

Izvorni naučni članak

UDK: 336.1/5:330.322(497.11)
doi:10.5937/ekonhor2103207R

FISKALNA DECENTRALIZACIJA I LOKALNA POLITIKA JAVNIH INVESTICIJA U REPUBLICI SRBIJI

Saša Randelović^{1*} i Svetlana Vukanović²

¹Ekonomski fakultet Univerziteta u Beogradu

²Svetska banka, Beograd, Republika Srbija

U ovom radu se analizira nivo fiskalne decentralizacije i strukturne karakteristike lokalnih javnih finansija u Republici Srbiji, sa fokusom na lokalnu politiku javnih investicija. Udeo rashoda centralnog nivoa vlasti u konsolidovanim javnim rashodima u Republici Srbiji iznosi 83%, što ukazuje na relativno visok stepen fiskalne centralizacije. I pored rasta javnih prihoda u poslednjoj deceniji, lokalne javne investicije su i dalje niske - u Republici Srbiji iznose 1% BDP-a, što je znatno ispod proseka EU (1,4%) i Centralne i Istočne Evrope (1,5% BDP-a). Rezultati ukazuju na velike razlike u relativnoj visini javnih investicija po lokalnim samoupravama. Veći deo lokalnih javnih investicija usredsređen je na održavanje putne i administrativne infrastrukture, dok su ulaganja u životnu sredinu i obrazovanje niska. Da bi se smanjili lokalni dispariteti u kvalitetu lokalne infrastrukture i podstakla ekonomska konvergencija, neophodno je unapređenje kapaciteta za planiranje i sprovođenje investicija i uvođenje sistemskih podsticaja za lokalne javne investicije.

Ključne reči: fiskalna decentralizacija, lokalna samouprava, javne finansije, javne investicije na lokalnom nivou

JEL Classification: H70, H71, H72, H74

UVOD

Teritorijalno i političko uređenje države određeno je, u velikoj meri, načinom na koji je formirana, njenim kulturnim nasleđem, kao i društveno-političkim i ekonomskim karakteristikama društva. S tim u vezi, jedno od relevantnih pitanja u domenu fiskalnog federalizma odnosi se na optimalan

nivo raspodele funkcija i resursa po nivoima vlasti i uticaj intenziteta fiskalne decentralizacije na ukupne ekonomske performanse države, pre svega, na dugoročni ekonomski rast. Osim u evropskim tranzicionim ekonomijama, nivoi decentralizacije su tokom vremena bili relativno stabilni, pri čemu je prikupljanje prihoda relativno više centralizovano od politike javnih rashoda (Dziobek, Mangas & Kufa, 2011). Teorijski argumenti u prilog fiskalnoj decentralizaciji zasnivaju se na, takozvanom, Tibuovom modelu, koji sugeriše da postojanje više

* Korespondencija: S. Randelović, Ekonomski fakultet Univerziteta u Beogradu, Kamenička 6, 11000 Beograd, Republika Srbija; e-mail: sasa.randjelovic@ekof.bg.ac.rs

političkih jedinica (lokalnih samouprava) omogućava ljudima da se presele kako bi izabrali onu koja najbolje odražava njihove preferencije, u smislu kvaliteta lokalnih javnih dobara i usluga i visine i strukture poreza (Tiebaut, 1956). Stoga se smatra da postojanje većeg broja lokalnih samouprava omogućava prilagođavanje njihovih politika preferencijama njihovih stanovnika, što pozitivno utiče na ukupno društveno blagostanje (Stigler, 1957). To bi ukazalo da fiskalna konkurencija između lokalnih samouprava dovodi do efikasne alokacije resursa, što pozitivno utiče na ukupnu ekonomsku efikasnost (Oates, 1972). Ovi teorijski stavovi potkrepljeni su i empirijskim istraživanjima koja pokazuju da postojanje većeg broja lokalnih samouprava na 100.000 stanovnika pozitivno utiče na lokalni ekonomski razvoj (Akai & Sakata, 2002; Stansel, 2005). S druge strane, postoji i relativno veliki broj empirijskih istraživanja koja sugeriraju postojanje negativne veze između fiskalne decentralizacije i ekonomskog rasta (Martinez-Vazques & McNab, 2003; Bodman, 2011; Baskaran & Feld, 2013).

Rezultati teorijskih i empirijskih analiza, takođe, ukazuju da veza između fiskalne decentralizacije i ekonomskog rasta nije linearna, već da zavisi od stepena decentralizacije, transparentnosti javnih finansija, dizajna podsticaja kreiranih sistemom finansiranja i efikasnosti korišćenja javnih resursa na sub-centralnim nivoima vlasti (Bird, 2000). Novija empirijska istraživanja ukazuju da je jedan od glavnih razloga relativno sporog rasta privrede Republike Srbije (RS) u poslednje dve decenije (u poređenju sa rastom koji su, na primer, ostvarile azijske zemlje kada su bile na istom nivou razvoja), nizak nivo investicija, pre svega, javnih investicija, kao i domaćih privatnih investicija (Arsić, Randelović i Nojković, 2019). Nedovoljan nivo konsolidovanih državnih javnih investicija posledica je niskih ulaganja kako centralnog, tako i lokalnog nivoa države. Ipak, u poslednjih nekoliko godina, javne investicije na centralnom nivou države znatno su porasle, dok su lokalne javne investicije ostale relativno niske, uprkos dodatnoj decentralizaciji javnih prihoda (Randelović, 2020). Uzimajući u obzir da empirijska istraživanja pokazuju da su fiskalni multiplikatori povezani sa javnim ulaganjima u evropskim ekonomijama u

razvoju relativno visoki (Petrović, Arsić & Nojković, 2021), niska javna ulaganja izazivaju značajne gubitke u smislu propuštenog budućeg ekonomskog rasta. Zbog toga je, u cilju podsticanja dugoročnog ekonomskog rasta, pored brojnih drugih preduslova, potrebno poboljšati institucionalne mehanizme koji bi obezbedili relativno visok nivo javnih investicija na svim nivoima države, čija bi primena bila transparentna i efikasan.

Predmet istraživanja u ovom radu je stanje fiskalne decentralizacije u Republici Srbiji, kao i analiza performansi sistema finansiranja lokalnih samouprava i karakteristika lokalne politike javne potrošnje, sa fokusom na javne investicije.

Shodno tome, u radu se testiraju dve hipoteze:

- H1: Nivo lokalnih javnih investicija u Republici Srbiji je nizak.
- H2: Decentralizacija prihoda, bez uvođenja sistemskih podsticaja, ne dovodi do automatskog povećanja lokalnih javnih investicija.

Svrha ovih razmatranja je pružanje utemeljene ocene karakteristika institucionalnog uređenja vezanog za finansiranje lokalne samouprave (LSU) u RS i identifikacija područja za unapređenje mehanizama finansiranja LSU, usmerenih na promociju lokalne politike javnih investicija i podsticanje lokalnog ekonomskog razvoja. Analiza u ovom radu zasniva se na primeni metoda deskriptivne statističke analize agregatnih (makroekonomskih) podataka, dostupnih u Biltenu javnih finansija za period 2010-2019⁹. Procena varijacija u strukturnim karakteristikama lokalne politike javnih finansija vrši se korišćenjem podataka na nivou LSU, za 27 gradova i opština u uzorku, za koje su autori prikupili podatke o realizaciji budžeta. Uzorci LSU čine 52% ukupnog stanovništva u RS, 59% ukupnih izdataka LSU i 62% ukupnih prihoda LSU.

Ostatak rada strukturiran je na sledeći način. Odeljak 2 pruža uvid u ključne činjenice o teritorijalnoj organizaciji i fiskalnoj decentralizaciji u RS. U odeljku 3 analiziraju se karakteristike i performanse instrumenata finansiranja LSU, dok se odeljak 4 bavi analizom stanja, strukture i dinamike politike

javnih rashoda LSU, sa posebnim fokusom na lokalnu politiku javnih investicija. U odeljku 5, ocenjuju se karakteristike i performanse institucionalnog okvira u domenu fiskalnog bilansa i duga LSU, dok su u odeljku 6 data zaključna razmatranja.

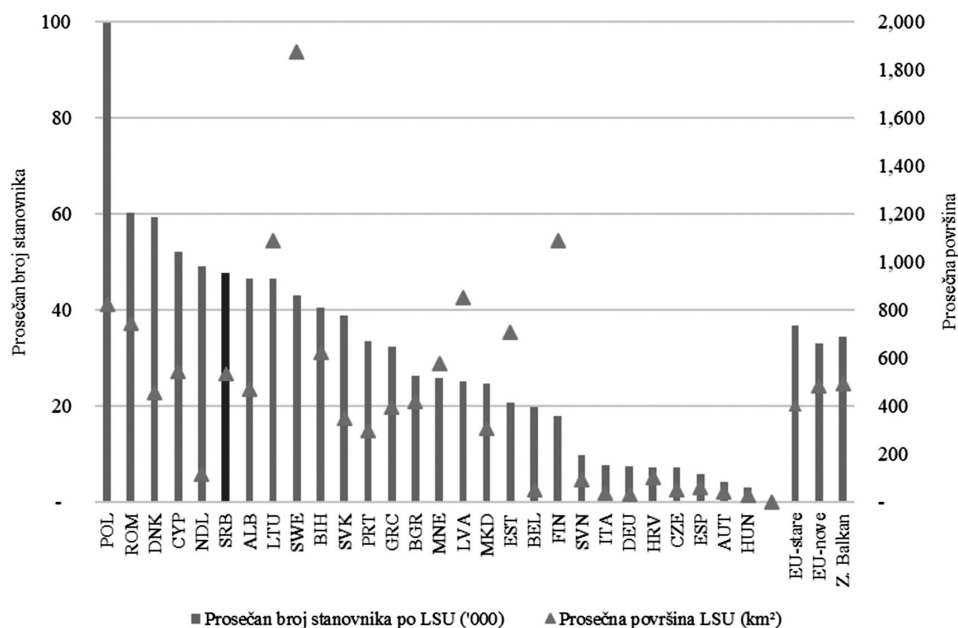
TERITORIJALNA ORGANIZACIJA I FISKALNA DECENTRALIZACIJA U REPUBLICI SRBIJI

Republika Srbija je organizovana kao unitarna država, sa dominantnim nivoom centralnog nivoa vlasti, te sub-centralnim nivoom vlasti koji se sastoji od lokalnih samouprava i autonomnih pokrajina. Lokalne samouprave mogu imati oblik opština (obično iznad 10.000 stanovnika) i gradova (sa više od 100.000 stanovnika). Ova ograničenja za formiranje opština i gradova mogu se ublažiti iz ekonomskih, geografskih i istorijskih razloga, što znači da se opštine i gradovi mogu formirati čak i ako je ukupan broj stanovnika manji od 10.000 odnosno, 100.000. Prema Zakonu

o teritorijalnoj organizaciji Republike Srbije (2007), njena teritorija se sastoji od 145 lokalnih samouprava: 117 opština, 27 gradova i glavni grad (Beograd). Pored toga, u RS postoje 24 okruga, koji su definisani kao administrativne jedinice, bez efektivnih funkcija i budžeta.

Prosečan broj stanovnika po LSU u RS iznosi blizu 48 hiljada, što je za 37% više od proseka Evropske unije (EU) ili Zapadnog Balkana (ZB). S druge strane, prosečna površina LSU u Republici Srbiji iznosi 534 km², što je blizu proseka EU i nešto više od proseka ZB (Slika 1). Ovi podaci ukazuju na to da su lokalne samouprave u RS prilično velike, posebno u pogledu broja stanovnika, u poređenju sa evropskom praksom.

Teritorijalna organizacija može, donekle, oblikovati fiskalnu decentralizaciju zemlje. Fiskalna decentralizacija se može meriti na različite načine, pri čemu je jedan od često korišćenih pokazatelja koeficijent centralizacije, koji meri udeo rashoda centralnog nivoa države u konsolidovanim rashodima države (Rosen & Gayer, 2014). Zbog



Slika 1 Prosečan broj stanovnika po LSU ('000) i prosečna površina LSU (km²) u Evropi

unitarnog karaktera države, 83% konsolidovanih državnih rashoda u RS realizuje se na nivou centralne države (budžet Republike Srbije, fondovi socijalnog osiguranja i slično), što je iznad proseka EU-27 i Zapadnog Balkana (Slika 2). Podaci, predstavljeni na Slici 2, sugerišu postojanje većeg nivoa fiskalne decentralizacije u razvijenim evropskim zemljama nego u evropskim zemljama u razvoju. To je u skladu sa nalazima drugih empirijskih studija, zasnovanih na sofisticiranijoj metodologiji, koja uzima u obzir ne samo raspodelu budžeta po nivoima vlasti, već i efektivnu fiskalnu autonomiju, u pogledu funkcija i ovlašćenja (Aristovnik, 2012; Molnar, 2014).

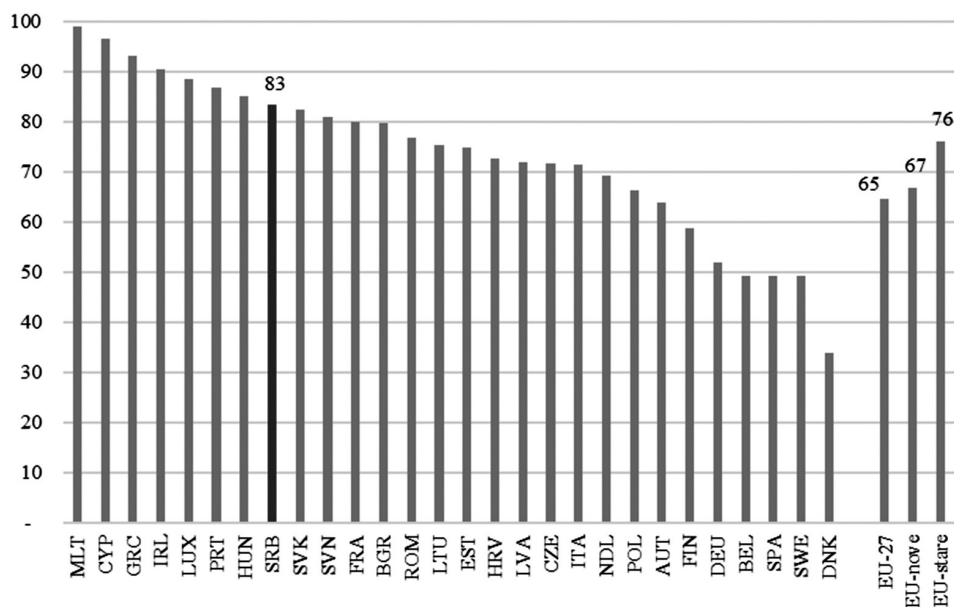
FINANSIRANJE LOKALNIH SAMOUPRAVA

Institucionalni okvir

Finansiranje LSU u RS regulisano je Zakonom o finansiranju lokalne samouprave (2006). U skladu sa Članom 2 tog zakona, postoje tri grupe instrumenata

finansiranja LSU: izvorni prihodi, ustupljeni prihodi, i transferi centralnog nivoa države. Izvorni prihodi su instrumenti za prikupljanje prihoda koje definiše, uvodi i prikuplja lokalna samouprava, što znači da je lokalna samouprava relativno slobodna da odlučuje o njihovim karakteristikama, parametrima i iznosima. To su: periodični porez na imovinu, lokalni administrativni i komunalni porezi, boravišne takse, neke naknade za korišćenje javnih dobara, koncesione naknade, neke novčane kazne, prihodi od zakupa imovine u vlasništvu LSU, samodoprinosi, grantovi itd. Ustupljeni prihodi obuhvataju instrumente javnih prihoda koje je definisala, uvela i prikupila centralna država, a zatim ih dodelila LSU na osnovu zakonskih kriterijuma. Postoji nekoliko vrsta ustupljenih prihoda: 74% prihoda od poreza na zarade, pun iznos ostalih poreza na dohodak građana, porez na nasleđstvo i poklone i porez na prenos apsolutnih prava.

Bespovratna sredstva centralnog nivoa vlasti su transferi obezbeđeni iz budžeta Republike u budžete lokalnih samouprava, u obliku nenamenskih i



Slika 2 Koeficijent centralizacije u Evropi (%)

namenskih transfera. Nenamenski transferi se dele na: transfer za ujednačavanje, opšti transfer, kompenzacioni transfer i transfer solidarnosti. Ukupan iznos nenamenskih transfera utvrđen je Zakonom o finansiranju lokalne samouprave (2006), na nivou 1,7% BDP-a. Ovaj iznos se koristi, prvenstveno, za finansiranje transfera za ujednačavanje, koji imaju za cilj da pomognu lokalnim samoupravama, koje imaju lošiji učinak u smislu naplate prihoda, zbog nerazvijenosti. Transferi za ujednačavanje se isplaćuju jedinicama lokalne samouprave koje imaju ustupljene prihode po glavi stanovnika ispod 90% proseka ustupljenih prihoda po stanovniku u svim LSU u RS. Kompenzacioni transfer ima za cilj da nadoknadi prihode koje su LSU izgubile usled promene poreskog zakonodavstva od strane centralnog nivoa vlasti. Ovaj transfer bi trebalo da nadoknadi lokalnim samoupravama deo propuštenih (dodeljenih) poreskih prihoda, tako da relativni pad poreskih prihoda centralnog nivoa vlasti i lokalnih samouprava bude jednak. Opšti transfer se dodeljuje svim LSU. Maksimalni iznos opšteg transfera dobija se oduzimanjem transfera za ujednačavanje i kompenzacionih transfera od ukupnog iznosa nenamenskih transfera. Prema Članu 42 Zakona o finansiranju lokalne samouprave (2006), postoji nekoliko kriterijuma na osnovu kojih se izračunava iznos opšteg transfera LSU: broj stanovnika (65% opšteg transfera), ukupna površina LSU (19,3%), broj odeljenja u osnovnim školama (4,56%), broj osnovnih škola (1,14%), broj odeljenja u srednjim školama (2%), broj srednjih škola (0,5%), broj dece u obdaništima (6%), broj ustanova za brigu o deci (1,5%). Iznos transfera za ujednačavanje, kompenzacionih i opštih transfera za svaku LSU koriguje se koeficijentom razvijenosti, koji se kreće od 0,5 do 1, kako bi se zaštitile nerazvijene LSU i podstakao njihov ekonomski rast. Iznos transfera za ujednačavanje, opštih i kompenzacionih transfera, namenjen Gradu Beogradu, koristi se za finansiranje fonda za transfer solidarnosti, koji se isplaćuje ostalim LSU na osnovu njihovog nivoa razvijenosti.

Namenski transferi se dele na funkcionalne transfere i namenske transfere u užem smislu. Funkcionalni transfer ima za cilj da obezbedi sredstva LSU potrebna za finansiranje dodatnih troškova LSU, nastalih zbog

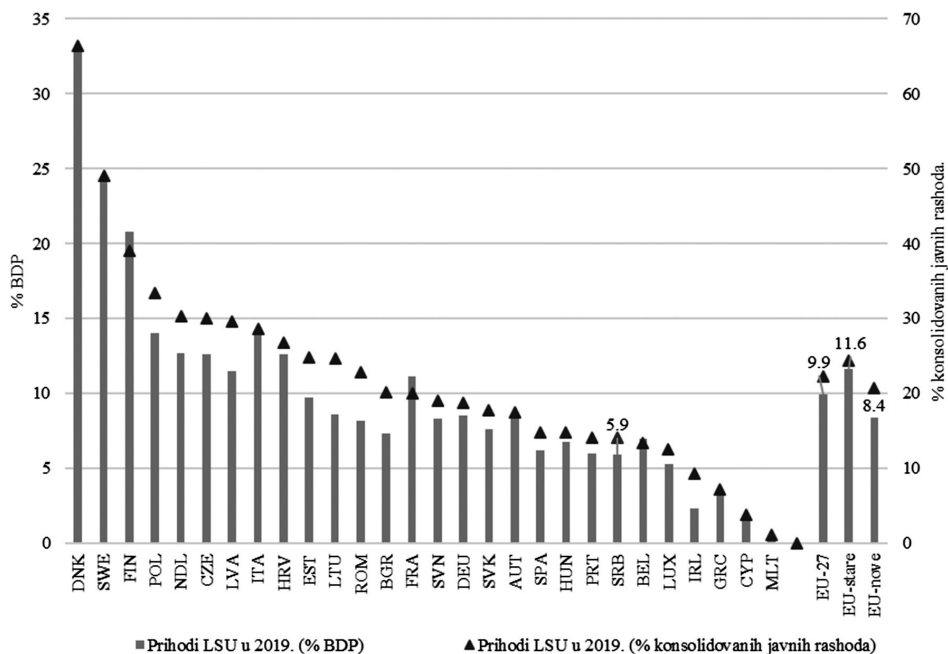
prebacivanja funkcija i ovlašćenja sa centralnog nivoa države na LSU. Na sličan način, centralni nivo države može da pruži lokalnim samoupravama namenski transfer u užem smislu, zahtevajući od njih da koriste taj transfer samo za obavljanje određene funkcije, kako je utvrđeno zakonom. Da bi se osigurala transparentnost isplate, podaci o nenamenskim transferima koji se daju svakoj LSU moraju biti objavljeni u Fiskalnoj strategiji. Međutim, u praksi se ovi podaci ne objavljuju redovno.

Opis šeme finansiranja LSU sugerise da veličina budžeta LSU zavisi od njihove veličine, nivoa razvijenosti, funkcija, karakteristika javnih usluga, itd, dok efikasnost upotrebe sredstava (struktura rashoda) i naponi na prikupljanju izvornih prihoda nemaju direktan uticaj na sistem finansiranja LSU. To znači da šema finansiranja LSU ne stvara systemske (pozitivne) podsticaje u smislu prikupljanja prihoda (iz sopstvenih izvora), kao ni u pogledu produktivne alokacije resursa (Arsić, Randelović, Bučić i Vasiljević, 2012).

Fiskalna izdašnost

Ukupni prihodi LSU u RS (uključujući transfere centralnog nivoa države) u 2019, iznosili su 2,7 milijardi evra, što je ekvivalentno 5,9% BDP-a. Relativno, prihodi od lokalne samouprave u RS su znatno ispod proseka EU (9,9% BDP-a). Međutim, kada se upoređi sa novim državama članicama EU iz Centralne i Istočne Evrope (CIE), koje su uporedivije sa RS, razlika je znatno manja (Slika 3). Prihodi LSU u RS čine 14% konsolidovanih državnih prihoda, što je znatno ispod proseka EU-27 (22%) i proseka novih zemalja članica EU (20,7%). Ovo je posledica promena u teritorijalnoj organizaciji kao i vertikalne raspodele funkcija države. Kao rezultat promena u propisima o finansiranju LSU i napora u pogledu prikupljanja prihoda, ukupni prihodi LSU u RS, u 2019, realno su porasli za 15% u poređenju sa 2010, uglavnom, zbog povećanja poreza na zarade i poreza na imovinu, dok su transferi centralnog nivoa države ostali gotovo nepromenjeni.

Kriza javnog zdravlja, izazvana pandemijom COVID-19, imala je značajan negativan uticaj na



Slika 3 Javni prihodi lokalnih samouprava u Republici Srbiji i Evropi

Izvor: Autori

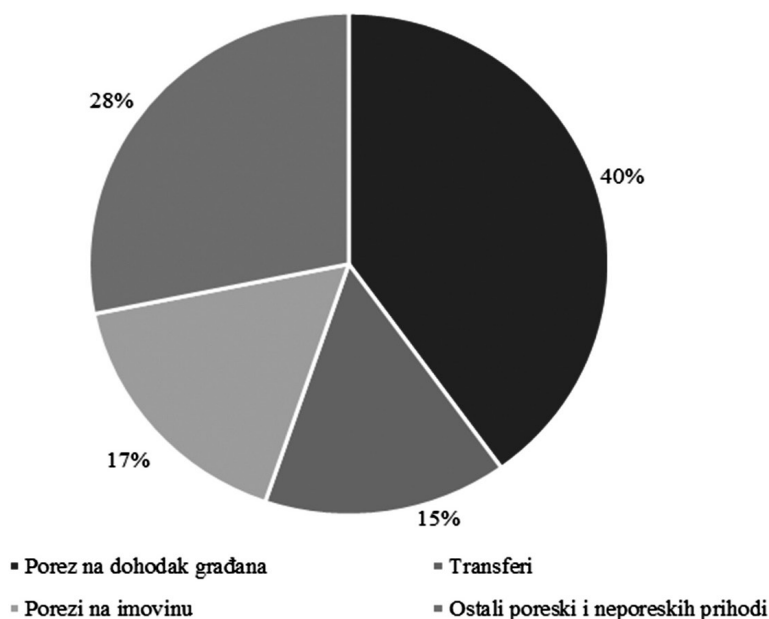
ekonomske trendove u većem delu sveta. Mnoge zemlje, uključujući i RS, reagovale su putem masovnih fiskalnih podsticaja, koji su uključivali opciju datu privatnom sektoru da odloži plaćanje poreza, što je znatno ublažilo recesiju (Randelović, 2021). Međutim, podaci Ministarstva finansija pokazuju da su, u 2020, poreski prihodi LSU u RS beležili blagi nominalni rast (a realno su stagnirali), dok su ukupni prihodi lokalne samouprave zabeležili blagi nominalni pad od 2,8% (Ministarstvo finansija, 2020). Relativno blagi pad se može pripisati činjenici da veliki deo prihoda LSU dolazi od poreza sa stabilnom poreskom osnovicom (porezi na imovinu). Kako su državne subvencije sprečile masovni rast nezaposlenosti, tako su i prihodi od poreza na zarade bili stabilni. U isto vreme LSU su prilagodile svoje javne rashode, koji su ukupno opali za 3,4% u poređenju sa 2019.

Prihodi od poreza na dohodak čine 40% ukupnih prihoda LSU, a više od 4/5 ovih prihoda odnosi se na porez na zarade. Drugi po veličini instrumenti finansiranja LSU su periodični porezi na imovinu,

a zatim transferi centralnog nivoa vlasti. Ova tri instrumenta finansiranja čine više od 70% prihoda LSU, dok preostali deo prihoda potiče od poreza na nasledstvo i poklone, poreza na promet imovine, takse za isticanje firme, ostalih lokalnih komunalnih i administrativnih taksi i naknada, kao i drugih neporeskih i poreskih prihoda.

Struktura prihoda LSU (Slika 4), takođe, ukazuje na dominaciju namenskih prihoda i transfera, dok je udeo izvornih prihoda, koji se definišu i naplaćuju od strane LSU, relativno nizak, što u određenoj meri ograničava njihovu autonomiju. Ovo je posledica dizajna sistema javnih finansija, nedostatka podsticaja i relativno niskih napora lokalnih samouprava na prikupljanju prihoda.

Prema podacima na opštinskom nivou, prosečni godišnji prihodi po stanovniku, na uzorku od 27 LSU, iznose 50.600 RSD. Raspodela po lokalnim samoupravama ukazuje na relativno visoku nejednakost u pogledu raspodele prihoda po LSU. Prosečni koeficijent varijacije u uzorku od 27 lokalnih



Slika 4 Struktura prihoda LSU u Republici Srbiji u 2019. (%)

Izvor: Autori

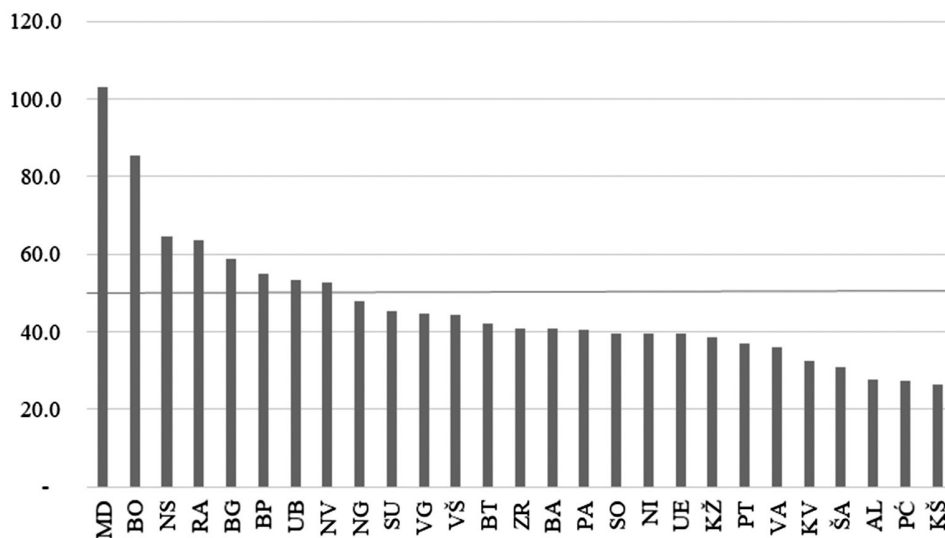
samouprava iznosi 37 (Slika 5), što je posledica dizajna sistema finansiranja lokalnih samouprava i regionalnih nejednakosti u pogledu ekonomskog razvoja. Nejednakost u raspodeli prihoda se, zatim, preslikava u nejednakost u raspodeli rashoda, uključujući nejednakost u lokalnim javnim investicijama (Slika 10), sa nepovoljnim uticajem na lokalne i regionalne razlike u pogledu ekonomskog razvoja.

LOKALNA POLITIKA JAVNIH RASHODA

Institucionalni okvir

Funkcije i nadležnosti LSU u RS regulisani su Zakonom o lokalnoj samoupravi (2007). Uopšteno govoreći, funkcije lokalnih samouprava u RS slične su ulogama dodeljenim lokalnim samoupravama u mnogim drugim evropskim zemljama i uključuju sledeće:

- izrada planova lokalnog ekonomskog razvoja i olakšavanje poslovanja i uslova za priliv investicija;
- pružanje lokalnih/komunalnih usluga (upravljanje otpadom i vodnosnabedvanjem, grejanje, itd.), javni prevoz i korišćenje građevinskog zemljišta i poslovnih prostora;
- razvoj, održavanje i upravljanje lokalnim putevima i drugom javnom infrastrukturom;
- pružanje pomoći u obezbeđenju usluga u obrazovanju (predškolsko, osnovno i srednje), pre svega, u pogledu razvoja i održavanja obrazovne infrastrukture (školske zgrade i oprema);
- olakšavanje pružanja usluga u istraživanju i inovacijama, kulturi, zdravstvu (održavanje i razvoj infrastrukture primarne zdravstvene zaštite), socijalnoj zaštiti i sportu;
- podsticanje razvoja turizma, zanatstva, trgovine i ugostiteljstva;



Slika 5 Prihodi LSU po glavi stanovnika u 2019. (hiljada RSD)ⁱⁱ

Izvor: Autori

- pružanje drugih usluga, važnih za lokalni razvoj (građevinska dozvola, zaštita od požara, itd.).

Regulaciju i nadzor nad radom LSU vrši Vlada Republike Srbije - Ministarstvo za državnu upravu i lokalnu samoupravu.

Javni rashodi - struktura i trendovi

Ukupni rashodi lokalnih samouprava u RS, u 2019, iznosili su 6% BDP-a, odnosno 14,1% konsolidovanih rashoda sektora države. Rashodi za robu i usluge predstavljaju najveću pojedinačnu stavku rashoda, sa udelom od 36% u ukupnoj potrošnji, praćeni ostalim izdacima - uglavnom vezanim za socijalnu zaštitu (22% ukupne potrošnje) i zaradama (19% ukupne potrošnje), dok su kapitalni izdaci činili oko jedne šestine ukupne potrošnje LSU (Slika 6).

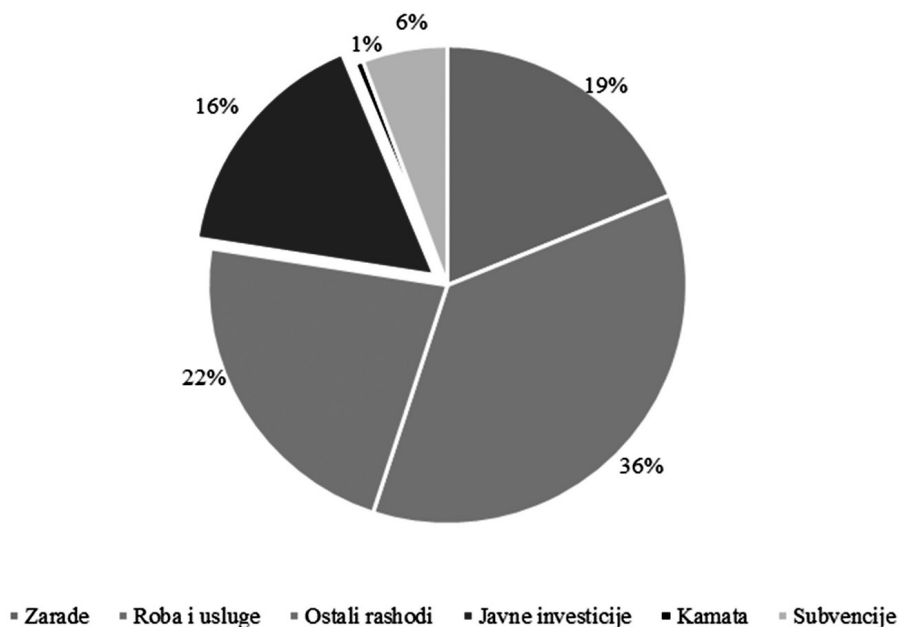
Zbog rasta prihoda i inflacije, izdaci za LSU u RS, u period 2010-2019), nominalno su porasli za 71,7%, dok je realni rast (usklađen za inflaciju) iznosio 19,2% (Slika 7). Ovaj rast je, u velikoj meri, posledica rasta potrošnje na robu i usluge (koje su u tom periodu realno porasle za 90%). Povećanje neproaktivnih rashoda podstaknuto je naglim prilivom prihoda

(zbog reforme raspodele poreza na zarade u 2011), kao i prilično niskim nivoom odgovornosti u pogledu lokalnog upravljanja javnim finansijama i činjenicom da je u tom periodu na snazi bilo zamrzavanje zapošljavanja u javnom sektoru, zbog čega su mnoge lokalne samouprave počele da eksterno ugovaraju usluge koje su ranije bile pružane interno.

Lokalna politika javnih investicija

U periodu 2011-2015, kapitalni izdaci (javne investicije u lokalnu infrastrukturu) bile su u padu, uprkos prilivu dodatnih poreskih prihoda usled reformi implementiranih 2011. i 2014. Lokalne javne investicije počele su da rastu tek 2015, od kada beleže blagi kontinuirani rast. Međutim, u 2019, lokalne javne investicije iznosile su približno 450 miliona evra, što je i dalje niže, za 13% realno, u odnosu na 2010. U relativnom iznosu, lokalne javne investicije u 2019, (Slika 8) iznosile su 1% BDP-a, čineći tako samo petinu konsolidovanih javnih investicija.

Iako su od 2015, lokalne javne investicije bile u porastu (kako nominalno, tako i realno), one su rasle sporije od investicija centralnog nivoa države, zbog čega je



Slika 6 Struktura javnih rashoda LSU u Republici Srbiji u 2019. (%)

Izvor: Autori

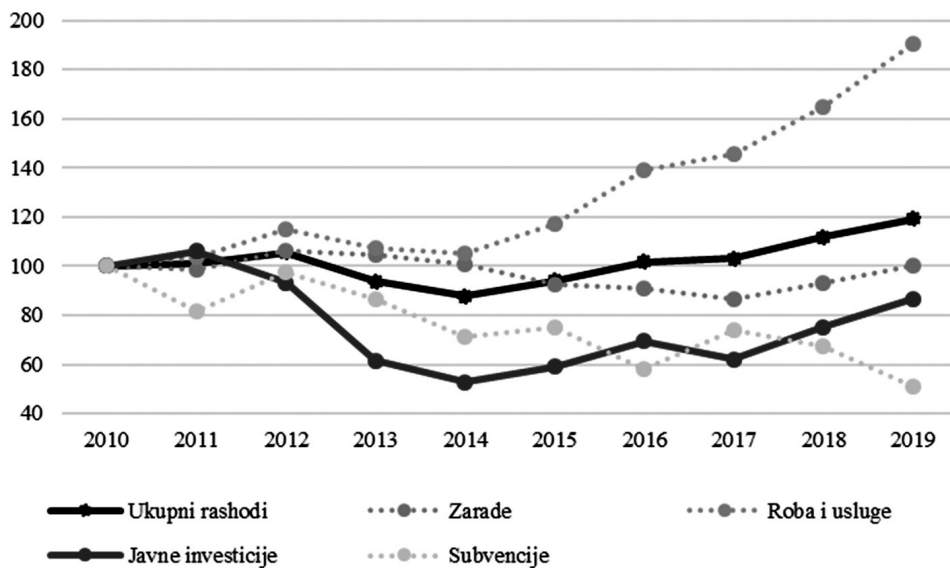
udeo lokalnih javnih investicija u konsolidovanim javnim investicijama kontinuirano opadao, počev od 2011. Tako su 2011, lokalne javne investicije činile 40% ukupnih konsolidovanih javnih investicija, dok je do 2019, taj udeo prepolovljen (Slika 9).

U poređenju sa ostalim zemljama, ukupne javne investicije lokalnih samouprava u RS su znatno ispod proseka EU-27 (1,4% BDP-a) i proseka CIE (1,5% BDP-a). Nove članice EU iz CIE, u proseku ulažu više iz budžeta lokalnih samouprava, nego razvijene evropske zemlje, kako bi im se približile u pogledu razvijenosti lokalne infrastrukture. Relativno niske lokalne javne investicije u Republici Srbiji u poređenju sa ostalim zemljama CIE mogu se donekle objasniti nižom javnom potrošnjom na lokalnom nivou. Podaci, međutim, pokazuju da Republika Srbija ima slabe rezultate i u pogledu udela javnih investicija u ukupnim lokalnim javnim rashodima. Stoga se niske javne investicije lokalnih samouprava u Republici Srbiji mogu objasniti ograničenom decentralizacijom prihoda, slabom politikom javnih

finansija na lokalnom nivou i nedostatkom kapaciteta za planiranje i realizaciju infrastrukturnih projekata.

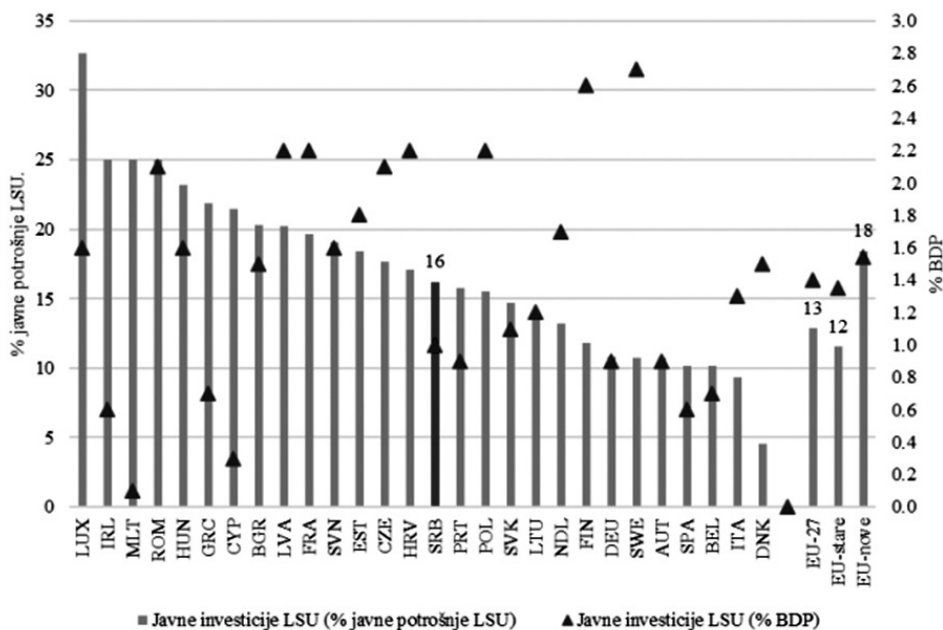
Iako se često tvrdi da je fiskalna decentralizacija na prihodnoj strani potrebna da bi se podstakle javne investicije na lokalnom nivou, podaci (slike 7 i 8) pokazuju da obezbeđenje dodatnih sredstava, verovatno, neće automatski rezultirati porastom javnih investicija, bez promene u institucionalnom uređenju i kapacitetima i uvođenja sistemskih podsticaja. Bez uvođenja veze između alokacije prihoda i strukture potrošnje LSU (na primer, putem podsticaja za rast i dobro definisanih pokazatelja učinka), postoji rizik da će se decentralizacija prihoda koristiti za finansiranje stavki rashoda koje daju kratkoročne političke koristi, umesto da se sredstva usmere na razvoj preduslova za dugoročni rast. To ilustruje opadajući udeo javnih investicija lokalnih samouprava u ukupnim rashodima lokalne samouprave - sa 22% u 2010, na 16% u 2019 (Slika 9).

Analiza zasnovana na mikro podacima za 2018, za 27 lokalnih samouprava uključenih u uzorak, takođe,



Slika 7 Indeks realne dinamike rashoda LSU (2010=100)

Izvor: Autori



Slika 8 Lokalne javne investicije u 2019: Republika Srbija versus Evropa

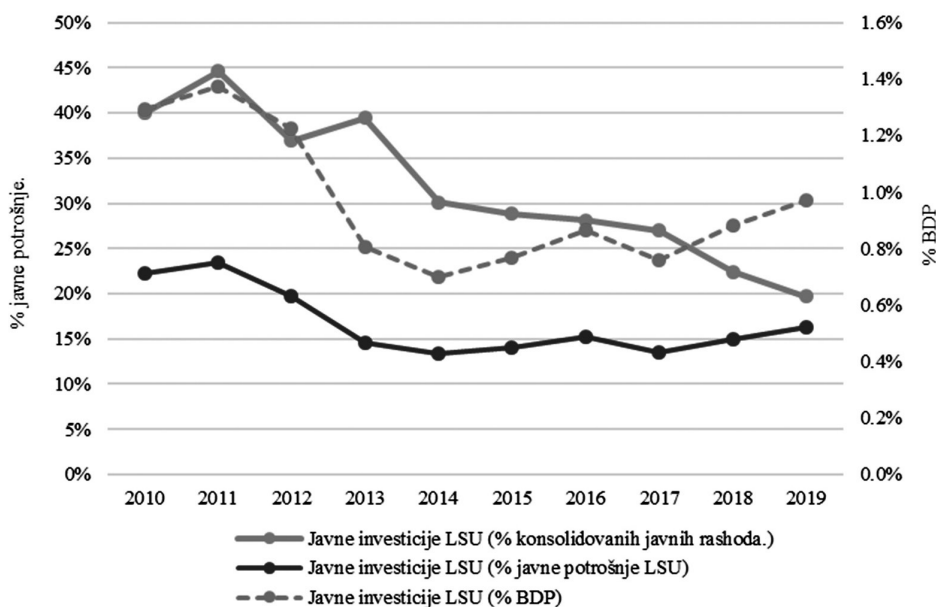
Izvor: Autori

ukazuje na velike razlike u relativnom iznosu javnih investicija među lokalnim samoupravama (Slika 10). Prosečno učešće javnih investicija u ukupnim rashodima iznosilo je 13,7%, sa koeficijentom varijacije 44,6%. Velike razlike u lokalnim javnim investicijama mogu biti uzrokovane nedostatkom sistemske veze između instrumenata finansiranja LSU i njihove politike rashoda. Međutim, podaci za lokalne samouprave uključene u uzorak pokazuju da je, u proseku, izvršenje javnih investicija niže za 20% od iznosa predviđenog godišnjim budžetom, te da je približno prikupljenim prihodima. Ovo ukazuje na to da lokalne samouprave, generalno, sistemski precenjuju budžete kako bi u obzir uzele neizvesnost u pogledu dinamike prihoda i efikasnost u pogledu upravljanja projektima.

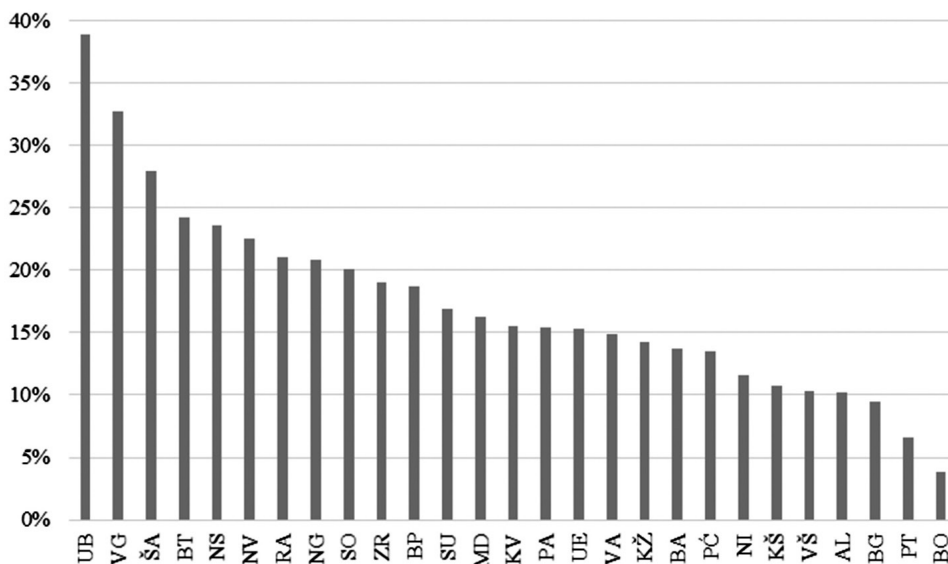
Podaci o 27 uzoračkih lokalnih samouprava, takođe, ukazuju na to da su lokalne javne investicije, uglavnom, usmerene na razvoj zajednice (29%)ⁱⁱⁱ i tradicionalnu rekonstrukciju i održavanje ulica (26,9%). Ulaganja u obrazovanje, kulturu i sportsku infrastrukturu čine blizu 13% investicija, dok ulaganja

u zelenu infrastrukturu (životna sredina, upravljanje otpadom, vodosnabdevanje i upravljanje otpadnim vodama) čine manje od 6% ukupnih javnih investicija lokalnih samouprava (Slika 11). S druge strane, veliki deo lokalnih javnih investicija (18,9%) odlazi na razvoj drugih vrsta infrastrukture, potrebne za pružanje administrativnih i opštih usluga.

Uzimajući u obzir relativno nizak kvalitet putne infrastrukture na lokalnom nivou, nedostatak odgovarajućeg sistema upravljanja otpadom, vodosnabdevanjem ili sistemom upravljanja otpadnim vodama, te nizak kvalitet vazduha, moglo bi se očekivati veće učešće investicija u ove vrste infrastrukture, u ukupnom iznosu kapitalnih izdataka. Prikazani podaci signaliziraju da to nije slučaj, između ostalog, zbog nedostatka sistemskog okvira koji bi podstakao produktivna ulaganja i potencijalno doprineo rekonstrukciji i održavanju kritične infrastrukture. Vlada RS je najavila dugoročni plan javnih investicija „Republika Srbija 2025“, u kojem se ulaganje u lokalnu infrastrukturu navodi kao jedan od prioriteta. S obzirom na to da



Slika 9 Dinamika lokalnih javnih investicija



Slika 10 Udeo lokalnih javnih investicija u ukupnim lokalnim javnim rashodima, po LSU (%)

Izvor: Autori

je uloga LSU da investira i održava komunalnu infrastrukturu, moglo bi se preporučiti da se pomoću investicionog plana uvedu sistemski podsticaji za LSU kako bi povećali napore u pogledu razvoja i rehabilitacije davno zapuštene lokalne infrastrukture, umesto da centralni nivo države bude direktno angažovan na razvoju komunalne infrastrukture. Kreiranje jasnog plana i ciljeva trebalo bi da utiče i na promenu načina razmišljanja, tako da fokus bude na tražnji umesto na ponudi lokalnih dobara, što bi lokalnim samoupravama olakšalo planiranje na srednji i dugi rok.

FISKALNI BILANS LOKALNIH SAMOUPRAVA

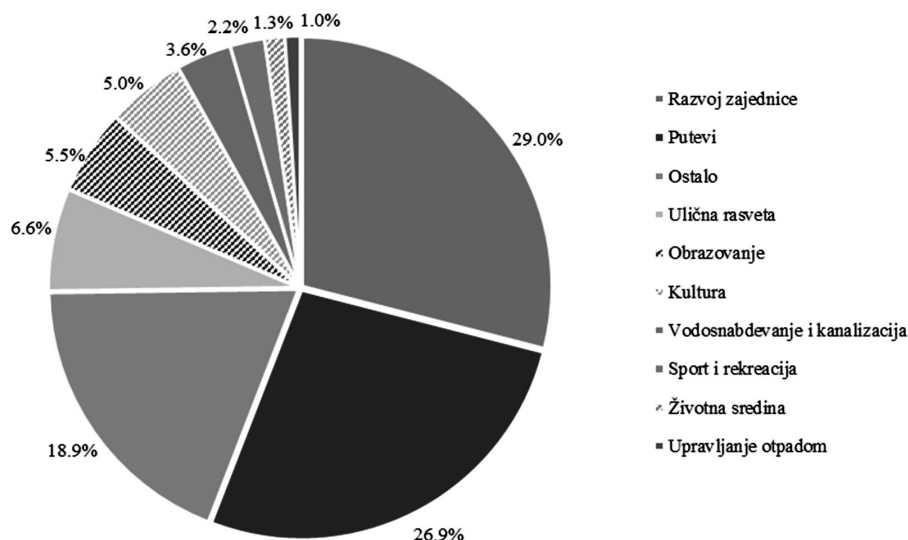
Prema Zakonu o budžetskom sistemu (2009), LSU može da ostvari fiskalni deficit samo u svrhu finansiranja lokalnih javnih investicija. Fiskalni deficit lokalne samouprave, međutim, ne može biti veći od 10% njenih javnih prihoda u odgovarajućoj godini. U slučaju sprovođenja velikog investicionog projekta, LSU može zatražiti od Ministarstva finansija

odobrenje za ostvarenje fiskalnog deficita većeg od ove granice, dok će odluka Ministarstva finansija zavisiti od opravdanosti zahteva i opšteg fiskalnog okvira.

Deficit lokalne samouprave može se finansirati zaduživanjem. Član 33 Zakona o javnom dugu (2005) dozvoljava lokalnim samoupravama da pozajmljuju novac na tržištu, uz pismenu saglasnost Ministarstva finansija. Ukupan dug, prikupljen za finansiranje tekuće likvidnosti, ne može preći 5% ukupnih prihoda u poslednjih godinu dana. S druge strane, dugoročno zaduživanje je dozvoljeno samo u svrhu finansiranja javnih investicija ili otplate dugova, uz sledeća ograničenja:

- dugoročni dug ne može biti veći od 50% budžeta LSU u prethodnoj godini;
- izdaci za plaćanje kamata i otplatu duga ne smeju preći 15% tekućih prihoda LSU u odgovarajućoj godini.

LSU ne smeju da izdaju garancije. Fiskalna pravila lokalne samouprave, utvrđena Zakonom o



Slika 11 Struktura lokalnih javnih investicija (%)

Izvor: Autori

budžetskom sistemu (2009), u skladu su sa pravilima o zaduživanju, predviđenim Zakonom o javnom dugu (2005).

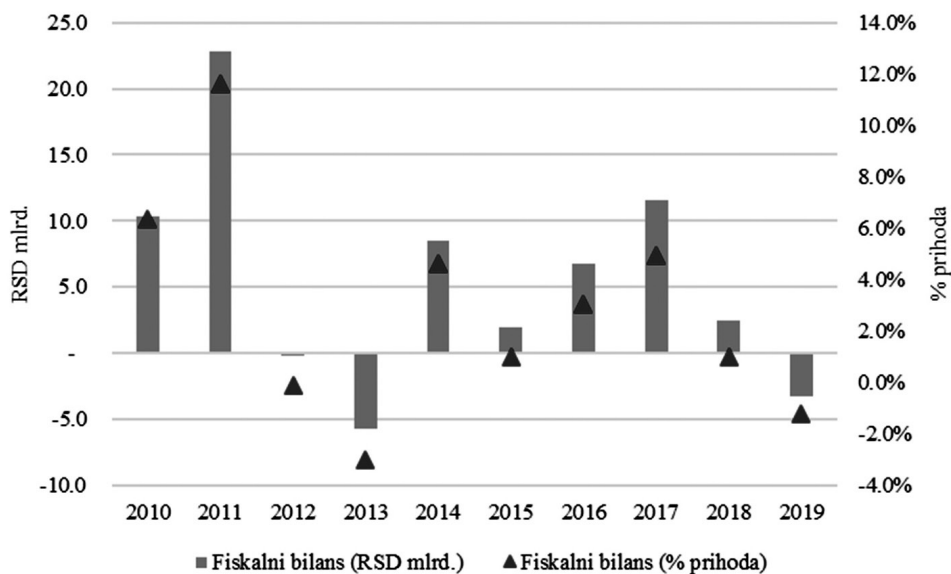
U poslednjoj deceniji (2020-2019), LSU u RS uglavnom su ostvarivale fiskalni suficit, dok je deficit na nivou svih LSU zabeležen samo u 2012, 2013 i 2019. Prosečni fiskalni bilans LSU u RS, u periodu 2010-2019, iznosio je blizu 5,5 milijardi dinara (suficit), što je ekvivalentno 2,8% njihovih ukupnih prihoda (Slika 12). Ovo je znatno ispod gornje granice deficita (10% javnih prihoda), kako je utvrđeno Zakonom o budžetskom sistemu (2009). U istom vremenskom periodu, ukupni rashodi na otplatu kamata i izdaci koji se odnose na otplatu duga u LSU u RS iznosili su 12 milijardi dinara (blizu 100 miliona evra) godišnje, odnosno, ekvivalentno 5,5-6% njihovih prihoda, što je, takođe, daleko ispod zakonske granice (15% prihoda).

ZAKLJUČAK

Empirijske studije pokazuju da su u poslednje dve decenije LSU u Republici Srbiji ostvarile

konvergenciju unutar dva klastera, dok beogradski okrug ne pokazuje znake konvergencije ni sa jednim ni sa drugim klasterom (Barrios *et al*, 2020). Uprkos konvergenciji klubova, i dalje postoje značajne lokalne i regionalne razlike, koje podstiču migracije produktivnog stanovništva ka razvijenijim regionima, podrivajući na taj način šanse za konvergenciju nerazvijenih područja. Rezultati empirijskih studija pokazuju da čak i relativno male promene u ekonomskim nejednakostima mogu imati velike efekte na obim migracija (Denett, 2014). U ovom radu analiziran je stepen fiskalne decentralizacije u RS i karakteristike lokalnih politika javnih finansija, sa fokusom na politiku javnih investicija na lokalnom nivou, jer je, strateški posmatrano, zeleni rast, kao i rast orijentisan ka razvoju lokalne infrastrukture jedan od ključnih preduslova za ekonomski razvoj.

Rezultati, prezentovani u ovom radu, dovode do nekoliko bitnih naučnih i praktičnih zaključaka. Utvrđeno je da su LSU u RS prilično velike, posebno u pogledu prosečnog broja stanovnika, u poređenju sa evropskom praksom. Istovremeno, stepen fiskalne decentralizacije u RS je ispod evropskog proseka. Javni prihodi i rashodi lokalne samouprave (u



Slika 12 Dinamika fiskalnog bilansa lokalnih samouprava, 2010-2019.

Izvor: Autori

odnosu na BDP) u RS su niži od proseka EU i CIE. Tri najveća instrumenta za prikupljanje prihoda LSU su porez na dohodak građana, porezi na imovinu i transferi centralnog nivoa države, koji čine gotovo $\frac{3}{4}$ ukupnih lokalnih javnih prihoda. Više od polovine prihoda LSU se dodeljuje, ili prenosi, od strane centralnog nivoa države, što ukazuje na nizak stepen fiskalne autonomije. Dobijeni pokazatelji sugerišu da su lokalne javne investicije u RS niske, dok je varijacija njihove relativne visine po LSU velika. Tako, na strani lokalnih javnih rashoda, glavne stavke predstavljaju nabavka dobara i usluga i zarade, koje čine 55% ukupnih rashoda, dok je udeo javnih investicija u ukupnim izdacima LSU tek 16% (što čini samo petinu konsolidovanih javnih investicija). Relativna veličina javnih investicija LSU u RS (1% BDP-a) je znatno ispod proseka CIE (1,4% BDP-a). Decentralizacija dodatnih javnih prihoda, sprovedena početkom prethodne decenije, nije dovela do rasta lokalnih javnih investicija, već su one u znatnom delu tog perioda čak i opadale. Javne investicije LSU u RS su, uglavnom, orijentisane na razvoj zajednice i tradicionalnu rekonstrukciju i održavanje ulica, dok su ulaganja u obrazovanje, kulturu i sportsku

infrastrukturu kao i u infrastrukturu životne sredine prilično niska. Uprkos porastu ukupnih prihoda (na primer, decentralizacija prihoda od poreza na zarade), tokom poslednje decenije, javne investicije LSU zabeležile su realan pad. Činjenica da je značajan broj LSU imao niska javna ulaganja, čak i u periodima kada su imale budžetski suficit, ukazuje da se, pored fiskalnih ograničenja, neke od njih suočavaju i sa ograničenjima u pogledu svojih kapaciteta za planiranje i sprovođenje investicionih projekata. Nizak nivo lokalnih javnih investicija i činjenica da se one nisu povećale ni kada su prihodi porasli, signaliziraju da lokalnim samoupravama nedostaju kapaciteti za srednjoročno i dugoročno planiranje i da institucionalnom dizajnu sistema finansiranja lokalnih samouprava nedostaju sistematski podsticaji za lokalne investicije usmerene na rast i razvoj. To je zbog toga što iznos prihoda koje lokalne samouprave ostvaruju, kao i transferi koje dobijaju od centralne države, ne zavise od kvaliteta i efikasnosti njihove fiskalne politike. Skorašnje promene planskih propisa u RS, koje zahtevaju pripremu razvojnih planova (za period od sedam godina) i srednjoročnih planova (za period od tri godine), mogle bi predstavljati

mehanizam za unapređenje planskih kapaciteta ukoliko se budu pravilno pripremili i kontrolisali. Pouke iz uporedne (međunarodne) prakse ukazuju da uvođenje sistemskih podsticaja može biti efikasno za trajnije i održivije povećanje (zelenih) javnih investicija. Reč je o podsticajima koji nagrađuju lokalne samouprave koje veći deo svoje javne potrošnje usmeravaju u produktivne svrhe. Uz to, sistemski pristup reformi javne uprave, koji bi rezultirao poboljšanjem administrativnih, tehničkih i planskih kapaciteta, takođe, može doprineti unapređenju ukupne efikasnosti lokalne politike javnih investicija.

Shodno prethodno navedenom, naučna relevantnost dobijenih rezultata odnosi se na razmatranje veze između fiskalne decentralizacije i javnih investicija, a posebno na povezanost dinamike javnih prihoda i visine lokalnih javnih investicija, u uslovima odsustva sistemskih podsticaja za investicije. Osim toga, dobijeni rezultati pružaju relevantne uvide za kreatora javnih politika, budući da se u radu, pored analize stanja, identifikuju i uzroci niskih lokalnih javnih investicija, kao i ključne institucionalne barijere za njihovo povećanje. Analiza u ovom radu zasnovana je na metodama deskriptivne statističke analize. Za pružanje dodatnih uvida u pogledu veze između nivoa fiskalne decentralizacije i visine lokalnih javnih investicija, bilo bi neophodno, primenom relevantnih metoda ekonometrijske analize, kontrolisati uticaj drugih faktora. Osim toga, pored odnosa fiskalne decentralizacije i lokalnih javnih investicija, relevantnim se smatra i pitanje uticaja visine i strukture lokalnih javnih investicija na lokalni ekonomski razvoj, što može predstavljati relevantno pitanje za buduća istraživanja.

ENDNOTE

ⁱ S obzirom na to da su ekonomska i fiskalna kretanja u 2020, bila pod uticajem vanrednih događaja uzrokovanih pandemijom COVID-19, razmatranje strukturnih karakteristika politike lokalnih javnih finansija za osnovu podataka za 2020, može dovesti do pogrešnih zaključaka, zbog čega je uzorak ograničen na period do 2019. Podaci za RS, uključeni u ovu analizu, odnose se na teritoriju Republike Srbije bez Kosova i Metohije*, koje je prema

rezoluciji 1244 Saveta bezbednosti Ujedinjenih nacija formalno pod upravom UN od 1999.

- ⁱⁱ Podaci se odnose na 2019. Podaci o rashodima po glavi stanovnika, po LSU, prikazani na Slici 10, odnose se na 2018, što je i poslednja godina za koju su podaci o rashodima po lokalnim samoupravama raspoloživi.
- ⁱⁱⁱ Prema zvaničnoj COFOG klasifikaciji, razvoj zajednice obuhvata: poslove i usluge administriranja razvoja zajednice - administriranje zoniranja, korišćenja zemljišta i izgradnje, regulisanje i planiranje novih zajednica ili rehabilitacije zajednice, planiranje unapređenja i razvoja objekata, kao što su objekti za stanovanje, industriju, javni komunalni objekti, zdravstvo, obrazovanje, kulturu, rekreaciju itd, pripremu shema finansiranja razvoja; pripremu i širenje opštih informacija, tehničke dokumentacije i statistika u vezi sa poslovima i uslugama povezanim sa razvojem zajednice.

REFERENCE

- Akai, N., & Sakata, M. (2002). Fiscal decentralization contributes to economic growth: Evidence from state-level cross-section data for the United States. *Journal of urban economics*, 52(1), 93-108. doi.org/10.1016/S0094-1190(02)00018-9
- Aristovnik, A. (2012). Fiscal Decentralization in Eastern Europe: Trends and selected issues. *Transylvanian Review of Administrative Sciences*, 8(37), 5-22. doi:10.2139/ssrn.2187475
- Arsić, M., Randelović, S., Bučić, A. i Vasiljević, D. (2012). *Reforme poreza na imovinu u Srbiji: Rezultati i perspektive*. Beograd, RS: Univerzitet u Beogradu - Ekonomski fakultet, Fondacija za razvoj ekonomske nauke.
- Arsić, M., Randelović, S. i Nojković, A. (2019). Uzroci i posledice niskih investicija u Srbiji. U M. Zec i O. Radonjić (Ur.). *Ekonomska politika Srbije u 2019. godini* (str. 63-84). Beograd, RS: Univerzitet u Beogradu - Ekonomski fakultet.
- Barrios, M. C., Jandrić, M., Molnar, D., & Tanasković, S. (2021). Convergence clubs in different regions of Serbia. *Applied Economics Letters*, 28(7), 594-598. doi.org/10.1080/13504851.2020.1765960
- Baskaran, T., & Feld, L. P. (2013). Fiscal decentralization and economic growth in OECD countries: Is there a relationship? *Public finance review*, 41(4), 421-445. doi.org/10.1177/1091142112463726

- Bird, R. M. (2000). Intergovernmental fiscal relations: Universal principals, local applications. *Working Paper 00-2*, Georgia State University, Andrew Young School of Policy Studies, Atlanta.
- Bodman, P. (2011). Fiscal decentralization and economic growth in the OECD. *Applied Economics*, 43(23), 3021-3035. doi.org/10.1080/00036840903427208
- Dennett, A. (2014). Quantifying the effects of economic and labour market inequalities on inter-regional migration in Europe-a policy perspective. *Applied Spatial Analysis and Policy*, 7(1), 97-117. doi:10.1007/s12061-013-9097-4
- Dziobek, C. H., Mangas, C. A. G., & Kufa, P. (2011). Measuring fiscal decentralization: Exploring the IMF's databases. *IMF Working Papers*, 11(126).
- Martinez-Vazquez, J., & McNab, R. M. (2003). Fiscal decentralization and economic growth. *World development*, 31(9), 1597-1616. doi.org/10.1016/S0305-750X(03)00109-8
- Molnar, D. (2014). Fiskalna decentralizacija i privredni rast: Evropska unija i Srbija. *Reforme i razvoj*, 73.
- Oates, W. E. (1972). *Fiscal Federalism*. New York, NY: Harcourt Brace Jovanovich
- Petrović, P., Arsić, M., & Nojković, A. (2021). Increasing public investment can be an effective policy in bad times: Evidence from emerging EU economies. *Economic Modelling*, 94, 580-597. doi:10.1016/j.econmod.2020.02.004
- Ministarstvo finansija. (2020). *Public Finance Bulletin No. 12/2020*. Ministry of Finance of the Republic of Serbia, Belgrade. Retrieved Marc 14. 2021. from: https://www.mfin.gov.rs/upload/media/K1WfqN_6042278628737.pdf
- Randelović, S. (2020). Pro-growth public investment policy in Serbia: Sufficiency and efficiency. *Ekonomika preduzeća*, 68(1-2), 137-146. doi:10.5937/EKOPRE2002137R
- Randelović, S. (2021). Determinants of volatility of economic activity in Europe during the Covid-19 pandemic: Stylized facts. *Ekonomika preduzeća*, 69(3-4), 231-242. doi:10.5937/EKOPRE2103231R
- Rosen, H. S., & Gayer, T. (2014). *Public Finance*, 10th edition. New York, NY: McGraw-Hill Irwin.
- Stansel, D. (2005). Local decentralization and local economic growth: A cross-sectional examination of US metropolitan areas. *Journal of Urban Economics*, 57(1), 55-72. doi:10.1016/j.jue.2004.08.002
- Stigler, G. (1957). The Tenable Range of Functions of Local Government. In *Federal Expenditure Policy for Economic Growth and Stability* (pp. 213-219). US Congress Joint Economic Committee, Government Printing Office, Washington, DC.
- Tiebout, C. M. (1956). A Pure Theory of Public Expenditures. *Journal of political economy*, 64(5), 416-424.
- Zakon o budžetskom sistemu. (2009). Sl. glasnik RS, br. 54/2009, 73/2010, 101/2010, 101/2011, 93/2012, 62/2013, 63/2013 - ispr., 108/2013, 142/2014, 68/2015 - dr. zakon, 103/2015, 99/2016, 113/2017, 95/2018, 31/2019, 72/2019 i 149/2020).
- Zakon o finansiranju lokalne samouprave. (2006). Sl. glasnik RS, br. 62/2006, 47/2011, 93/2012, 99/2013 - usklađeni din. izn., 125/2014 - usklađeni din. izn., 95/2015 - usklađeni din. izn., 83/2016, 91/2016 - usklađeni din. izn., 104/2016 - dr. zakon, 96/2017 - usklađeni din. izn., 89/2018 - usklađeni din. izn., 95/2018 - dr. zakon, 86/2019 - usklađeni din. izn. i 126/2020 - usklađeni din. izn.).
- Zakon o javnom dugu. (2005). Sl. glasnik RS, br. 61/2005, 107/2009, 78/2011, 68/2015, 95/2018, 91/2019 i 149/2020).
- Zakon o lokalnoj samoupravi. (2007). Sl. glasnik RS, br. 129/2007, 83/2014 - dr. zakon, 101/2016 - dr. zakon i 47/2018).
- Zakon o teritorijalnoj organizaciji Republike Srbije. (2007). Sl. glasnik RS, br. 129/2007, 18/2016, 47/2018 i 9/2020 - dr. Zakon).

Primljeno 9. juna 2021,
nakon revizije,
prihvaćeno za publikovanje 25. novembra 2021.
Elektronska verzija objavljena 6. decembra 2021.

Saša Randelović je vanredni profesor na Ekonomskom fakultetu Univerziteta u Beogradu. Doktorat iz ekonomije stekao je na Ekonomskom fakultetu Univerziteta u Beogradu. Njegovo polje istraživanja uključuje javne finansije i fiskalnu politiku.

Svetlana Vukanović je viši specijalista za saobraćaj u Svetskoj banci. Vodila je niz infrastrukturnih projekata širom Zapadnog Balkana. Doktorirala je na Minhenskom tehnološkom univerzitetu.

FISCAL DECENTRALIZATION AND LOCAL PUBLIC INVESTMENT POLICY IN THE REPUBLIC OF SERBIA

Sasa Randjelovic¹ and Svetlana Vukanovic²

¹*University of Belgrade, Faculty of Economics, Belgrade, The Republic of Serbia*

²*The World Bank, Belgrade, The Republic of Serbia*

This paper analyses the level of fiscal decentralization and structural characteristics of local public finances in Republic of Serbia with focus on local public investments. Share of central government expenditures in consolidated government spending of 83%, indicates relatively high degree of fiscal centralization. In spite of significant rise in local public revenues in the last decade public investments remained low - amounting to 1% of GDP, which is significantly below EU and Central and Eastern Europe average (1.4 and 1.5% GDP, respectively). Our results indicate large variation in relative size of public investments across LSGs. Most local public investments are focused on roads maintenance administrative infrastructure, while investments in environment and education are low. To tackle local disparities in terms of quality of local infrastructure and to foster economic convergence, development of planning and implementation capacities and introduction of systemic incentives for local public investments should be considered.

Keywords: fiscal decentralization, local self-government, public finance, local-level public investments

JEL Classification: H70, H71, H72, H74