje sisteme daljinskog centralnog grejanja, instalirajući efikasnije kotlove i popravljajući ili menjajući cevovode kako bi se smanjili gubici toplotne energije. Prema podacima studije Ministarstva regionalnog razvoja i lokalne samouprave, neophodne su dalje investicije. Pod trenutnim okolnostima, ovi troškovi će biti plaćeni iz budžeta lokalnih samouprava, a ne kroz naplatu grejanja.

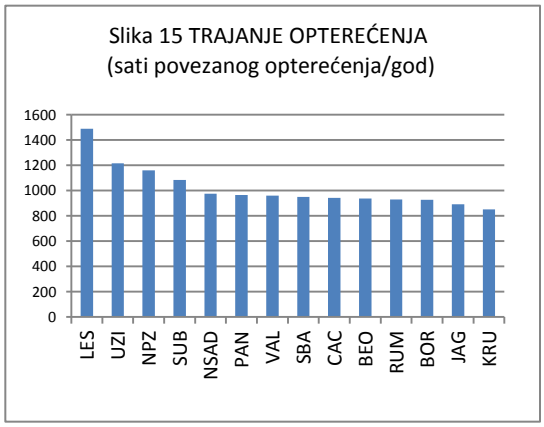
95. Ove kompanije takođe predstavljaju finansijsko opterećenje na svoje kreditore, u vidu docnji.[47] Ove docnje uglavnom nastaju zbog dobavljača goriva. Prema podacima studije Ministarstva regionalnog razvoja i lokalne samouprave, zaostala plaćanja kompanija za daljinsko centralno grejanje dobavljačima energenata je ukupno RSD 22,6 milijarde u 2010. godini (0.8 procenata BDP): RSD 18,06 milijardi za prirodni gas, RSD 3,15 milijardi za mazut iz Robnih rezervi, RSD 472,5 miliona za mazut sa slobodnog tržišta, RSD 887 miliona za ugalj i RSD 37 miliona za lož ulje.[48]

96. Zašto se finansijski rezultati među kompanijama razlikuju? U operativnom smislu, razlike među finansijskim rezultatima delimično odražavaju razlike u karakteristikama pojedinačnih sistema. Jedan takav faktor je gustina sistema; broj potrošača po kilometru mreže, ili, kako je češće mereno, gustina opterećenja grejanja (definisano kao iznos toplotne energije sprovedene po metru mreže). Sistemi manje gustine su skuplji za korišćenje od sistema veće gustine. Slika 14 prikazuje razlike u gustini opterećenja među 14 kompanija koje su uzete kao uzorak, uključujući Beograd i Novi Sad. (Pogledati Prilog 2 za pune nazive svake instance.) Kao što je prikazano, gustine opterećenja su znatno veće u Beogradu i Novom Sadu nego u kompanijama koje opslužuju manje sredine.

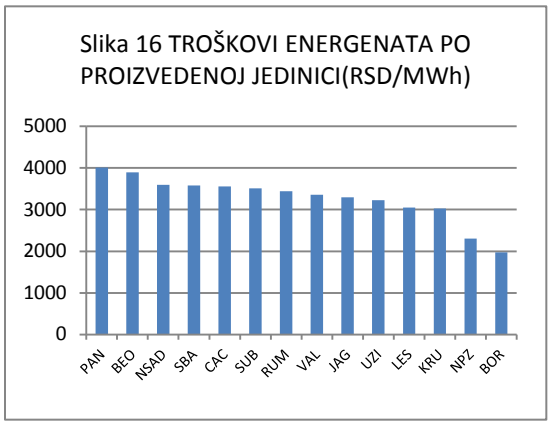


[47] Još uvek nije jasno da li ove docnje utiču na izveštaje o prihodima i gubicima pojedinačnih kompanija ili na cifre prikazane kao opštinske subvencije. Ukoliko kompanije prijave troškove u vidu evidencije, a ne potrošnje, izveštaji o gubicima i profitu će prikazivati dospela potraživanja koja nisu plaćena. Ali će takođe pokušati da razumeju u kojoj meri je kompanija subvencionisana. Sve dok je docnja neizmirena, kompanije subvencionišu njihovi zajmodavci, a ne vlasnici, tj. lokalna samouprava.

[48] Ove podatke treba pažljivo koristiti. Sa jedne strane, oni isključuju zaostala plaćanja kompanija u Beogradu i Novom Sadu i stoga mogu pogrešno prikazati veličinu duga. Sa druge strane, ovi podaci uključuju zaostala plaćanja koja imaju industrijski koncerni koje su sada preuzele kompanije za grejanje. Prema posebnoj studiji o zaostalim plaćanjima u lokalnim samoupravama koju je uradila Stalna konferencija gradova i opština, iznos zaostalih plaćanja prema kompaniji Srbijagas od strane svih javnih komunalnih preduzeća (bez Beograda) je RSD 2.5 milijarde od aprila 2010. godine.



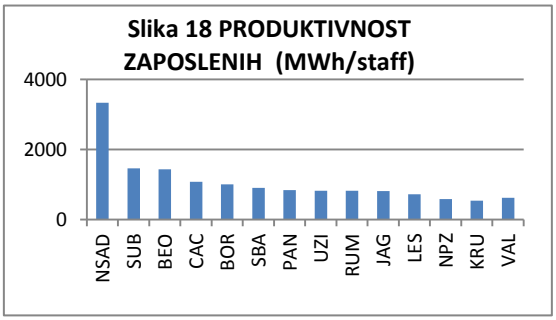
97. Drugi faktor je broj sati godišnje tokom kojih sistem funkcioniše punim kapacitetom. Pošto su kapitalni troškovi fiksni, sistemi koji rade punim kapacitetom su jeftiniji, po jedinici proizvedene toplotne energije, od onih koji rade samo naizmenično. Zbog istorije preterane gradnje, kapacitet iskorišćenosti širom Srbije je nizak. Drugi faktori takođe utiču. Za razliku od sistema u zapadnoj Evropi koji dopremaju toplu vodu čitave godine, kompanije za daljinsko centralno grejanje u Srbiji rade samo tokom grejne sezone. A čak i tokom grejne sezone, toplotna energija se dostavlja samo 16 sati dnevno, nasuprot 24. (Pošto su ove poslednje navedene politike jednake svuda, one pružaju bolje objašnjenje zašto su troškovi grejanja veći u Srbiji nego u zapadnoj Evropi; a ne pružaju objašnjenje zašto se cene grejanja razlikuju u kompanijama u Srbiji.) Kao što je prikazano na Slici 16, kapacitet iskorišćenosti je relativno jednak među 14 ispitanih kompanija.



98. Treći faktor je vrsta energenta koji se koristi. Vrste goriva se razlikuju u ceni i energetskom rezultatu. Iako se većina kompanija (uključujući Beograd i Novi Sad) oslanja na prirodni gas, neke kompanije (kao što je kompanija u Boru) se oslanjaju na ugalj. Iako ovo ne pruža manje cene goriva po MWh proizvedene toplotne energije (pogledati Sliku 16), prebacivanje na ugalj nije održiva mogućnost, zbog pitanja životne sredine.

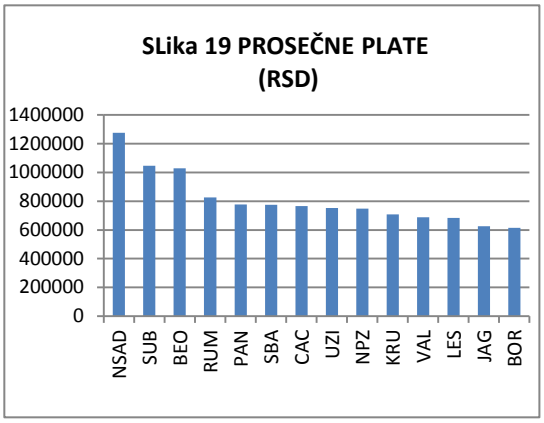
99. Da li je politika rada faktor? U manjoj meri jeste. Rad predstavlja 15 posto ukupnih proizvodnih troškova. Kao što je prikazano na Slici 17, postoje značajne varijacije u troškovima rada, po proizvedenoj jedinici toplotne energije, među kompanijama. Ove varijacije se kreću od RSD 400 po MWh u Novom Sadu do RSD 1300/MWh u Kruševcu.

100. Varijacije u troškovima rada istovremeno prikazuju razlike u broju zaposlenih i razlike u prosečnim platama. Često se može čuti da kompanije za daljinsko grejanje u Srbiji imaju previše zaposlenih. U poređenju sa zapadnoevropskim kompanijama, to je tačno. Moderne kompanije za daljinsko grejanje u zapadnoj Evropi obično imaju odnos 10 GWh po



zaposlenom. U Finskoj taj broj je čak i veći: 20 GWh/zaposleni. Zemlje u tranziciji obično imaju odnos 4 GWh po zaposlenom. U Srbiji, taj broj je obično 1 GWh po zaposlenom. Izuzetak je Novi Sad sa oko 3.5 GWh po zaposlenom.[49] Kao što je prikazano na Slici 18, produktivnost zaposlenih u drugim ispitanim kompanijama je daleko od tog iznosa.

101. A plate? Prosečne plate se ne razlikuju mnogo među kompanijama, iako su često veće u većim gradovima. Kao što je prikazano na Slici 19, nivo plate je najveći u Novom Sadu, Beogradu i Subotici. U Novom Sadu, relativno visoke plate su nastale usled visoke produktivnosti zaposlenih. Kao rezultat, kompanija za daljinsko grejanje u Novom Sadu ima najmanju platnu jedinicu po jedinici proizvedene toplotne energije.



102. Politike vezane za cene ne ispunjavaju na adekvatan način finansiranje operativnih troškova kompanija za daljinsko grejanje i nameću preterano finansijsko opterećenje na potrošače koji nisu u grupi stambenih potrošača. Trenutno, cene se formiraju na dva načina: ili na osnovu stvarne potrošnje ili na osnovu procenjene potrošnje, korišćenjem kvadrature kao pokazatelja. U Beogradu, na primer, većina ne-stambenih potrošača plaća grejanje na osnovu merene potrošnje. Ali, stambeni potrošači plaćaju na osnovu kvadrature stambene jedinice. Novi Sad, koji je u procesu uvođenja pojedinačnog merenja stambenim potrošačima, ima dve cene za stambene potrošače, jednu za one koji imaju merač i drugu cenu za potrošače koji još nemaju merače. Trenutno, samo Subotica ima sveobuhvatno individualno merenje u stambenim jedinicama.

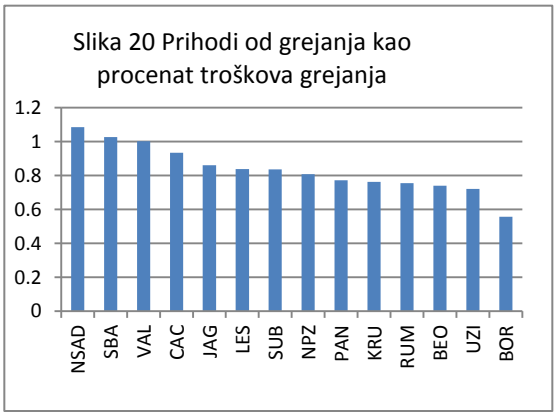
103. Svaka lokalna samouprava određuje svoje cene. Metodološki, proračuni cena su zasnovani na pristupu troškova usluge. Procene troškova su izvedene iz jednogodišnjih planova poslovanja. Očekivani nivoi proizvodnje toplotne energije, krajnja potrošnja i gubici su zasnovani na standardnim vrednostima i rezultatima iz prethodnih grejnih sezona. Predložena osnovna cena se izračunava kada se podele ukupni troškovi sa površinom koja se greje (u slučaju potrošača koji nemaju individualni merač) iz čega se dobija cena u odnosu RSD/m2.

104. Cene moraju biti odobrene od strane opštinskog veća. Obično opštinska veća nisu voljna da odobravaju povećanje cena i najčešće to rade dugo nakon su procene troškova postale zastarele. Kao rezultat, prihodi od prodaje toplotne energije ne pokrivaju operativne troškove. Slika 20 prikazuje prihode od grejanja kao procenat troškova grejanja u 14 kompanija koje su bile uzorak u ovoj studiji. Kao što je prikazano, prihodi od grejanja prevazilaze troškove samo u Novom Sadu i Šapcu. (Preduzeće u Valjevu je na nuli.) U Beogradu, prihodi od naplate pokrivaju samo

[49] Ove male brojke za Bor i Kruševac su u nekoj meri objašnjenje činjenicom da se obe kompanije oslanjaju na kotlarnice, koje zahtevaju više rada od drugih kotlova koji koriste drugačije gorivo. Ovo ne objašnjava niske brojke za kompanije koje se, kao Novi Sad, oslanjaju na prirodni gas.

75 procenata troškova, prema ovim podacima. U Boru, prihodi pokrivaju samo polovinu troškova.

105. Opštinska veća takođe imaju čest običaj da prebacuju troškove grejanja stanovništva na industrijske i komercijalne potrošače. Cene za kompanije su obično duplo veće od cena za stanovništvo. (Cene za državne zgrade ako što su bolnice i škole su obično negde između.) Kao rezultat, kompanije za daljinsko grejanje obično gube novac na usluge stanovništvu i nadoknađuju taj gubitak (barem delimično) kroz preteranu naplatu industrijskih i komercijalnih potrošača. Ovakva strategija je izuzetno neodrživa. Na kraju, veliki industrijski i komercijalni potrošači će se odlučiti da sami sebe snabdevaju sopstvenom toplotnom energijom, pre nego da služe kao zlatna koka za stambene potrošače.



106. Šta može biti urađeno? Kao i u slučaju vode, postoji razlog za podizanje cena, posebno za stanovništvo. Potrošači daljinskog grejanja bi trebalo da daju veći doprinos kapitalnim troškovima usluge dopremanja, pre nego da se uzdaju u opštinske budžete. A troškovi daljinskog grejanja bi trebalo da budu pokriveni od strane potrošača a ne zajmodavaca. Da li bi povećanje cena daljinskog grejanja predstavljalo veliki teret za siromašne? Samo u retkim slučajevima. Mali broj siromašnih ljudi živi u zgradama sa daljinskim grejanjem. Većina siromašnih u Srbiji žive u ruralnim oblastima ili urbanim zgradama bez daljinskog grejanja. Prema podacima Ankete o potrošnji domaćinstava iz 2010. godine, samo četiri procenta potrošača daljinskog grejanja su u donjem potrošačkom kvintilu i samo jedan procenat se nalazi ispod donje granice siromaštva. Za ova domaćinstva, finansijsko opterećenje koje bi izazvale veće cene grejanja moglo bi biti rešeno kroz ciljane subvencije.

107. Ipak, povećanje cena bi samo prebacilo teret neefikasnosti na potrošače. Šta je još moguće uraditi? Velike razlike u finansijskom učinku među kompanijama (i uspeh Novog Sada) ukazuju da postoji veliki broj mogućnosti za unapređenje efikasnosti, posebno među najlošijim kompanijama. Neka poboljšanja su tehnička. Kompanije bi trebalo, na primer, da uvedu sveobuhvatno merenje kako za stanovništvo tako i za druge potrošače. Suočavanje pojedinačnih potrošača sa troškovima grejanja koje zaista potroše može dovesti do smanjene potražnje – a samim tim i troškova proizvodnje i distribucije toplotne energije. Kao prvi korak, kompanije bi mogle da uvedu obavezno merenje za pojedinačne zgrade. Troškovi bi zatim bili raspoređeni između pojedinačnih stambenih jedinica na osnovu grejne površine ili – još bolje – raspoređivačima troškova toplotne energije (što je veoma rasprostranjeno u EU).

108. U tehničkom smislu, postoji takođe i slučaj distributivnih mreža odgovarajućih veličina kako bi se unapredila gustina opterećenja – smanjenjem oblasti sa niskog gustinom gde daljinsko

grejanje nije isplativo. Postoji takođe i slučaj usklađivanje proizvodnih kapaciteta kako bi se unapredila iskorišćenost kapaciteta. (Da li bi imalo smisla dopremati toplu vodu tokom leta kako bi se poboljšala iskorišćenost kapaciteta ostaje da se vidi.) Unapređeno utvrđivanje curenja i nadzor nad ilegalnim priključcima takođe mogu smanjiti tehničke i administrativne gubitke. Da li postoji slučaj masovnog otpuštanja? Sveukupno, postoje indicije koje podržavaju tvrdnje o prevelikom broju zaposlenih. Velika razlika u produktivnosti zaposlenih između Novog Sada i ostalih kompanija iz istraživanja ukazuju da bi većina kompanija mogla da funkcioniše sa daleko manjim brojem zaposlenih. Ali uštede neće biti velike, pošto udeo plata i troškova na zaposlene nisu veliki deo operativnih troškova.[50]

109. Iz perspektive menadžmenta i rukovodstva, može se takođe uvesti i nametanje minimalnih profesionalnih kvalifikacija za članove odbora i generalne direktore (kao i u slučaju vodovodnog sektora, iz istih razloga.) Kako bi se ojačala fiskalna disciplina unutar kompanija za centralnog grejanje, zajmodavci kompanija takođe moraju tražiti dospela potraživanja. Ovo može biti politički teško – Srbijagas bi svakako smatrala neprihvatljivim da obustavi dostavu prirodnog gasa Beogradu u sred zime kako bi naterala lokalnu samoupravu da plati zaostala potraživanja – ali je potrebno istražiti manje politički obojena rešenja.

Javni prevoz

110. Usluge javnog gradskog prevoza u Srbiji se obezbeđuje kroz različite vrste aranžmana. Najveći broj opština ima sopstvene kompanije za javni prevoz. Opštine (uključujući i one najveće) takođe angažuju privatne pružaoce usluga kako bi na određenim linijama pružali usluge prevoza. Čak i male opštine poput Aleksinca (broj stanovnika: 16,420) imaju sklopljene ugovore sa privatnim kompanijama za pružanje usluga prevoza do obližnjeg Niša.

111. Svakako, najveći i najskuplji sistem javnog gradskog prevoza u Srbiji je onaj u Beogradu. Beogradski sistem sadrži 1,717 km redovnih autobuskih linija, 122 km tramvajskih linija, 56 km trolejbuskih linija i 49 km linija minibuseva, zajedno sa železničkom linijom kojom upravljaju Železnice Srbije. Tokom prosečnog radnog dana, sistem u Beogradu preveze oko dva miliona putnika.

112. Najveći pružalac usluga javnog prevoza je *Gradsko saobraćajno preduzeće* (GSP) Beograd, kompanija u vlasništvu grada koja upravlja tramvajima, trolejbusima i autobusima. GSP je organizovano kao gradsko preduzeće i radi u okvirima sporazuma o pružanju usluga sa Direkcijom za javni prevoz. U okviru tog sporazuma, GSP Beograd ima monopol na trase tramvaja i trolejbusa, kao i na određene trase autobusa. Na preostalim autobuskim linijama, GSP

[50] Prema Bazi podataka JKP, ima samo 5,241 zaposlenih u 40 preduzeća koja su pokrivena u bazi podataka i 43 procenata ovih zaposlenih radi u Beogradu.

radi u saradnji sa privatnim kompanijama i autobuskom kompanijom, SP Lasta, koja je 62 procenta u vlasništvu države.

113. Privatne kompanije i Lasta pružaju usluge na posebnim linijama u okviru ugovora sa gradom. Privatne kompanije uključuju i dva konzorcijuma – Beobus i Poslovno udruženje privatnih autoprevoznika (PUPA) zajedno sa šest nezavisnih kompanija.[51] Kroz Direkciju za javni prevoz, grad dodeljuje ugovore kompanijama. Na poslednjem otvorenom tenderu 2005. godine, ugovori su potpisani na sedam godina. Ovi ugovori su kasnije produženi na još tri godine, što ih čini važećim do 2015. godine. Pored tramvaja, trolejbusa i autobusa, Železnice Srbije koje su u državnom vlasništvu pružaju usluge prevoza, kroz svoje ogranke, BeoVoz i BG:Voz. Iako grad Beograd finansira renoviranje vozova za nedavno pokrenute linije BG:Voz, ove usluge su inače u potpunosti finansirane od strane Železnica Srbije, koje su sa druge strane subvencionisane od strane republičke vlade.[52]

114. Rashodi za javni prevoz čine veliki udeo u gradskom budžetu. I to u nekoliko različitih oblika. Prvi se sastoji od operativnih subvencija za GSP Beograd. GSP pokriva manje od polovine svojih operativnih troškova iz naplate. U 2011. godini, prihod od naplate je pokrivao samo 45 procenata direktnih operativnih troškova i 37 procenata ukupnih troškova – samo neznatno poboljšanje u odnosu na nivo iz prethodne decenije.[53] Ovo je niži nivo pokrivenosti iz naplate nego u ostalim bivšim socijalističkim zemljama. Poljski, letonski i estonski gradovi su dostigli 70 – 80 procenata pokrivenosti troškova (u odnosu na ukupne troškove) početkom 1990-ih. Gradsko saobraćajno preduzeće u Budimpešti pokriva oko 50 procenata, ali sa velikim metroom i podzemnom železničkom mrežom i velikim investicijama u kvalitet usluge. Od 14 ruskih gradova koji su učestvovali u projektima Svetske banke od 1995. godine (i koji su slični Beogradu u smislu veličine i modalnih karakteristika) svi su dostigli oko 70 procenata.

115. Kao rezultat, grad je primoran da troši pozamašne količine novca na operativne subvencije kompaniji. Kao što je prikazano na Tabeli 8, subvencije za operativne troškove GSP Beograd su iznosile USD 59 miliona u 2011. godini, ili oko deset procenata ukupnih tekućih troškova grada. A čak ni to nije bilo dovoljno. Uprkos ovim subvencijama, GSP Beograd je prijavio gubitke od ukupno USD 22 miliona (RSD 1,553 miliona) u 2011. godini. Ovo je stalni problem: procenat povraćaja troškova u prethodne tri godine se kretao između 77 i 88 procenata. Prema podacima Državne revizorske institucije, GSP Beograd ima zaostala plaćanja od oko € 13 miliona (RSD 1,313 miliona) samo za obaveze prema fondovima obaveznog socijalnog osiguranja (penzijsko i zdravstveno) i poreskoj upravi. Razgovori sa GSP Beograd su ukazali da

[51] Veolia LUV, Tamnava, Ćurdić, Lui travel, Autokodeks i Presto

[52] Međutim, devet električnih vozova (7 u funkciji, 2 u tzv. „rezervi u pripravnosti“) je renovirao grad Beograd za novu uslugu BG:Voz, koja je počela sa radom u aprilu 2011. godine.

[53] Ranija studija Svetske banke utvrdila je da prihodi od naplate karate pokrivaju 34 procenta ukupnih operativnih troškova GSP Beograd u 2002. godini. Podaci iz 2002. i 2011. godine su zasnovani na lošim računovodstvenih sistemima, sa niskom amortizacijom i nepouzdanim tretiranjem transakcija kao što su jednokratni prihodi, kapitalizovane popravke, doprinosi fondovima, itd. Nov sistemski zakon za računovodstvo je u fazi usvajanja u parlamentu.

oni očekuju da će se ova zaostala plaćanja na kraju platiti iz gradskog budžeta. Pored subvencija ka GSP Beograd, grad takođe troši velika sredstva na subvencije za operativne troškove privatnih kompanija. Kao što je prikazano na Tabeli 8, te subvencije su ukupno dostigle iznos od skoro USD 50 miliona (RSD 350 miliona) u 2011. godini.

Tabela 8. Rashodi na gradski prevoz u gradu Beogradu (milioni USD)				
	2008	**2009**	**2010**	**2011**
Rashodi Direkcije za javni prevoz	181.3	108	116.3	123.2
Subvencije GSP Beograd	93.9	56.3	52.9	65.0
Subvencije za operativne troškove	70	54.6	48.4	59.0
Kapitalne subvencije	24	1.6	4.5	5.7
Subvencije SP Lasta	19.1	0	0	0
Subvencije za operativne troškove	19.1	0	0	0
Subvencije privatnim kompanijama	37	39.9	44.8	48.6
Troškovi / investicije u železnice	N/A	4.5	9.6	0
Domaći zajmovi / krediti	0	0	4	0
Sopstveni prihodi	26.2	0	0	0
Suficit iz prethodnih godina	0	7.6	4	2
Ukupni rashodi grada Beograda	1056.1	973.6	956.9	999.9
% potrošnje grada na javni prevoz	0.28	0.26	0.25	0.22
Dobijeno iz republičkog budžeta	111.5	41.1	43.5	40.1

116. Grad takođe troši značajna sredstva na kapitalne investicije. Kao što je prikazano u Tabeli 8, direktne kapitalne subvencije GSP Beograd su bile u ukupnom iznosu od USD 5.7 miliona (RSD 424 miliona) u 2011. godini. Glavne nove kapitalne investicije su u radovima. Od 2011. godine, kupljeni su novi tramvaji. 30 tramvaja je pušteno u rad od kraja 2012. godine. Grad takođe planira da proširi vozni park autobusa. U 2012. godini, EBRD je obnovila zajam od EUR 65 miliona preduzeću GSP Beograd kako bi finansirali kupovinu 400 autobusa.[54] Grad će indirektno garantovati za ovaj Zajam.[55] Pored toga, grad ima ambiciozni plan da izgradi metro. Ukupni troškovi za sistem sa tri linije dužine 25 km su procenjeni na € 2 milijarde. Troškovi samo prve faze – sekcija Linije 1 – su procenjeni na €540 – 703 miliona. Prihodi od naplate neće ni na koji način doprinositi ovim troškovima.

[54] Zajam pokriva polovinu procenjenih troškova od EUR 130 miliona za kupovinu 280 modernih zglobnih autobusa sa dizel motorima i 120 autobusa na kompresovani prirodni gas. Otvoreni tender za kupovinu 180 modernih zglobnih autobusa je završen u 18. oktobra 2012. godine. EBRD je pokušala da pronađe još komercijalnih banaka koje bi podržale preostalu polovinu ovog plana – dodatnih EUR 65 miliona – ali, pošto je u pitanju nešto novo i nepouzdano, to se još uvek nije desilo. Zajam zahteva od GSP Beograd da počne sa razvijanjem Plana smanjivanja i pripreme Plana za restrukturiranje, sa fokusom na transformaciju u strukturu holding kompanije po tipovima saobraćaja, posebnim ugovorima za pružanje usluga, unapređenjima u broju zaposlenih i operativi, i u partnerstvu sa privatnim sektorom.

[55] Pod uslovima sporazuma između Grada i EBRD, Grad je u obavezi da osigura da će prihodi GSP biti dovoljni kako bi ovo preduzeće moglo da servisira ovaj dug. Ipak, Grad nije direktni garant za vraćanje zajma.

117. U principu, viši nivoi cena bi smanjili potrebu za subvencijama. Zašto je onda naplata toliko niska? Jedan deo razloga je u tome što su cene relativno niske za evropske standarde. Kao što je prikazano na Tabeli 9, cena dnevne karte u Beogradu (USD 0.83-1.68) je veća nego u Bukureštu, ali znatno niža od Zagreba ili Budimpešte, a da ne spominjemo Madrid i Pariz. Problem je takođe u toke što postoji previše izuzetaka. Kao što je prikazano na Tabeli 10, sva deca školskog uzrasta i lica starija od 65 godina se voze besplatno, zajedno sa pripadnicima vojske i trudnicama. Drugi evropski gradovi takođe nude popuste za određene kategorije putnika, ali nisu toliko velikodušni. Neki su zasnovani na primanjima. U Parizu, na primer, popust za penzionere je predmet analize primanja, koja utvrđuje da li će se oni voziti sa popustom od 50 procenata ili besplatno. U Zagrebu, karta za javni prevoz sa popustom se dobija samo na zahtev i samo ukoliko kandidat ima mala primanja ili prima socijalnu pomoć.

Tabela 9 – Poređenje cena prevoza u odabranim evropskim gradovima (US dolari)

Cena javnog prevoza	Zagreb	Sarajevo	Bukurešt	Budimpešta	Madrid	Pariz	Beograd
Jedna karta (puna cena)	1.72 to 2.58	1.06	0.37 to 1.00	1.46 to 1.83	1.97 to 2.63	1.67 to 2.24	0.83 to 1.68
Dnevna karta (puna cena)	6.88	3.50	2.29 to 4.57	7.09	-	8.42 to 13.49	-
Mesečna karta (puna cena)	68.80	35.03	14.29 to 22.87	44.82	68.69	82.77	37.20
Puna cena (pretplata)	61.92	35.03	14.29	44.82	68.69	41.39 to 82.77	37.20
Penzioneri	20.64	0.00 to 9.25	0.00	16.92	15.53	20.66	0.00
Osnovci	15.48	9.12 to 13.35	7.15	17.61	44.08	34.44	0.00
Srednjoškolci	20.64	10.58 to 12.62	7.15	17.61	44.08	34.44	12.73
Studenti	20.64	21.81	7.15	17.61	44.08	34.44	12.73
Cena kazne (na licu mesta)	36.98	17.58	14.29	36.59	263.18	50.00	17.35

Tabela 10 – Popust u javnom prevozu po kategorijama

Kategorije koje se voze besplatno/sa popustom	Zagreb	Sarajevo	Bukurešt	Budimpešta	Madrid	Pariz	Beograd
Penzioneri	-67% to -100%	-74% to -100%	-100%	-62%	-77%	-50% to -75%	-99% to -100%
Mala deca	-100%	-100%	-100%	-100%	-36%	-50% to -100%	-100%
Osnovci	-75% to -100%	-62% to -74%	-50%	-61%	-36%	-58%	-100%
Srednjoškolci	-67% to -100%	-64% to -70%	-50%	-61%	-36%	-58%	-66%
Studenti	-67% to -100%	-38%	-50%	-61%	-36% to 0%	-58%	-66%
Trudnice	0%	0%	0%	0%	0%	0%	-100%
Nezaposleni	-100%	0%	0%	-100%	0%	0%	-66%
Slepi, invalidi i ostale med.	-67% to -100%	-45% to -59%	-100%	-62% to -100%	-20%	-50% to -100%	-66% to -100%
Socijalne kategorije	-67%	0%	0%	-62%	-50%	0% to -50%	-66%
Pripadnici vojske, policije, itd	0% to -100%	0% to -100%	0%	0% to -62%	0%	0%	-100%

118. Drugi problem je izbegavanje plaćanja karte. Do nedavno, putnici su kupovali papirne karte u kioscima ili su koristili mesečne markice. Međutim, to nije proveravano na ulazu u prevoz. Umesto toga, povremeno su ih proveravali lutajući kontrolori, koji su rutinski izbegavani. U februaru 2012. godine, grad je uveo novi elektronski sistem naplate, BusPlus, na linijama kojima upravlja GSP Beograd, Lasta, Železnice Srbije i privatne kompanije. U principu, putnici bi trebalo da na ulazu spreme karticu, 'očitaju' je na elektronski skener koji je postavljen na ulazu u svako vozilo. Poštovanje ovog pravila proverava 500 kontrolora. Podaci iz prva tri

kvartala 2012. godine ukazuju da je ova mera doprinela uvećanju prihoda od naplate u nekoj meri. Na godišnjem nivou, prihodi od gradskog prevoza su porasli za samo deset procenata (pogledati Tabelu 11). Ali i dalje je prisutno komično izbegavanje kontrolora – koje se još uvek procenjuje na oko 30 procenata. Ovo je delimično zato što su podsticaji za plaćanje i dalje veoma slabi. Iako su kazne za neplaćenu kartu visoke,[56] vozači ne zabranjuju ulaz putnicima koji nisu overili svoju karticu. Sa njihove strane, kontrolori imaju vrlo malo moći za sprovođenje pravila. Oni mogu zahtevati da vide kartu ali putnik može odbiti da ih posluša. Čak i ako putnik prizna da nema kartu, kazna se retko sprovodi. Nedavno, situacija se pogoršala. U septembru, gradonačelnik Beograda je najavio da putnici sa mesečnim kartama neće više morati da overavaju svoje kartice. (Ovo je bio odgovor na pritužbe da proces overavanja oduzima mnogo vremena prilikom ukrcavanja putnika.) Kao rezultat toga, izbegavanje plaćanja će se sigurno nastaviti na visokom nivou.

Tabela 11. Trendovi u prihodima od naplate (milioni USD)

Godina	Gradski (ITS1)		Prigradski (ITS2)		Ukupno
	Privatne kompanije + SP Lasta-gradski	GSP Beograd	Privatne kompanije	SP Lasta	
2009	21.1	61.7	0.472	15.4	98.7
2010	20.9	59.4	0.365	13.4	94.1
2011	23.9	66.2	0.364	14.4	105
2012 (q1-q3)	19.5	54.7	0.722	11.4	86
2012 godišnje	26.0	72.9	1.0	15.2	114.7
% povećanja 2011-2012 (godišnje)	9%	10%	164%	6%	9%

119. Glavni razlog za visoku stopu izbegavanja plaćanja jeste nedostatak podsticaja kod kompanija da sprovode naplatu. U njihovim trenutno važećim ugovorima, prevoznici (uključujući GSP Beograd) su plaćeni na osnovu bruto operativnih troškova. Prihodi od naplate ne ostaju kod prevoznika; umesto toga, ti prihodi se uplaćuju u Direkciju za javni prevoz. Kao rezultat takve situacije, prevoznici nisu motivisani da se potrude da svi plaćaju kartu.

120. U principu, prihod od naplate može biti uvećan kroz rešavanje ovih problema. Moguće je povećati cene prevoza. Izuzimanje po kategorijama bi moglo biti smanjeno. Posebno, izuzeci koji su usmereni ka smanjenju troškova za putnike sa malim primanjima bi mogli biti bolje usmereni. Umesto izuzimanja čitave kategorije putnika, kao što su penzioneri, izuzeci bi mogli biti uslovljeni proverom, kao što je uređeno u Parizu ili Zagrebu. Nekoliko mera bi moglo biti preduzeto radi smanjenja izbegavanja plaćanja. Prvo, gradonačelnik bi mogao ponovo uvesti zahtev da svi putnici očitavaju svoje BusPlus kartice. Drugo, vozači autobusa bi mogli sprovoditi

[56] Kazna je RSD 1500 (USD 17.35) ukoliko se plati u roku od 15 dana. U suprotnom, taj iznos je RSD 3000 (USD 34.70).

taj zahtev tako što će odbijati ta puste putnike koji odbijaju da očitaju svoju karticu. Podsticaji za naplatu bi mogli biti ojačani izmenama odredbi dodeljenih ugovora na osnovu bruto troškova, i potrebno je da ugovori budu dodeljeni na osnovu neto troškova.[57]

121. Ali, (kao u slučaju vodovoda) fokusiranje samo na povećanje naplate će samo prebaciti troškove nastale usled neefikasnosti sistema na putnike. Dokaz za takve neefikasnosti postoji. Prvo, troškovi rada su preterani, naročito u GSP Beograd. U 2011. godini, plate su činile gotovo 50 procenata svih rashoda GSP Beograd. Nasuprot tome, Lasta je imala iznos plata jednak 28 procenata ukupnih rashoda. Komičan dokaz je da razlog za to nije preterani broj zaposlenih u GSP Beograd, već zbog toga što postojeći kolektivni ugovori propisuju relativno kratak radni dan, što dovodi do toga da kompanija plaća velike količine prekovremenog rada. Drugo, mreža je preterano dugačka. Na nekim linijama ima veoma mali broj putnika da bi se opravdao trenutni nivo usluge. Smanjenje učestalosti usluge moglo bi uštedeti novac. Direkcija za javni prevoz namerava da se pozabavi ovim problemom kroz plan smanjenja (kao što je ranije navedeno) podržan od strane EBRD. Direkcija namerava da se pozabavi ovim poslednjim problemom kroz sveobuhvatni pregled postojeće mreže. Pregled će proceniti dužinu, kapacitet i učestalost usluge svih linija javnog gradskog prevoza, sa ciljem smanjenja preklapanja i boljeg uklapanja ponude i potražnje. Ovo bi trebalo da bude prioritet.

122. Grad bi takođe trebalo da smanji potrebu za subvencijama kroz dodelu ugovora za javni prevoz na bazi konkurentnosti. Kao što je gore navedeno, prevoznici (uključujući GSP Beograd) su plaćeni na osnovu bruto operativnih troškova. Iznos koji se plaća svakom prevozniku se utvrđuje na osnovu formule u kojoj je broj putnih kilometara koje pređe svaki autobus pomnožen sa standardnim iznosom, izraženim u RSD. Broj putnih kilometara za dati autobus se izračunava množenjem (1) broja zakazanih polazaka autobusa sa (2) brojem sedišta u autobusu i (3) dužinom autobuske linije. U slučaju Laste i privatnih prevoznika, dodatni element se dodaje kako bi se prikazala starost autobusa. Standardni iznosi su fiksni u vreme kada je ugovor dodeljen, i predviđeni su za plaćanje operativnih troškova, plata vozača, amortizaciju i mali povraćaj investicije. Ono što je ključno, iz ugla gledanja prevoznika, je standardni iznos koji se plaća po putnom kilometru. Ukoliko prevoznik može pružiti uslugu za iznos manji od navedenog, prevoznik ostvaruje profit. Ukoliko ne može, onda je na gubitku. Kao rezultat, prevoznik je podstaknut da radi efikasno. Ali, grad nema nikakve koristi od unapređenja efikasnosti prevoznika: iznos koji treba da plati prevozniku je fiksni u vreme dodeljivanja ugovora. Kako bi se rešio ovaj problem, ugovore bi trebalo dodeljivati na bazi konkurentnosti prilikom sledećeg tendera. Čak i ako bi se nastavilo sa plaćanjem na bazi bruto (a ne neto) troškova, prevoznici bi mogli da se nadmeću na osnovu cene – tj. na osnovu iznosa za putni kilometar koji su spremni da prihvate. Ukoliko Direkcija za javni prevoz odluči da dodeli ugovore na osnovu neto troškova, ugovori bi na sličan način mogli biti dodeljeni na osnovu

[57] U okviru ugovora sa bruto plaćanjem, direkcija plaća prevozniku određen iznos, koji je predviđen za pokrivanje svih troškova linije. Prevoznici predaju direkciji sve prihode od naplate. Kod ugovora sa neto troškovima, prevoznik zadržava prihode od naplate. Subvencije od direkcije, ukoliko ih ima, su namenjene pokrivanju samo očekivane razlike između operativnih troškova i prihoda od naplate.

iznosa po putnom kilometru koji je prevoznik spreman da prihvati, sa iznosom koji je, u ovom slučaju, izražen u neto troškovima. Ovo bi doprinelo dodatnoj koristi a to je podsticanje sprovođenja naplate.

123. Nažalost, svi ovi napori ka smanjenju subvencija mogu biti poremećeni ambicioznim projektom grada za izgradnju metroa. Novi sistem visokog kapaciteta koji je predložen gradu nije dovoljno ekonomski i finansijski analiziran. Posebno, nisu ozbiljno razmotrene druge jeftinije alternative.[58] Ovu odluku bi trebalo preispitati pre opredeljivanja većih sredstava.

Druga opštinska preduzeća

124. Lokalne samouprave su osnivači velikog broja preduzeća u drugim sektorima, od kojih su neka veoma velika. Šesto po veličini opštinsko preduzeće u Srbiji je Gradska čistoća Beograd, sa prihodima od RSD 4.14 milijarde u 2010. godini i profitom od RSD 243 miliona (prema podacima iz zvaničnog finansijskog izveštaja preduzeća). Još jedna velika kompanija je Gradsko stambeno u Beogradu. Ovo je ostatak iz perioda socijalizma i višeporodičnog stanovanja. Sa privatizacijom, pojedinačne stambene jedinice su prodate stanarima koji su tu živeli, ali je Gradsko stambeno u Beogradu nastavilo sa pružanjem usluga održavanja kako bi se pružilo redovno održavanje fasada i krovova, zajedničkih površina i liftova, kao i usluge mesečnog čišćenja u deset od 17 beogradskih gradskih opština. Prema revidiranom budžetu kompanije iz 2012. godine, kompanija ima prihode i rashode u iznosu od RSD 2.4 milijarde. U velikoj meri se finansira iz naknada za čišćenje i održavanje.[59] Iznos naknade za održavanje se zasniva na površini svake jedinice, bez obzira na lokaciju zgrade. (Naknada je veća za zgrade sa liftovima nego za zgrade koje nemaju liftove.) Naknada za čišćenje predstavlja fiksni iznos po stambenoj jedinici. Upravni odbor kompanije određuje naknade, što zatim odobrava gradsko veće. Naknada za održavanje pokriva samo redovno održavanje. Velike popravke (kao što su obnavljanje fasada ili zamena liftova) zahtevaju posebne ugovore sa skupštinom stanara, uz posebno plaćanje. (Ukoliko lift ne može da se popravi, kompanija će ga zapečatiti (iz bezbednosnih razloga), ali ga neće zameniti ukoliko se skupština stanara ne složi da plati novi lift.) Kupci stambenih jedinica u novim zgradama ne moraju da potpišu ugovor sa kompanijom za održavanje, iako su po zakonu dužni da obezbede održavanje zajedničkih površina.

[58] Iako Master plan spominje finansijsku održivost, finansijska sadržina je ograničena na procenu troškova investicije. Operativni troškovi i prihodi, cene i finansijske politike nisu pravilno ocenjene u ovom pristupu strateškog planiranja.

[59] Naknada za održavanje čini 47 procenata budžetiranih prihoda, a naknada za čišćenje još 17 procenata. Dodatnih 10 procenata se dobija iz najma, sedam procenata iz specijalnih ugovora za veće radove (pogledati tekst) i pet procenata iz subvencija za domaćinstva sa malim primanjima. Ne postoji nikakav trag o transferima kompaniji u Odluci o izvršenju budžeta grada iz 2011. godine.

Osnovne promene u rukovođenju

125. Da li su neophodne osnovne promene u rukovođenju? Kritičari su se složili da se poboljšanja u operativnoj efikasnosti opštinskih preduzeća neće desiti bez osnovnih promena u strukturi rukovođenja kompanijama. Nacrt Strategije prethodne Vlade za restrukturiranje javnih komunalnih preduzeća[60] iznosi argument da je loše rukovodstvo odgovorno za slab učinak opštinskih preduzeća. Ova Strategija u određenoj meri pripisuje te slabosti, delimično i politizaciji menadžmenta – tendencija da direktori budu postavljeni iz političkih razloga (a ne zbog kompetentnosti) i da se menjaju nakon svake promene političkog vođstva u državi. Kao rezultat, tvrdi se da se čak i kompetentni menadžeri koncentrišu na kratkoročne rezultate. Ova pitanja su prikazana u programskom dokumentu o Zajmu za razvojne politike koji podržava Svetska banka, koji navodi 'korporativno upravljanje JKP je glavni izazov zbog političke umešanosti. Slično drugim grupama javnih preduzeća, postoji politički proces odabira menadžmenta i odbora koji proizvodi slabe rezultate u smislu kvaliteta menadžerskih veština i nezavisnosti u donošenju odluka. Ovaj slab model upravljanja doprinosi lošem učinku javnih komunalnim preduzeća.'

126. Nacrt Strategije prethodne Vlade za restrukturiranje javnih komunalnih preduzeća predlagao je neka rešenja. Prvo je bilo da se promeni način odabira članova odbora u javnim komunalnim preduzećima. Kao što je predloženo u nacrtu Strategije, najmanje 50 procenata upravnih odbora bi trebalo da čine ljudi sa relevantnim profesionalnim iskustvom, a ne članovi političkih stranaka. Ovi uslovi bi trebalo da budu čvrsti kako se ne bi menjali sa svakom promenom opštinske vlasti. Po istom principu, od direktora javnih komunalnih preduzeća bi trebalo zahtevati da imaju najmanje pet godina relevantnog radnog iskustva. Kao i članovi odbora, i oni bi trebalo da se distanciraju od političkih stranaka. Neki od ovih predloga su uvršteni u novi Zakon o javnim preduzećima. Po Zakonu o javnim preduzećima, *svi* članovi nadzornog odbora u javnom preduzeću moraju biti eksperti u relevantnoj oblasti i moraju imati najmanje tri godine iskustva u rukovođenju. Direktori takođe moraju imati ekspertizu u relevantnoj oblasti i najmanje pet godina radnog iskustva, od kojih tri godine u istoj poslovnoj oblasti u kojoj je preduzeće i tri godine iskustva na rukovodećim položajima. Zakon takođe propisuje da se direktori biraju putem konkursa od strane komisije sastavljene od pet članova. Iako će članove komisija postavljati lokalne vlasti, članovima opštinskih veća nije dozvoljeno da budu u komisijama. Ipak, novi zakon ne uključuje predložene varijacije mandata. Novi zakon samo navodi da će svi članovi nadzornog odbora, kao i direktor, biti postavljani na mandat od četiri godine.

127. Strategija prethodne Vlade se takođe zalagala za novi instrument odgovornosti: 'sporazum o pružanju usluga' između opštine i javnog komunalnog preduzeća koji bi definisao operativne i finansijske ciljeve koje je potrebno ispuniti u određenom vremenskom roku i

[60] Strategija za restrukturiranje javnih komunalnih preduzeća u Srbiji, 24. jun 2011. god

definiše nivo finansijske podrške koju će kompaniji pružiti budžet lokalne samouprave u tom periodu. Sporazum o pružanju usluga bi takođe zahtevao od komunalnih preduzeća da pripreme poslovni plan, navodeći projekcije prihoda i rashoda i projektovane nivoe cena. Treba primetiti da važeći zakon o javnim komunalnim preduzećima već zahteva od njih da pripremaju planove poslovanja i navodi da je izbegavanje ove obaveze u skladu sa zakonom kažnjivo i to kroz suspenziju budžetskih transfera iz republičkog budžeta. Do sada nije primećeno da su ove odredbe na snazi.

128. Strategija je takođe predlagala nekoliko promena u organizaciji i pravnom statusu opštinskih komunalnih preduzeća. Prema Strategiji, odgovornost za kapitalne investicije i operacije bi trebalo konsolidovati u svakoj kompaniji (nasuprot trenutnim aranžmanima u kojima su kapitalne investicije odgovornost opštine, a kompanije su samo pružaoci usluga.) Po istom principu, vlasništvo nad imovinom za snabdevanje vodom bi trebalo prebaciti sa države na opštine, što bi omogućilo svakoj opštini da zatim prenese imovinu na kompaniju ili potpiše ugovor sa kompanijom koji će regulisati iznajmljivanje ili korišćenje imovine. Međutim, Strategija ne pruža mnogo objašnjenja za ove preporuke, niti deluje kao da su to neophodni uslovi za reformu. Francuska, na primer, ima dugu i uspešnu istoriju angažovanja stranih kompanija za pružanje vodovodnih usluga, dok su zajednice zadužene za izgradnju i vlasništvo nad vodovodnom imovinom.

129. Strategija je takođe preporučivala transformisanje komunalnih preduzeća u kompanije koje podležu zakonu o pravnim licima. Ovo bi omogućilo komunalnim preduzećima da postanu akcionarska društva, što bi zauzvrat olakšalo delimično privatno vlasništvo i olakšalo regionalnu konsolidaciju (tj. konsolidaciju nekoliko opštinskih vodovodnih kompanija u jednu kompaniju koja bi opsluživala nekoliko opština). Opet, ni jedno od ovih rešenja ne deluje kao ključna komponenta reforme. Kao što se i sama Strategija slaže, verovatnoća za ubeđivanjem privatnih investitora da preuzmu udeo u vodovodnim komunalnim preduzećima u Srbiji je mala, barem kratkoročno. A koristi od konsolidacije odvojenih vodovodnih preduzeća u jednu organizaciju su ograničene. Srpske opštine su velike, u teritorijalnom smislu. Kompanija koju poseduje jedna opština već može da opslužuje nekoliko različitih gradova u okviru granica opštine. Po istom principu, uštede koje bi se postigle kroz konsolidaciju bi, po svemu sudeći, bile male. Osim u slučaju zajedničkih proizvodnih postrojenja, vodovodni sistemi rade u fizičkoj izolaciji: jedan sistem opslužuje jedan grad. Ekonomija obima koja može biti izvedena iz konsolidacije bi uključivala uštedu u administrativnim troškovima i kupovini velikih količina. Prema EBRD, EU će u svakom slučaju insistirati na konsolidaciji vodovodnih kompanija kao uslov za finansiranje iz EU.

KONTROLISANJE ZADUŽIVANJA LOKALNIH SAMOUPRAVA

Dug po ugovorima

130. Pored opterećenja koje lokalne samouprave vrše na republički budžet, republička Vlada se suočava i sa mogućom eksplozijom opštinskog duga – i mogućim zahtevima za finansijsko spašavanje.

131. Prema Zakonu o javnom dugu, opštinama je dozvoljeno da se zadužuju radi finansiranja kapitalnih investicija. One mogu da se zadužuju na domaćim i stranim tržištima kapitala, u domaćoj ili stranoj valuti, u vidu zajma ili obveznica, što je podložno određenom maksimumu (kasnije u tekstu je pojašnjeno). Iz makro perspektive, sadašnji iznos duga lokalnih samouprava nije veliki. Iznos duga lokalnih samouprava krajem 2012. godine, bio je jednak samo 2% BDP-a. Sa izuzetkom Beograda, trenutni iznos duga se ne čini izuzetno velikim u smislu sposobnosti lokalnih samouprava da vraćaju taj dug. Izuzimajući Beograd, iznos duga lokalnih samouprava jednak je samo 17% opštinskih prihoda u 2011. godini. Ipak, taj iznos ubrzano raste. Kao što je prikazano na Slici 21, ukupan iznos duga lokalnih samouprava više je nego udvostručen, izražen u evrima, između kraja 2009. godine i kraja 2012. godine.

132. Nešto više od polovine duga lokalnih samouprava je zaduženo kod međunarodnih finansijskih institucija (IFI) koje nude uslove povoljnije nego kod komercijalnih banaka. Glavni kreditori među međunarodnim finansijskim institucijama su EBRD i EIB. Međutim, dug kod domaćih poverilaca je u porastu. Od 2001. godine iznos duga kod lokalnih komercijalnih banaka povećan je deset puta (u EUR). (Videti Sliku 22). Pored

toga, opštine su sada počele da izlaze na tržište obveznica. Do sada su samo dve lokalne samouprave[61] izdale obveznice: Novi Sad i Pančevo. Međutim, sedam drugih lokalnih samouprava[62], uključujući i Beograd razmatraju izdavanje obveznica 2013. godine i pribavile su tehničku pomoć od bilateralnih donatora da im pomognu u tome.

133. S obzirom na sadašnji relativno nizak nivo ukupnog opštinskog duga, ima li tu razloga za zabrinutost? Ima, i to iz nekoliko razloga. Prvi je slučaj Beograda. Iznos beogradskog duga je veliki i u porastu. Od kraja 2011. godine, iznos koji je neposredno grad dugovao bio je ukupno RSD 37,3 milijarde. To je približno jednako 60% gradskog prihoda u 2011. godini. Teret servisiranja tog duga je znatan. Prema podacima o izvršenju budžeta za 2011. godinu, servisiranje duga je iznosilo RSD 3, 825 miliona ili 6% od tadašnjeg ukupnog prihoda. Veći deo tog duga je ugovoren u prethodne četiri godine za veće infrastrukture projekte, uključujući novi most preko reke Save[63], tramvajske linije i rekonstrukciju objekata komunalnih preduzeća. Većinu toga su finansirale međunarodne finansijske institucije. Istekom grejs perioda, teret servisiranja duga će se verovatno povećati. Čak i da grad ne uđe u nova zaduženja, teret servisiranja duga, bez grejs perioda, iznosiće 8% tekućih prihoda.[64]

134. Drugi razlog za zabrinutost je u tome što druge velike opštine mogu slediti primer Beograda. Odnos dug/prihod u Kragujevcu je već 33%. U Nišu, iznos duga je povećan sa RSD 41,8 miliona na kraju 2010. godine, na RSD 1,1 milijardi na kraju 2011. godine, dostižući odnos dug/prihod (na kraju 2011. godine) od 22%.

135. Rizici od nesolventnosti opština se povećavaju uslovima pod kojima su sklopljeni ugovori. Najveći deo duga lokalnih samouprava je denominovan u stranoj valuti. Kao što je prikazano u Tabeli 12, skoro 80% duga lokalnih samouprava je ugovoreno u stranoj valuti krajem 2012. godine – većinom u EUR. Pored toga, većina zajmova (73%) je ugovorena s promenljivom kamatnom stopom. Većina ovih zajmova (79% od zajmova s promenljivom kamatnom stopom) ima kamatnu stopu vezanu za Euribor. Kao rezultat toga, svaki pad dinara prema evru bi mogao da dovede do naglog povećanja iznosa opštinskog duga u dinarima. A bilo koje povećanje Euribora bi još više povećalo obavezu servisiranja duga.

136. Šta činiti? Prvi očigledan korak bi bio pooštravanje propisa o zaduživanju lokalnih samouprava. Donekle, sadašnji republički propisi o zaduživanju na nivou lokala su već prilično restriktivni. Kratkoročni zajmovi se moraju otplatiti pre isteka kalendarske godine. U slučaju zajma s dospećem od godinu dana ili duže, određen je maksimum i za ukupan iznos duga i za nivo servisiranja duga. Ukupan iznos duga ne sme da pređe 50% tekućih prihoda u prethodnoj godini. Ukupno servisiranje duga (glavnica i kamata) u tekućoj godini ne smeju da pređu 15% tekućih prihoda u prethodnoj godini. Međutim, od tog ograničenja za iznos duga se odustaje ako

[61] Uz to, Vlada Autonomne pokrajine Vojvodine, kao pokrajinska Vlada, izdala je obveznice u junu 2012. god.
[62] Te samouprave su: Aranđelovac, Beograd, Kikinda, Pirot, Požarevac, Ruma i Valjevo.
[63] Prema Nikoliću (2012), Beograd se zadužio EUR 289,6 miliona samo za ovaj projekat. Poverenici su EBRD i EIB. Ovi zajmovi imaju državnu garanciju.
[64] Ova računica podrazumeva da se iznos duga finansira po kamatnoj stopi od 6% i 10 godina do dospeća.

su ispunjena dva uslova. Prvo, predloženi novi dug mora da ima rok dospeća pet ili više godina posle grejs perioda. Drugo, aktuelni suficit lokalne samouprave pomnožen sa dve trećine mora biti veći od 15% njenog tekućeg prihoda. Ova dva izuzetka su, navodno, uneta u Zakon zbog grada Beograda koji je probio gornju granicu po prvobitnom zakonu. U tome leži potencijalna opasnost. U stvari, lokalna samouprava može da izbegne normalni maksimum zaduživanja za zajmove s dospećem od pet ili više godina, pa čak ako ima makar privremeni rast prihoda. Pod ovim uslovima, lokalna samouprava uopšte ne bi imala ograničenje u tom smislu.

137. Jasno je da taj izuzetak od gornje granice duga treba eliminisati. Da li preostale gornje granice zaduživanja treba dalje pooštriti? Prema međunarodnim standardima, 50% maksimuma za odnos dug/prihod je prilično konzervativan. Ipak, on je konzistentan sa 15% maksimuma za servisiranje duga.[65] A u okruženju čestih promena kurseva valuta i nestabilnih opštinskih prihoda (nad kojima opštine imaju malo kontrole), ovaj stepen konzervativnosti je poželjan.

138. Unapred doneti propisi za zaduživanje lokalnih samouprava, naravno, ne sprečavaju kasnije neizvršenje obaveze. Lokalne samouprave mogu da ne izvrše svoju obavezu čak iako imaju sredstva za otplatu. U tim okolnostima, važno je da republička vlast poseduje instrumente da primora lokalne samouprave da poštuju svoje obaveze. U suprotnom, poverioci će tražiti ispunjenje od same republičke vlade. (Vlada bi mogla da ignoriše takve zahteve u slučaju malih i udaljenih opština. Međutim, mala je verovatnoća da bi Vlada mogla da se drži po strani kad bi Beograd prekršio neku veliku obavezu - čak i onu bez državne garancije). Važeći zakon propisuje da ukoliko lokalna samouprava propusti da ispuni svoju obavezu servisiranja duga prema poveriocu, republička vlada *može* da isplati tu obavezu u ime lokalne samouprave i odbije taj iznos od udela poreza i transfera lokalnoj samoupravi koji bi joj inače bili preneti. To je korisna odredba. Ipak, važno je da takva intervencija s republičkog nivoa bude diskrecione prirode. Poverioci ne treba da očekuju da će republička vlada pokazati dobru volju u pogledu svakog zajma koji lokalna samouprava uzme. Stoga, kada Vlada odluči da plati servisiranje duga u ime neke lokalne samouprave, treba konzistentno primenjivati zakonske odredbe o namirenju tih sredstava. Lokalne samouprave ne treba da očekuju spas od republičke vlasti.

Tabela 12. Iznos duga lokalnih samouprava, u milionima RSD

	kraj 2009. god	kraj 2010. god	kraj 2011. god	kraj oktobra 2012. god
Dug ugovoren u EUR	24,547	32,388	49,567	57,573
Dug ugovoren u RSD	1,314	6,790	9,771	15,812
Dug ugovoren u CHF	447	511	452	397
Iznos duga	26,309	39,689	59,790	73,781
% u RSD	5%	17%	16%	21%

Vojvodina je uključena u ove podatke. Njen dug je uglavnom denominiran u RSD i iznosio je RSD 5.6 milijardi krajem oktobra 2012.

[65] Sa 6% kamate i 10 god. dospeća, zajmovi u iznosu 50% prihoda bi zahtevali servisiranje duga od 13,6% od prihoda.

Zaostala plaćanja lokalnih samouprava – docnje

139. Pored rastućeg iznosa duga po osnovu ugovora, lokalne samouprave nagomilavaju i rastući iznos zaostalih plaćanja tj. docnji. To je zabrinjavajuće, pre svega zato što je to pokazatelj nesposobnosti lokalne samouprave ili njene nespremnosti da izvrši svoju obavezu. Međutim, to može biti i fiskalna pretnja republičkoj vlasti. Ukoliko lokalne vlasti neprestano uvećavaju zaostala plaćanja, njihov iznos će se nagomilavati sve dok lokalna vlast ne dođe u situaciju kad više ne može da plati. Tada zahtevi za spasavanje upućeni republičkoj vlasti rastu - zahtevi koji su već očigledni.

Tabela 13 Neplaćen iznos zaostalih plaćanja lokalne samouprave, 30.4. 2010. (hiljade RSD)

	Građevinskim i drugim privatnim dobavljačima	Javnom preduzeću "Srbijagas"	EPS-u	Naftnoj Industriji Srbije (NIS)	Ostalo (zaposleni ma itd.)	Ukupno	% od ukupnog
Opštinska uprava	2,079,206	14,216	208,711	10,849	522,294	2,835,277	17%
Javno-komunalna preduzeća	5,813,831	2,524,579	1,060,525	467,357	1,697,901	11,564,196	68%
Druge organizacije	1,800,066	52,288	209,545	51,048	412,810	2,525,759	15%
UKUPNO	9,693,103	2,591,083	1,478,781	529,254	2,633,005	16,925,232	100%
% od ukupnog	57%	15%	9%	3%	16%	100%	

140. Trenutni raspon zaostalih plaćanja lokalnih samouprava je teško odrediti. Sveobuhvatni podaci o tekućem iznosu zaostalih plaćanja lokalnih samouprava ne postoje. Većina lokalnih samouprava u Srbiji nema sistem za redovnu evidenciju i izveštavanje o zaostalim plaćanjima. Najbolji raspoloživ izvor je anketa koju je sprovela Stalna konferencija gradova i opština. Najnoviji pregled odslikava situaciju krajem aprila 2010. godine. Kao što je prikazano u tabeli 13, iznos zaostalih plaćanja je prema tom pregledu ukupno bio RSD 16,9 milijardi ili 0,6% BDP-a. Ali ovo je verovatno nepouzdan podatak. Nekoliko velikih lokalnih samouprava, kao što su Beograd i Kragujevac, nisu odgovorile na anketu.

141. Najveći broj zaostalih plaćanja se duguje privatnim građevinskim firmama i drugim privatnim dobavljačima roba i usluga. Kao što je prikazano u tabeli 13, blizu 60% zaostalih plaćanja spada u ovu kategoriju, gde su dominantna zaostala plaćanja građevinskim firmama. Daljih 27% je dug komunalnim preduzećima - pre svega državnoj firmi za gas Srbijagasu (15% od ukupnog iznosa), EPS-u (9%) i privatizovanoj naftnoj kompaniji (3%). Na samu opštinsku upravu otpada relativno mali procenat ukupnog iznosa. Kao što je prikazano u tabeli 13, samo 17% ukupnih zaostalih plaćanja pripada opštinskoj upravi. Ali se zato većina pripisuje komunalnim preduzećima koja su u vlasništvu lokalne samouprave - blizu 70% od ukupnog iznosa. Na zaostala plaćanja građevinskim firmama otpada oko polovina ukupnog iznosa, dok se ostatak odnosi na komunalna preduzeća (naročito Srbijagas).

142. Kontrolisanje zaostalih plaćanja je teže nego kontrolisanje zaduživanja. Bilo bi nemoguće administrirati prethodno postavljene maksimume rashoda, koje određuje republička vlada - obim transakcije je prevelik. Vlada sada pokušava s drugim pristupom. U decembru, Skupština je usvojila zakon koji nalaže da se svi dugovi javnog sektora privatnom sektoru moraju platiti u roku od 45 dana od dospeća. Zakon predviđa novčane kazne od RSD 5.000 do RSD 150.000 za državne zvaničnike i službenike koji ne postupe tako. Ovo je takođe možda preambiciozno. Teško je ustanoviti krivicu u ambijentu promenljivih prihoda i zahteva za rashodom koji jedan drugom konkurišu. U principu, čitavo opštinska vlada bi mogla biti kažnjena za nedonošenje rebalansa budžeta u svrhu plaćanja zaostalih obaveza.

143. U teoriji, zaostala plaćanja treba da budu samo-ograničavajuća. Za nastanak zaostalih plaćanja potrebne su dve strane - lokalna samouprava i njeni poverioci. Dok se lokalne samouprave možda nadaju da će što je više moguće odložiti plaćanje poveriocu, dotle, u principu, poverioci prestaju s isporukom roba i usluga ako se na kraju ne naplate. Ipak, ovaj mehanizam ne funkcioniše baš najbolje u praksi. U slučaju dobavljača iz javnog sektora, kao što je Srbijagas, politički razlozi mogu da spreče prekid isporuke. Privatni ugovarači, sa svoje strane, često jednostavno veštački podižu cene kako bi kompenzovali očekivano zakašnjenje u plaćanju. (U Nišu je navodno uobičajeno da se ugovaračima isplaćuje sa 180 dana zakašnjenja, ali se to smatra cenom za nastavak poslovanja s gradom). Bitno je izbeći stvaranje očekivanja - i na strani lokalnih samouprava i na strani poverilaca - da će na kraju republička vlada pružiti spas. Ukoliko se kreira takvo očekivanje, dobavljači će nastaviti da prihvataju docnju u plaćanju, shvatajući da će ih republička vlada na kraju namiriti.

144. Vlada je sada u procesu kreiranja ovog očekivanja. U januara 2013. godine, Ministarstvo finansija i privrede je objavilo plan refinansiranja zaostalih plaćanja lokalnih samouprava prema građevinskim firmama. Po tom predlogu, Vlada će izdati obveznice firmama za izgradnju puteva i ostalim građevinskim firmama koje su izvršile radove pre oktobra 2012. godine. Obveznice će se amortizovati u periodu od 24 meseca nakon jednogodišnjeg grejs perioda. (One će uključiti indeks inflacije i platiti 2% kamate). Radi servisiranja obveznica, Vlada će zadržati iznose koji bi inače sledovali lokalnim samoupravama od poreza na zaradu i transfera.

145. Sasvim je za očekivati da će samo punopravni zahtevi za plaćanjem biti uloženi od strane građevinskih firmi i da će Vlada uspeti da povuče obveznice (uz kamatu) u periodu od naredne tri godine zadržavanjem onog iznosa koje lokalne samouprave duguju. Ali, takođe je moguće da beskrupulozni ugovarači podnesu pravno nevaljane zahteve (u nadi da dobiju ispravne državne obveznice). Još gore je što je moguće da se posle dve ili tri godine, uz još potpuno nerešenu finansijsku krizu, Vlada nađe u situaciji da nije politički sposobna da zadrži potreban iznos za servisiranje duga od lokalnih samouprava koje su izvukle korist iz ovog programa. U takvim okolnostima, Vlada će trpeti pritisak da ponovo refinansira zaostala plaćanja i na taj način uspostaviti opasan presedan za budućnost.

146. Što se tiče pojedinačnih lokalnih samouprava, one mogu da preduzmu mere da spreče nastanak docnje u budućnosti kroz unapređenje svog sistema kontrole obaveza. (Kontrola obaveza je deo procesa izvršenja budžeta u kome se obaveze na strani rashoda proveravaju prema budžetskim alokacijama pre nego što nastanu). Da bi kontrola obaveza imala efekta, budžet mora da bude realan. U srpskom kontekstu, realno budžetiranje je teško s obzirom na česte izmene u propisima koji regulišu fiskalne odnose među različitim nivoima vlasti. U stvari, dobar deo sadašnjeg iznosa zaostalih plaćanja datira iz perioda kada je Vlada prestala da u potpunosti finansira blok transfere. Vlada može da ublaži ovaj problem tako što će usvojiti stabilniju strukturu odnosa među različitim nivoima vlasti, kao što je izneto u fiskalnom delu ovoga izveštaja.

Zaključak

147. Ovaj izveštaj je usredsređen na Vladin neposredni predmet pažnje - deficit i doprinos najnovijih povećanja resursa lokalnih samouprava tom deficitu. Konkretno, on analizira kako opštinske vlasti mogu učestvovati u podnošenju tereta potrebnog fiskalnog prilagođavanja u Srbiji. U vreme sadašnje fiskalne krize, i republička vlast i lokalne samouprave moraju izvršiti određene uštede. Smanjenje potrošnje republičke vlade mora biti praćeno smanjenjem potrošnje lokalnih samouprava. Tu se postavlja direktno pitanje: kako?

148. Najbolji pristup je direktan pristup - Vlada bi trebalo da vrati u pređašnje stanje nedavno povećanje učešća lokalnih samouprava u udelu poreza na zarade. Alternativa tome bi bilo smanjenje nivoa blok transfera. Prilagođavanja na strani rashoda - prenošenje novih nadležnosti sa republičke vlasti na lokalne samouprave - nije rešenje koje mnogo obećava. Teškoće u vezi s tim su ilustrovane nedavnim iskustvima u decentralizaciji održavanja regionalnih puteva.

149. Istovremeno, opštine bi mogle da preduzmu mere koje bi smanjile njihovu potrebu za republičkom fiskalnom podrškom. Jedan način bi bio povećanje prihoda od lokalnih poreza i taksi. Na primer, prihod od poreza na imovinu mogao bi se povećati procenom vrednosti imovine preduzeća prema tržišnim cenama. Drugi pristup bi bio smanjivanje fiskalnog tereta koji dolazi od javnih komunalnih preduzeća. Tako na primer, naknade za snabdevanje vodom i daljinskim grejanjem mogu se povećati. Istovremeno, troškovi bi se mogli smanjiti merenjem individualne potrošnje i racionalizacijom mreže. Slično tome, u Beogradu, prihod od sistema javnog prevoza mogao bi da se poveća smanjivanjem izuzeća od plaćanja prevoza, unapređenjem naplate prevoza i smanjenjem broja vozila na linijama koje se malo koriste. U širem smislu, možda ima mogućnosti za poboljšanje efikasnosti usluga koje se finansiraju direktno iz budžeta lokalne samouprave, kao što je predškolsko obrazovanje ili održavanje puteva. Naravno, nijedna od ovih mera neće direktno smanjiti fiskalni teret kojim lokalne samouprave sada pritiskaju republičku vlast. Ali, one će omogućiti republičkoj vlasti da smanji svoju fiskalnu podršku lokalnim samoupravama bez neophodnog iznuđivanja pada kvaliteta opštinskih usluga.

150. Fiskalni uticaj ovih mera zavisi, naravno, od toga koliko strogo se one primenjuju, ali taj uticaj bi mogao biti značajan. Vraćanje procenta poraza na zarade koji pripada lokalnoj samoupravi na prvobitnih 40% donelo bi uštede na republičkom nivou od 1,3% BDP-a. Eliminišući sve osim komponente za izjednačavanje blok transfera donelo bi značajne dodatne uštede. Podizanjem prihoda po glavi stanovnika svih opština na 90% proseka za sve lokalne samouprave, osim za četiri najveće, donelo bi uštedu republičkoj vladi od još 0,7% BDP-a. Uticaj reformi poreza na imovinu je teško odrediti prema raspoloživim podacima. Imajući u vidu veliku potcenjenost vrednosti imovine u vlasništvu preduzeća, ipak se može zamisliti da bi se prihod mogao povećati za 50% ili 0.3% BDP-a. Eliminisanjem svih periodičnih subvencija grada

Beograda preduzeću za javni prevoz donelo bi uštedu gradu od 0,1% BDP-a. Mada su ovo grube procene, one ukazuju na obim uticaja različitih mera prilagođavanja.

151. Ali u ovoj fazi, najgore možda tek sledi. Zahtevi lokalnih samouprava upućeni republičkoj Vladi bi se mogli uvećati, u smislu zahteva za finansijsko spasavanje. Beograd trenutno koristi rupu u gornjoj granici zaduživanja kako bi se nepromišljeno zaduživao. Druge lokalne samouprave bi mogle slediti ovaj primer. Istovremeno, trenutna inicijativa Vlade za refinansiranje docnji lokalnih samouprava bi mogla ohrabriti dobavljače da u budućnosti omoguće još više zaduživanja lokalnim samoupravama. Kako bi se sprečio ovakav ishod, Vlada bi trebalo da ukine rupu u gornjoj granici zaduživanja, da se uzdrži od refinansiranja docnji i da uporno radi na povraćaju sredstava za servisiranje dugova od lokalnih samouprava koje ne isplaćuju svoje postojeće obaveze.

152. Mada je deficit neposredni fokus ovoga izveštaja, potrebno je dotaći i šire probleme u odnosima između različitih nivoa vlasti. Fiskalni odnos između republičke vlade i lokalnih samouprava postaje sve više nefunkcionalan. Sistem ustanovljen 2007. godine je imao mnogo toga pozitivnog. Sistem podele poreza na dohodak građana obezbeđivao je da lokalne samouprave imaju instrument kojim će oporezivati svoje obveznike, dok je element izjednačavanja u sistemu transfera obezbeđivao da čak i opštine sa niskom osnovicom poreza na zarade imaju bar minimalni nivo prihoda. Pravilo određivanja ukupnog nivoa transfera je bilo objektivno i transparentno, kao što su bila i pravila o određivanju njihovog raspoređivanja između pojedinačnih nivoa vlasti. Od tada, Vlada je proizvoljno smanjila nivo transfera, a onda povećala udeo lokalnih samouprava u porezu na zarade, neadekvatno je upravljala transferom za obnovu puteva lokalnim samoupravama i otvorila veliku rupu u gornjoj granici zaduživanja. Sada planira da refinansira zaostala plaćanja lokalnih samouprava i time stvara opasan presedan. Postoji jak argument za vraćanje na stabilan i transparentan sistem finansiranja između različitih nivoa vlasti, a sve to podržano jakim budžetskim ograničenjima. Nije neophodno da se vrati sistemu iz 2007. godine, iako bi svakako trebalo razmotriti ovu mogućnost, ali bi trebalo da pruži lokalnim vlastima jasnu indikaciju o nivou resursa koje mogu da očekuju u narednim godinama, a zatim ih primorati da se snalaze u tom okviru.

ANEKS 1 Pojedinačni primeri

Beograd

1. Grad Beograd je središte srpskog političkog i privrednog života. Grad ima ukupno 1,7 miliona stanovnika, od kojih 1,4 miliona živi u samom gradu, a iz administrativnih razloga je podeljen na 17 gradskih opština. One odgovaraju gradskoj upravi i imaju (uz neke izuzetke) malo nezavisnih funkcija. Sama gradska uprava se sastoji od 16 sekretarijata, uz različite agencije, institute i opštinska preduzeća.

Prihod

2. Godine 2011, prihod Beograda, uključujući neto zaduživanje, ali isključujući prihod od naplate usluga koju zadržavaju opštinska preduzeća, iznosio je ukupno RSD 74,4 milijarde ili približno € 465 po glavi stanovnika. Sadašnji prihodi iznose 85% od toga, a ostatak dolazi od zaduživanja.

3. Najveći pojedinačni izvor prihoda lokalne samouprave je opštinski udeo u porezu na zarade[66] kojim se upravlja s centralnog nivoa. Godine 2011, on je iznosio 42% ukupnih tekućih prihoda (videti Tabelu A1). To delimično odražava uticaj izmena Zakona o finansiranju lokalne samouprave iz 2011. godine koji je povećao udeo Beograda u porezu na zarade sa 40% na 70%. Ova odredba je stupila na snagu u oktobru 2011. godine. Pun efekat ovog povećanja se mogao videti u 2012. godini, kada su se prihodi od poreza na dohodak građana (uključujući porez na zarade) povećali za 33 procenta.

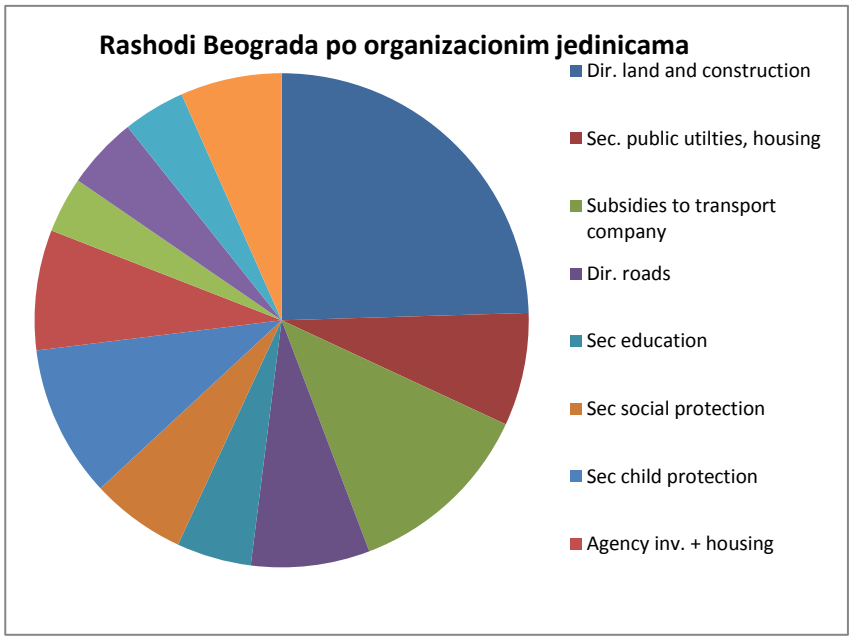
[66] Ovaj porez na bruto zarade po stopi od 12% po odbitku neoporezive osnovice od RSD 8,776.

Tabela A1 Izvori prihoda Beograda (RSD mil.)		
	2011.	**2012.**
Tekući prihod	62,786	68,527
PDG, porez na transfer	29,303	39,211
nenamenski transfer	3,246	0
ostali podeljeni prihod	1,506	1,620
porez na imovinu, naknada za uređenje građevinskog zemljišta	12,658	13,148
porez na komunalije	3,105	3,282
naknada za korišćenje građevinskog zemljišta	5,627	5,682
zakupnina od opštinske imovine	4,526	2,476
ostalo	2,815	3,108
Kapitalni prihodi	14,281	7,996
strano zaduživanje	11,332	6,980
domaće zaduživanje	2,885	976
ostalo	64	40
UKUPNO:	**77,067**	**76,523**

4. Drugi po veličini izvor prihoda Beograda je porez na imovinu i s tim u vezi naknada za korišćenje gradskog zemljišta. Oni zajedno iznose 20% tekućih prihoda u 2011. godini. Naknada za uređenje gradskog građevinskog zemljišta iznosi nešto ispod 10%. (Videti raspored naknada za uređenje gradskog građevinskog zemljišta, Tabela 2A). Prihod od davanja u zakup zemljišta u vlasništvu grada i poslovnog prostora takođe predstavljaju značajan izvor prihoda koji iznosi 7% tekućeg prihoda 2011. godini. Godine 2011, Beograd je takođe primio blok transfere od republičke vlade (po budžetskoj liniji 733141) od oko RSD 3,2 milijarde. Prema izmenama Zakona o finansiranju lokalne samouprave iz 2011. godine, udeo Beograda u opštem transferu pašće na nulu. Grad nije predvideo u budžetu ništa za ovu stavku prihoda za 2012. godinu. Ipak, Grad je veliki neto dobitnik po izmenama Zakona iz 2011. godine. Povećanje koje je Grad dobio kroz prihode od poreza na zarade je desetostruko veće od gubitaka koje je Grad pretrpeo zbog ukidanja transfera za izjednačavanje. Grad je takođe bio veliki zajmoprimac 2011. godine. Sredstva od zajmova su iznosila RSD 14,2 milijarde, uvećavajući tako ukupni okvir sredstava Beograda za oko 23% (tj. sredstva od zajmova podeljena s tekućim prihodom). Iako deo toga predstavlja zajmove za finansiranje izgradnje novog mosta na Savi, to ne mora da znači da je to jednokratna anomalija. Bruto sredstva Beograda od zajmova ukupno iznose RSD 11,5 milijardi 2010. godine, a za 2012. godinu su budžetirana na RSD 11,6 milijardi.

Tabela A2 Beograd - naknada za uređenje gradskog građevinskog zemljišta: RSD po kvadratnom metru površine												
				Zona								
tip objekta	vrsta naknade	zelena zona	Delux zona	1	2	3	4	5	6	7	8	spec. zona
stambeni	primarna infrastruktura	24.325	16.217	10.425	9.034	7.646	5.999	4.449	3.114	1.558	0.468	5.999
	primarna i sekundarna mreža	19.901	13.267	8.529	7.393	6.254	2.987	2.290	1.603	0.801	0.240	2.987
	ukupno	**44.226**	**29.484**	**18.954**	**16.427**	**13.900**	**8.986**	**6.739**	**4.717**	**2.359**	**0.708**	**8.986**
poslovni	primarna infrastruktura	51.239	34.160	25.347	17.879	13.112	10.947	8.189	5.732	2.867	0.860	10.947
	primarna i sekundarna mreža	19.901	13.267	8.529	7.393	6.254	2.987	2.290	1.603	0.801	0.240	2.987
	ukupno	**71.140**	**47.427**	**33.876**	**25.272**	**19.366**	**13.934**	**10.479**	**7.335**	**3.668**	**1.100**	**13.934**
proizvodni	primarna infrastruktura	51.239		**25.347**	17.879	13.112	8.874	6.355	4.449	2.225	0.668	8.874
	primarna i sekundarna mreža	19.901		8.529	7.393	6.254	2.987	2.290	1.603	0.801	0.240	2.987
	ukupno	**71.140**		**33.876**	**25.272**	**19.366**	**11.861**	**8.645**	**6.052**	**3.026**	**0.908**	**11.861**
ostalo	primarna infrastruktura	24.325		7.603	5.266	4.794	4.992	2.436	1.705	0.853	0.256	4.992
	primarna i sekundarna mreža	19.901		8.529	7.393	6.254	2.987	2.290	1.603	0.801	0.240	2.987
	ukupno	**44.226**		**15.592**	**12.659**	**11.048**	**7.979**	**4.726**	**3.308**	**1.654**	**0.496**	**7.979**

Rashodi



5. U funkcionalnom i organizacionom smislu Beograd izdvaja najveći deo svog budžeta za infrastrukturu. (Videti grafikon A1) Odgovornost za infrastrukturu je podeljena između nekoliko organizacionih jedinica (sekretarijata, uprava i agencija) i različitih gradskih preduzeća koja su im podređena. Najveće od njih, u smislu potrošnje, je JP Direkcija za građevinsko

zemljište i izgradnju Beograda. Direkcija je pre svega odgovorna za pripremu građevinskog zemljišta za izgradnju. To može da bude rušenje postojećih zgrada, priprema terena za gradnju i produženje vodovodne i kanalizacione mreže i prilaznih puteva do gradilišta. Direkcija je takođe odgovorna za izgradnju novog mosta na Savi.

6. Drugi veliki potrošač je Sekretarijat za komunalne i stambene poslove. Sekretarijat nadgleda veći broj gradskih komunalnih preduzeća. Tu spadaju: (1) Beogradski vodovod i kanalizacija, koji je odgovoran za rad (ne i za izgradnju) vodovoda, kanalizacije i kišne kanalizacije u celom gradu; (2) gradske toplane; (3) Gradska čistoća, koja se bavi sakupljanjem i odlaganjem čvrstog otpada u deset gradskih opština; i (4) nekoliko manjih preduzeća odgovornih za zelenilo, javnu rasvetu itd. Sekretarijat takođe nadgleda JP Gradsko stambeno preduzeće. Gradsko stambeno je odgovorno za održavanje zajedničkih prostora stambenih zgrada sa više stanova koje su uglavnom izgrađene u vreme socijalizma. Tu spada popravka opreme (kao na primer liftova), održavanje fasada i krovova i čišćenje stepeništa i ulaza. Ove usluge se obezbeđuju samo onim zgradama čiji stanari su potpisali ugovor s ovim preduzećem.

Tabela A3 Beograd: glavne infrastrukturne jedinice i njima podređena preduzeća

Organizacija i preduzeća	Uloga	Budžetska potrošnja 2011.
Direkcija za građevinsko . zemljište i izgradnju Beograda	priprema građ. zemljišta, komunalije na gradilištu*	19,855
Sekretarijat za komunalne i stambene poslove	nadgleda opštinska komunal. preduzeća i ona za održavanje zgrada	5,984
Gradske toplane	vodi sistem daljinskog grejanja	151
Gradski vodov. i kanalizacija	vodi sistem vodovoda/kanalizacije	649
Gradska čistoća	sakuplja i odlaže čvrst otpad	766
Gradsko stambeno	održava zajedničke prostore u stambenim zgradama	NA
Gradsko zelenilo	održava parkove i zelenilo	766
Javna rasveta	održava javnu rasvetu	881
Agencija za investicije i stanovanje	izgradnja puteva, mostova, škola, stanova	6,370
Sekretarijat za saobraćaj	nadgleda opštinska i privat. saobrać. preduzeća preduzeća za puteve	16,749
GSP Beograd	vodi gradski sistem autobusa, trolejbusa i tramvaja	5,263
Beograd Put	održava puteve	/

* u 2011. god. - uključuje troškove za izgradnju novog mosta na Savi

7. Sva ova preduzeća finansiraju, u različitom stepenu, svoje operativne troškove od nadoknade koju naplaćuju od korisnika i koju zadržavaju. Potrošnja finansirana iz budžeta lokalne samouprave se, stoga, sastoji od kapitalnih investicija i operativnih subvencija. Na

preduzeća koja nemaju svoj sopstveni prihod odlazi disproporcionalni rashod Sekretarijata. Godine 2011, oko 20% budžeta Sekretarijata bilo je namenjeno Gradskom zelenilu, 15% Javnoj rasveti, 13% Gradskoj čistoći, a samo 15% za sektor vodovoda u celini i samo 7% za sektor grejanja. (samo 2,5% je transferisano samoj toplani).

8. Treći veliki akter u sektoru infrastrukture je Agencija za investicije i stanovanje. Do pre četiri godine, Agencija je bila odgovorna samo za gradski stambeni program za zaposlene u javnom sektoru.[67] Njena uloga je proširena 2008. god. Sada je odgovorna za kapitalne investicije praktično u svim sektorima osim javnih komunalnih službi. To obuhvata izgradnju škola i predškolskih ustanova, socijalnih stanova, ulica i puteva i tramvajskih linija. Pošto je Agencija deo neposredne gradske uprave (za razliku od gradskih preduzeća), njen prihod i rashod su prikazani u budžetu. Međutim, ne finansira se sva potrošnja iz opšteg fonda (pozicija 01), već se neki troškovi finansiraju iz zajmova međunarodnih finansijskih institucija (npr. EBRD).[68]

9. Četvrti veliki akter u sektoru infrastrukture je Sekretarijat za saobraćaj. Sekretarijat nadgleda GSP Beograd, gradsko preduzeće koje upravlja autobuskim, trolejbuskim i tramvajskim prevozom[69], i JKP Beograd put koje je odgovorno za održavanje beogradskih ulica i puteva.[70] Dok se GSP Beograd delimično finansira od sopstvenih prihoda od naplate (karata), dotle se JKP Beograd put najvećim delom finansira iz gradskog budžeta. Godine 2011, na subvencije GSP-u Beograd otišlo je oko 7% ukupnih gradskih rashoda. Transferi preduzeću za puteve iznosili su 8% ukupnih gradskih prihoda.

10. Sve zajedno uzevši, na potrošnju četiri glavna aktera u sektoru infrastrukture - Direkcija za građevinsko zemljište i izgradnju Beograda, Agencija za investicije i stanovanje i Sekretarijat za saobraćaj - ide 60% ukupnog rashoda Beograda u 2011. godini. Veći deo ostatka je potrošen u socijalnim sektorima. Sekretarijat za socijalnu i dečju zaštitu odgovara za 17 predškolskih ustanova u svakoj gradskoj opštini i za Centar dečjih letovališta i oporavilišta. On finansira njihov rad, objekte i troškove osoblja. Sekretarijat za obrazovanje je odgovoran za rad i

[67] Svi zaposleni u javnom sektoru (uključujući vojsku, zdravstvo, itd.), kao i siromašni, podobni su korisnici. Trenutni stambeni program grada prodaje stanove državnim službenicima po ceni, s popustom od 20% i na kredit na period otplate od 20 godina uz 0,5% kamate. Agencija trenutno završava 2.000 takvih stambenih jedinica (projekat je 90% gotov). Prihod od ovog programa je prikazan u izveštaju o izvršenju budžeta i uglavnom se sastoji od naplaćenog učešća. Agencija takođe vodi i jedan manji program socijalnih stanova koji se uglavnom finansira od donacija.

[68] Jedan od najvećih tekućih programa Agencije je rekonstrukcija ulice Vojvode Stepe gde će postojeća tramvajska pruga biti premeštena sa ivice kolovoza na sredinu ulice. Procenjuje se da će ovaj projekat koštati € 20 miliona a finansiraće ga EBRD.

[69] GSP dnevno preveze oko 320,6 miliona putnika autobusima, 94 miliona putnika tramvajima i 53 miliona putnika trolejbusima na oko 138 linija koristeći za to oko 1.000 vozila u špicu. Ovo preduzeće ima oko 7.000 zaposlenih.

[70] Prema podacima sa internet prezentacije grada, ovo preduzeće održava približno 4.000 gradskih ulica, 550 km lokalnih i 630 km regionalnih puteva na teritoriji grada Beograda, kao i 485 raskrsnica sa semaforima i 120.000 saobraćajnih znakova, a odgovorno je i za održavanje 400 mostova. Preduzeće ima oko 1.500 zaposlenih. Odeljenje za izgradnju se bavi popravkama i poboljšanjima kolovoznih traka i trotoara na gradskoj teritoriji i održava lokalnu i regionalnu putnu strukturu (kao npr. mostove, nadvožnjake, potporne zidove, itd.). Odeljenje saobraćaja održava saobraćajnu opremu, obeležavanje kolovoza, saobraćajne znake, itd. Ovo preduzeće proizvodi asfalt, beton i opremu za puteve.

održavanje gradskih školskih objekata, ali ne isplaćuje plate nastavnog osoblja. Sekretarijat za socijalnu zaštitu finansira raznovrsne programe socijalne zaštite, uključujući i jednokratnu socijalnu pomoć i subvencije za određene komunalije. Sve zajedno uzevši, na ova tri sekretarijata odlazi oko 21% ukupnog gradskog rashoda u 2011. godini. Sekretarijat za zdravstvenu zaštitu nadgleda 27 zdravstvenih ustanova u gradu, uključujući gradske domove zdravlja u 16 gradskih opština, Beogradsku apotekarsku ustanovu, 6 instituta i 4 medicinska centra. Zanemarljiv deo gradskog rashoda otpada na ovaj sekretarijat verovatno zato što se ove ustanove plaćaju direktno iz Fonda za zdravstveno osiguranje.

Kragujevac

1. Kragujevac je industrijski grad koji je doživeo pad, a zatim uspon oživljavanjem automobilske industrije. Kragujevac ima 177.468 stanovnika od kojih 147.281 živi u zvaničnom gradskom području. Ukupan prihod[71] u 2011. godini iznosio je RSD 4,9 milijardi, tj. grubo € 275 po glavi stanovnika.

2. Tekući prihod iznosi 93% od toga. Ostatak potiče od zajmova i prodaje imovine. Kao i u Beogradu, najveći pojedinačni izvor prihoda lokalne samouprave je njen udeo u porezu na dohodak građana, koji je centralno administriran. Godine 2011, prihod od PDG (uključujući porez na zarade) iznosio je 36% ukupnog prihoda. Rezultati za 2011. god. odslikavaju delimični uticaj izmena Zakona o finansiranju lokalne samouprave iz 2011. godine, koji je uvećao udeo Kragujevca, kao i drugih lokalnih samouprava, u porezu na zarade sa 40% na 80%. Puni uticaj ovog povećanja će se videti 2012. god. Gradski budžet za 2012. godinu predviđa povećanje prihoda od PDG od 75% u odnosu na naplatu 2011. godine.

3. Drugi najveći izvor prihoda je porez na imovinu i s tim u vezi naknada za korišćenje gradskog zemljišta koji zajedno iznose nešto ispod 18% tekućeg prihoda u 2011. godini. Prihod od zakupa imovine lokalne samouprave i naknade za uređenje građevinskog zemljišta iznosi 12%.[72] Godine 2011, Kragujevac je takođe dobio transfere van kategorija od republičke vlasti od oko RSD 830 miliona. Prema izmenama Zakona o finansiranju lokalne samouprave iz 2011. godine, prihod od ovog izvora će se smanjiti. Budžet za 2012. godinu predviđa smanjenje od više od 50% (na RSD 383 miliona), ali će biti kompenzovano „kapitalnim transferima s drugih nivoa vlasti“ (budžetska klasifikacija 733240). Uglavnom, budžetsko povećanje od prihoda iz PDG je tri puta veće od projektovanog gubitka zbog smanjenja transfera za izjednačavanje. Kragujevac je bio skroman u zaduživanju 2011. godine. Sredstva iz zajmova su uvećala ukupni okvir sredstava za oko 8%.

[71] Uključujući zajmove, ali isključujući prihod od naplate koji zadržavaju gradska preduzeća.

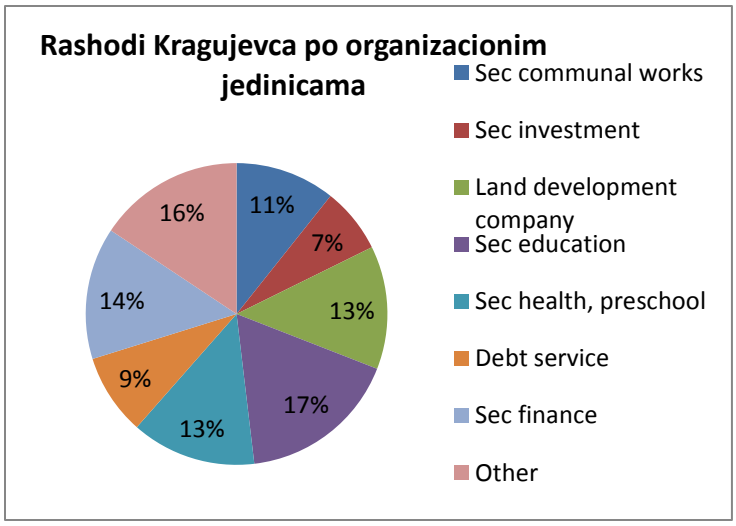
[72] Završni račun za 2011. god. ne razdvaja prihode iz ova dva izvora. Kombinovani su zajedno pod kategorijom „ukupan prihod od prodaje dobara i usluga“ (pozicija 742000). Budžet za 2012. god. daje mnogo više detalja. Prihodi od „ukupan prihod od prodaje dobara i usluga od strane tržišnih organizacija u korist grada“ (poz. 742140) budžetirane su u iznosu od RSD 3,075 milijardi. Prema rečima gradskog odeljenja za finansije, ovo predstavlja prihod od 99-ogodišnjeg zakupa građevinskog zemljišta. Prihod od naknade za uređenje gradskog građevinskog zemljišta (poz. 742250) je budžetiran na samo RSD 350 miliona.

Rashod

Tabela B1 - Kragujevac: naknada za uređenje gradskog građevinskog zemljišta (1 bod = 1 Evro)					
zona	Primarna naknada za 200m^2	Sekundarna naknada po m^2			
		porodične kuće po m2	stambene zgrade	poslovni prostor	dodatna oprema za komunal.
ekstra zona	10	27	40	60	50
Zona 1	10	16	30	50	30
2	10	14	27	40	30
3	10	13	24	35	30
4	6	4	10	10	5
5	6	0	8	4	0

4. U funkcionalnom i organizacionom smislu, Kragujevac, kao i Beograd, najveći deo svog budžeta odvaja za infrastrukturu. Odgovornost za infrastrukturu je podeljena između nekoliko organizacionih jedinica i opštinskih preduzeća koja njima odgovaraju.

Najveći pojedinačni potrošač je Uprava za investicije.[73] Izveštaj o izvršenju budžeta za 2011. godinu pruža malo detalja o rasporedu rashoda po sektorima Uprave. Prema budžetu za 2012. godinu, najveća pojedinačna stavka rashoda je izgradnja sportskog kompleksa. Upravi za investicije i razvoj odgovara Javno preduzeće za izgradnju grada Kragujevca, gradska agencija za uređenje građevinskog zemljišta. Godine 2011, na ovo preduzeće je otišlo 13% gradskog budžeta. Preduzeće posluje po različitom poslovnom modelu nego njegov pandan u Beogradu. Kao što je ranije napomenuto, beogradska agencija stvara prihod naplatom naknade za uređenje gradskog građevinskog zemljišta. Iako kragujevačko preduzeće to isto radi (videti Tabelu B1), ono pokriva većinu svojih troškova uređenjem zemljišta u svojini grada i davanjem istoga u zakup privatnim investitorima (zakup se vrši kroz javno nadmetanje). Njegovo poslovanje je, dakle, ograničeno na zemljište u vlasništvu grada. Kako kažu u ovom preduzeću, neuređenog gradskog zemljišta polako nestaje. Većina urušenih industrijskih postrojenja na gradskom području je u vlasništvu države. Međutim, grad ima mogućnost da proširi zvanično određenu gradsku zonu na okolno poljoprivredno zemljište – od čega je veliki deo u vlasništvu države.



[73] Uprkos nazivu, uprava je direktni budžetski korisnik. Njegovi prihodi i rashodi se unose u budžetski izveštaj.

5. Takođe, Upravi za investicije i razvoj odgovara i Preduzeće za stambenu gradnju koje je zaduženo za izgradnju i tržišnih i socijalnih stanova. Ovo preduzeće je nedavno završilo veliki projekat razvoja i raseljavanja. Ovaj projekat je obuhvatio rušenje radničkih baraka sagrađenih dvadesetih godina prošlog veka, blizu centra grada. Stanovnici su s mesta projekta besplatno preseljeni u nove stambene zgrade koje je ovo preduzeće izgradilo. Prethodna lokacija je zatim prodata privatnom investitoru koji je izgradio stanove za slobodnu prodaju i tržni centar. Ovo preduzeće takođe upravlja i gradskim stambenim fondom koji daje beskamatne kredite za unapređenje energetske efikasnosti i popravke fasada, krovova i liftova stambenih zgrada i kreditna sredstva od Republičke stambene agencije privatnim kupcima stanova.

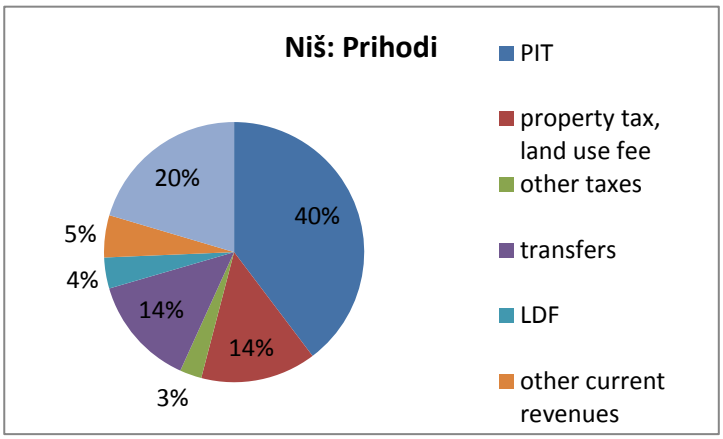
6. Drugi najveći potrošač u sektoru infrastrukture je Sekretarijat za komunalne poslove. Pod ovim sekretarijatom se nalaze razna javna preduzeća zadužena za vodosnabdevanje, upravljanje čvrstim otpadom, izgradnju ulica i javni prevoz. (Regionalna toplana koja opslužuje grad pripada republičkom nivou). Izveštaj grada o izvršenju budžeta za 2011. godinu pruža malo detalja o strukturi rashoda Sekretarijata.[74] U rebalansu budžeta za 2012. godinu, ukupno RSD 940 miliona je namenjeno ovom Sekretarijatu, od čega je preko polovine alocirano na „drumski saobraćaj“, a ostatak na „razvoj zajednice“ i „ulice“. Kragujevac nema lokalno javno preduzeće za prevoz, ali ima ugovor s dva privatna prevoznika za vršenje javnog prevoza.

7. Sve zajedno uzevši, potrošnja Uprave za investicije i razvoj, i njemu potčinjenih preduzeća za uređenje zemljišta i Sekretarijata za komunalne poslove, iznosi 31% ukupnog rashoda u 2011. godini. Veći deo ostatka je potrošen u socijalnom sektoru. Trošenje Sekretarijata za zdravstvo, socijalnu politiku, socijalnu zaštitu i zaštitu dece obuhvata 13% budžeta za 2011. godinu. Detalji strukture rashoda po sektorima nisu prikazani u izveštaju o izvršenju budžeta za 2011. god. Prema rebalansu budžeta za 2012. godinu, približno jedna trećina budžeta Sekretarijata je namenjena predškolskim ustanovama, a ostatak različitim vidovima socijalne pomoći. Sekretarijatu za obrazovanje, koji održava objekte osnovnih i srednjih škola, otišlo je 17% gradskog rashoda.

[74] Godine 2011, od ukupne potrošnje od RSD 518 miliona, RSD 251 milion je potrošen na „specijalizovane usluge“. a RSD 194 miliona na „subvencije javnim nefinansijskim firmama i organizacijama“.

Niš

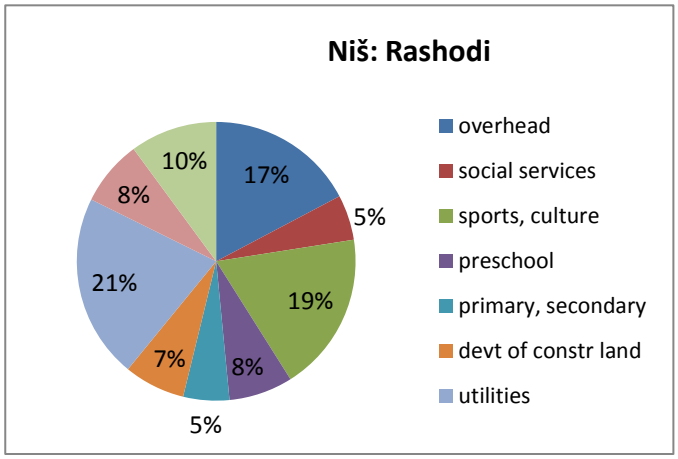
1. Niš je nekada bio veliki industrijski grad sa 70.000 industrijskih radnika. Većina njegovih preduzeća je propala i gradska vlast je još u fazi iznalaženja novih poslodavaca koji bi tu radnu snagu zaposlili. Opština ima 260.237 stanovnika od kojih 187.544 živi u zvanično određenom gradskom području. Niš, kao i Beograd, ima svoje gradske opštine.



2. Prihodi[75] su u 2011. godini iznosili RSD 6,99 milijardi, tj. oko €268 po glavi stanovnika. Tekući prihod iznosi 80% od toga. Kao i u Beogradu i Kragujevcu, najveći pojedinačni izvor gradskog prihoda je udeo lokalne samouprave u PDG koji se centralno administrira. Godine 2011, prihod od PDG je iznosio 40% od ukupnog prihoda. Rezultati za 2011. godinu odslikavaju delimični uticaj izmena Zakona o finansiranju lokalne samouprave iz 2011. godine. Kao i u drugim mestima, puni uticaj će se videti 2012. godine. Drugi najveći izvor prihoda je porez na imovinu i s tim u vezi naknada za korišćenje gradskog građevinskog zemljišta, što zajedno iznosi samo 14% ukupnog prihoda u 2011. godini. Prihod od zakupa opštinske imovine i naknada za zemljište čine 12%.[76] Prihodi od transfera s republičkog nivoa učestvuju u jednakoj proporciji (Videti Grafikon C1).

3. Godine 2011, Niš se znatno više zadužio (proporcionalno) od Beograda. Bruto sredstva od zajmova čine 20% ukupnih prihoda. Prema rečima lokalnih vlasti, to je nastavak širokog investicionog programa koji je počeo godinu dana ranije. Godine 2010, grad se zadužio 6 miliona EUR za rehabilitaciju ulica i 2,3 miliona EUR za izgradnju sportskog kompleksa. Sredstva od zajmova u 2011. godini su iskorišćena za izgradnju sportskog kompleksa. Godine 2012, grad je nameravao da pozajmi još 2 miliona EUR da bi izgradnja sportskog kompleksa bila završena. Grad sada namerava da investira u fabriku za tretiranje otpadnih voda po ceni koja varira od € 70 miliona do € 230 miliona.

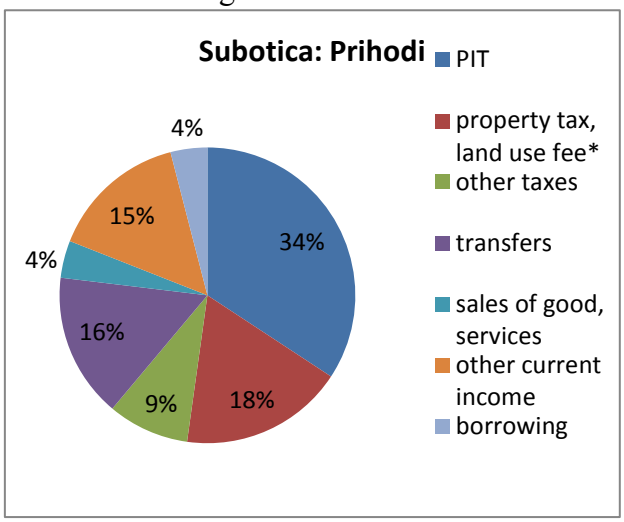
[75] Uključujući zajmove, ali isključujući prihod od naplate koji zadržavaju opštinska preduzeća.
[76] Završni račun za 201. god. ne razdvaja prihode iz ova dva izvora. Kombinovani su zajedno pod kategorijom „ukupan prihod od prodaje dobara i usluga“ (poz. 742000). Budžet za 2012. god. daje mnogo više detalja. Prihodi od „ukupan prihod od prodaje dobara i usluga od strane tržišnih organizacija u korist grada“ (poz. 742140) budžetirane su u iznosu od RSD 3,075 milijardi. Prema rečima gradskog odeljenja za finansije, ovo predstavlja prihod od 99-ogodišnjeg zakupa građevinskog zemljišta. Prihod od naknade za zemljište (poz. 742250) je budžetiran na samo RSD 350 miliona.



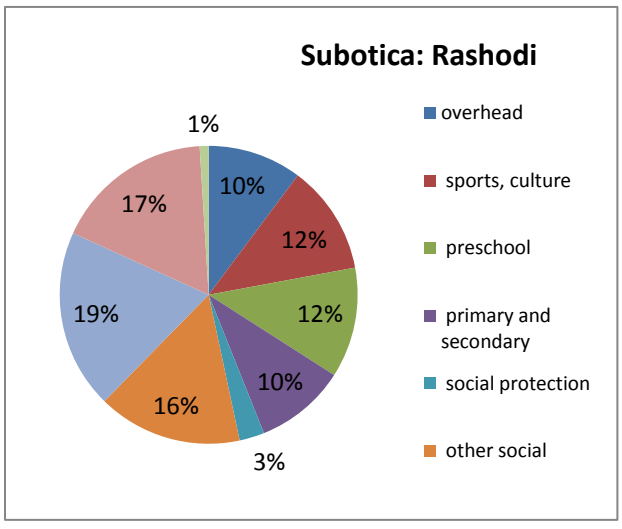
4. U funkcionalnom i organizacionom smislu, Niš ima nešto drugačiju i nejasniju raspodelu rashoda. Kao što je prikazano na Grafikonu C2, 17% od rashoda u 2011. godini raspoređeno je na režijske troškove koji se uglavnom sastoje od: (1) plata zaposlenih koje se isplaćuju iz budžeta; (2) servisiranja duga; i (3) transfera nižim jedinicama – gradskim opštinama - koje (kao i u Beogradu) potpadaju pod upravu grada Niša. Daljih 19% je potrošeno na sport i kulturu. (Ovo možda predstavlja anomaliju koja odslikava finansiranje sportskog kompleksa iz zajma). Na komunalije je potrošeno 21%, što uglavnom čine tekuća plaćanja (ugovorne usluge) preduzeću za čišćenje ulica i održavanje parkova i neposredni rashod za „održavanje komunalija“, izraz koji verovatno znači održavanje /rehabilitacija preduzeća za vodovod i druge imovine iz domena komunalija. Vrlo malo od toga (3,3% ukupnog rashoda) se troši na subvencije za javni prevoz, a još manje (2% ukupnog rashoda) se troši na održavanje puteva. Za uređenje građevinskog zemljišta troši se 7%; 8% za predškolske ustanove; a samo 5% za osnovne i srednje škole.

Subotica

1. Subotica je grad, u blizini mađarske granice, u usponu i razvoju. Opština ima 141.554 stanovnika od čega 105.681 živi u zvanično određenom gradskom području. Prihodi[77] su u 2011. godini iznosili ukupno RSD 4,321 milijarde, što je oko 305 EUR po glavi stanovnika. Tekući prihod iznosi 87% od toga. Kao i u drugim pojedinačnim primerima opština, najveći pojedinačni izvor prihoda lokalne samouprave je udeo u PDG koji se centralno administrira. Godine 2011, prihod od PDG je iznosio 31% od ukupnog prihoda. Drugi najveći izvor je porez na imovinu i s tim u vezi naknada za korišćenje gradskog građevinskog zemljišta, što zajedno iznosi 16% od ukupnog prihoda u 2011. godini. Prihodi od transfera s republičkog nivoa učestvuju u nešto manjem procentu (14%). Godine 2011, Subotica se relativno malo zadužila. Bruto sredstva od zajmova čine 4% ukupnog prihoda. Međutim, grad planira veliku investiciju za sakupljanje otpadnih voda - 11 miliona EUR za izgradnju dva kolektora i dve linije cisterni, od čega će deo biti finansiran od strane NIP, EBRD i Balkanskog investicionog fonda. (Videti Grafikon D1)



2. U funkcionalnom i organizacionom smislu, u rashodu Subotice dominiraju socijalni sektori. Kao što je prikazano na Grafikonu D2, 10% od rashoda u 2011. godini otpada na režijske troškove, koji se u ovu svrhu definišu kao plate zaposlenih koje se isplaćuju iz budžeta i servisiranje duga. Daljih 12% se troši na sport i kulturu. Na predškolske ustanove se troši 12%, a 10% na funkcionisanje i održavanje osnovnih i srednjih škola. Ostala socijalna potrošnja, uključujući socijalnu zaštitu i prenatalnu zaštitu i ostale zdravstvene usluge, zauzima daljih 19%. Za plaćanje gradskim građevinskim firmama odlazi 19% budžeta. Preostalih 17% predstavlja u najvećoj meri trošenje na komunalne usluge.



[77] Uključujući zajmove, ali isključujući prihod od naplate koji zadržavaju gradska preduzeća.

Aneks 2: Skraćenice korišćene u grafikonima centralnog grejanja

BEO	Beograd
BOR	Bor
CAC	Čačak
JAG	Jagodina
KRU	Kruševac
LES	Leskovac
NPZ	Novi Pazar
NSAD	Novi Sad
PAN	Pančevo
RUM	Ruma
SBA	Šabac
SUB	Subotica
UZI	Užice
VAL	Valjevo