FINANSIRANJE MJESNIH ZAJEDNICA U SRBIJI

Suad Bećirović, prof. dr

Internacionalni – Univerzitet u Novom Pazaru
Novi Pazar
s.becirovic@uninp.edu.rs

Šemsudin Plojović, prof. dr

Internacionalni – Univerzitet u Novom Pazaru
Novi Pazar
s.plojovic@uninp.edu.rs

Enis Ujkanović, doc. dr

Internacionalni – Univerzitet u Novom Pazaru
Novi Pazar
e.ujkanovic@uninp.edu.rs

UDK: 336.581:352(497.11)

Apstrakt

Državna organizacija u modernom dobu treba biti takva da svaki građanin može uticati na svakodnevne političke odluke. Međutim, ovaj idealni cilj je teško ostvariti u praksi. Zbog toga treba pronaći adekvatan sistem raspodjele nadležnosti između različitih nivoa vlasti. Raspodjela nadležnosti se otežava dodatno, jer se svaka nadležnost mora finansirati javnim prihodima. Ovaj rad želi da prikaže trenutni sistem mjesnih zajednica u Srbiji, sa posebnim osvrtom na Sandžak, i kako bi one mogle da poboljšaju rad lokalne samouprave uz dobijanje prikladnih prihoda za finansiranje ovih obaveza. Prema mišljenju autora, reorganizacija trenutnog sistem lokalnih samouprava u Srbiji može dovesti do veće efikasnosti birokratskog aparata.

Ključne riječi: mjesna zajednica, lokalna samouprava, decentralizacija, fiskalna autonomija

FINANCING LOCAL COMMUNITIES IN SERBIA

Abstract

Modern organisation of the state has to be such that every citizen should be able to influence everyday's political decisions. However, this idealistic goal is difficult to achieve in practice. Therefore, we have to find an adequate system of distributing tasks among different levels of government. This distribution is further complicated by the fact that every task has to be financed by public revenues. This working paper has the goal to show the current system of local communities in Serbia and to show a way how to improve the work of local governments by receiving revenues for their obligations. According to the opinion of the authors, reorganisation of the current system of local governance in Serbia will lead to a more efficient bureaucratic apparatus.

Keywords: local community, local self-government, decentralisation, fiscal autonomy

JEL codes: H71

UVOD

Mjesna zajednica je institucija lokalne samouprave koja predstavlja oblik samo-organizacije građana prema teritorijalnom principu. Suština postojanja mjesnih zajednica jeste da se lokalni problemi riješe tamo gdje su nastale i od strane onih koji bi trebale da trpe posljedice. Također, ukoliko su mjesne zajednice dobro organizovane, one mogu biti sredstvo za kontrolu lokalne samouprave, mogu smanjiti tenzije između opštine i građana kao i približiti lokalnu samoupravu građanima u seoskim područjima.

Zakonom o lokalnoj samoupravi mjesne zajednice dobili su svoj pravni okvir. Zakon o lokalnoj samoupravi je odredio da jedinice lokalne samouprave moraju definisati u svojim statutima „osnivanje i rad mesne zajednice i drugih oblika mesne samouprave“. [8, član 11] Znači statutom lokalnih samouprava se definiše broj i nadležnost mjesnih samouprava. Detalji vezane za obaveze mjesnih zajednica se definiše aktima mjesne zajednica na osnovu člana 74 zakona o lokalnoj samoupravi: „Aktima mesne zajednice, odnosno drugog oblika mesne samouprave, u skladu sa statutom opštine, odnosno grada i aktom o osnivanju, utvrđuju se poslovi koje vrši, organi i postupak izbora, organizacija i rad organa, način odlučivanja i druga pitanja od značaja za rad mesne zajednice, odnosno drugog oblika mesne samouprave.“ [8, član 74]

Rad mjesnih zajednica treba da bude javan da bi zaista bio organ za rješavanje svakodnevnih lokalnih problema. Statut grada Novog Pazara definiše detaljno u kojem slučaju se mora obavezno obezbijediti javnost rada:

1. obaveznim javnim raspravama:
 - predlogu finansijskog plana mesne zajednice, odnosno drugog oblika mesne samouprave,
 - o završnom računu mesne zajednice, odnosno drugog oblika mesne samouprave,
 - o godišnjim izveštajima o radu mesne zajednice, odnosno drugog oblika mesne samouprave,
 - u drugim prilikama kada organi Grada ili mesne zajednice, odnosno drugog oblika mesne samouprave to odluče;
2. isticanjem dnevnog reda i materijala za sednicu Saveta mesne zajednice, odnosno drugog oblika mesne samouprave, kao i predloga odluka mesne zajednice, odnosno drugog oblika mesne samouprave na oglasnoj tabli, odnosno, oglasnom prostoru koji je dostupan najvećem broju građana, isticanjem usvojenih odluka i drugih akata, kao i obaveštavanjem građana o sednicama saveta mesne zajednice, odnosno drugog oblika mesne samouprave, o zborovima građana i drugim skupovima od lokalnog interesa, najmanje osam dana pre dana njihovog najavljenog održavanja
3. pravom građana da ostvaruju uvid u zapisnike i akte Saveta mesne zajednice, odnosno drugog oblika mesne samouprave i prisustvuju sednicama Saveta mesne zajednice, odnosno drugog oblika mesne samouprave.

Ukoliko se mjesna zajednica osniva za više sela, Savjet mjesne zajednice dužan je da obezbijedi postavljanje oglasne table, odnosno da objezbedi oglasni prostor za isticanje obavještenja u svakom od sela. Javnost rada i obavješćavanje građana bliže se uređuju statutom mjesne zajednice, odnosno drugog oblika mjesne samouprave. [4, član 105]

Važnost javnost rada je u tome što odluke mjesne zajednice utiču na svakog građanina. Zbog toga ona treba da bude najvažnija javna institucija za kontakt između građana i vlasti. Samo kada je pojedinac u stanje da ima drugu strana kojoj može prenijeti kako zamišlja život u svojoj zajednici mogu se pronaći optimalna rješenja za sve članove zajednice. Ovo implicira da i savjet mjesne zajednice, kao predstavničko tijelo građana, mora da zna za probleme svojih građana.

Za analizu finansijske održivost mjesnih zajednica, neophodno je napomenuti da mjesna zajednica, odnosno drugi oblik mjesne samouprave ima svojstvo pravnog lica. [8, član 76] Sredstva za rad mjesne zajednice, odnosno drugog oblika mjesne samouprave obezbjeđuju se iz:

1. sredstava utvrđenih odlukom o budžetu opštine, odnosno grada, uključujući i samodoprinos;
2. donacija;
3. prihoda koje mjesna zajednica, odnosno drugi oblik mjesne samouprave ostvari svojom aktivnošću. [8, član 75]

Mjesne zajednice imaju pravo da dobijaju namjenske i nenamjenske transfere od strane lokalne samouprave, što ih čini budžetskim korisnicima lokalnih samouprava. Pored ovog bitnog prihoda, lokalne samouprave mogu da traže i samodoprinos od svojih građana.

Grad Novi Pazar je u svojem statutu detaljnije definisao koja sredstva mjesne zajednici na njenoj teritoriji mogu da traže:

1. sredstva za rad organa mesne zajednice za tekuće troškove;
2. sredstva za obavljanje poslova koji su povereni mesnoj zajednici;
3. sredstva za sufinansiranje programa samodoprinosa, koji je uveden za područje ili deo područja mesne zajednice;
4. sredstva za sufinansiranje programa izgradnje komunalne infrastrukture u kome građani učestvuju sa najmanje 25% sredstava;
5. sredstva za rad mesnih odbora. [4, član 107]

Štaviše, grad Novi Pazar je definisao i minimalni iznos pomoći svojim mjesnim zajednica u visini od najmanje 1% ukupno ostvarenih budžetskih prihoda u protekloj godini umanjene za prihod od zaduživanja. [4, član 107]

U gore navedenim tačkama preciznije je određeno koje aktivnosti će finansirati lokalna samouprava. Ovdje je bitno napomenuti da grad daje paritetne namjenske transfere ukoliko građani preuzmu najmanje 25% troškova za izgradnju infrastrukture.

Pored transfera i samodoprinosa, mjesne zajednice se mogu finansirati donacijama i sopstvenim prihodima. Ovdje se postavlja pitanje: koje prihode bi mogle da prikupe mjesne zajednice? Odgovor na ovo pitanje ćemo dati u nastavku ovog rada.

Za trošenje svojih prihoda, mjesna zajednica mora do donese finansijski plan na koji saglasnost daje nadležni organ opštine, odnosno grada. [8, član 75] Ovo pravilo implicira da mjesne zajednice moraju da posjeduju određene institucije koje će biti u

stanje da sastave finansijski plan. Nažalost, mjesne često nemaju svoje finansijske planove iako su budžetski korisnici, pa čak nemaju ni svoje tekuće račune.

Pored određivanja konkretnih prihoda, neophodno je da se odredi koje konkretne djelatnosti bi mogle da preuzmu mjesne zajednice. Ovdje treba napomenuti da odlukom skupštine opštine, odnosno skupštine grada može se svim ili pojedinim mjesnim zajednicama i drugim oblicima mjesne samouprave povjeriti vršenje određenih poslova iz nadležnosti opštine odnosno grada, uz obezbeđivanje za to potrebnih sredstava. [8, član 77]

Ali, prije nego što ćemo odgovoriti na ova pitanja, želimo analizirati praksu iz drugih evropskih zemalja, u ovom slučaju SR Njemačke.

STUDIJA SLUČAJA: NJEMAČKA

Njemačka je poznata jako decentralizovana država. U Njemačkoj postoje do pet nivoa vlasti (federalna vlast, pokrajine, okruzi, opštine i komune). Za našu analizu ćemo se koncentrisati prije svega na komune, jer postoje određene sličnosti sa mjesnim zajednicama.

Po opštem principu da „demokratija počinje u komunama“, komune su najbitnije institucije za kontakt između vlasti i građana. Predstavnici građana u skupštini komuna rade besplatno, znači oni nisu profesionalni političari. Ovo je bitan elemenat koji ukazuje na činjenicu da za rješavanje lokalnih problema treba okupiti sve građane nezavisno od svojih stranačkih opredjeljenja. Članovi skupštine se biraju na direktnim izborima od strane građana.

Jedno od najbitnijih pitanja jeste: koje zadatke ima komuna? Generalno, komuna može preuzeti sve obaveze koje nisu u dužnosti federalne ili pokrajinske vlade. Ove obaveze mogu se klasifikovati u četiri grupe:

1. **Doborovoljne zadatke.** Ovdje se radi o zadacima za koje komuna misli da su neophodne radi poboljšanja kvaliteta života svojih građana, kao naprimjer: izgradnja sportskih hala i igrališta. Također sve specifikacije vezane za ove projekte komuna sama određuje, pod uslovom da posjeduje dovoljno finansijskih sredstava za finansiranje.
2. **Obavezni zadaci bez naređenja.** Komuna mora da preuzme ove zadatke, ali posjeduje određenu autonomiju u sprovođenju. Primjer za ovu vrstu zadataka je izgradnja škole. Komuna je dužna da izgradi školu, ali ima autonomiju da odredi izgled i lokaciju škole.
3. **Obavezni zadaci sa naređenjem.** Kod sprovođenja ovih zadataka ne postoji autonomija za komune, jer postoje jasna naređenja šta se treba raditi. Ovo je, naprimjer, slučaj kod sprovođenja federalnih ili pokrajinskih izbora.
4. **Državne zadatke.** Ove zadatke delegira federalna ili pokrajinska vlast komunama. Primjer za ove zadatke je izdavanje pasoša i ličnih karti.

Gornji zadaci (vidi i *sliku 1*) su u svojoj prirodi dosta različiti, što stavlja članove skupština komuna pred velikim zadatkom da odlučuju o različitim temama. Kao što smo već spomenuli, članovi skupština komuna nisu profesionalni političari i time nemaju dovoljno vremena kao i znanje da detaljno analiziraju predloge za određene projekte. Da bi se riješio ovaj problem, obrazuju se stručna radna tijela, koji

pripremaju analizu za članove skupštine. Rad ovih radnih tijela je javan, tako da javnost može kontrolisati da li se tamo zaista razvijaju prijedlozi koji su u opštem interesu. Broj radnih tijela kao i njeni članovi se određuje od strane članova skupštine.

Radna tijela imaju svoje prednosti i nedostatke. Glavna prednost radnih tijela jeste u tome što u njima rade stručnjaci za određenu oblast. Na taj način se obezbeđuju kvalitetna rješenja za probleme komune. Nedostatak ovih radnih tijela jeste što razvojem rješenja od strane stručnih tijela se već unaprijed donose određene odluke, koje se više ne diskutiraju nego se samo potvrđuju u skupštini. Ovo ima negativni uticaj na građane koji bi voleli da utiču na donošenje odluka.

Tabela 7. Obaveze komuna u Njemačkoj

Izvor: <http://www.landkreiskassel.de/politik/poliinfo/zustaend.htm>

Autonomni zadaci	Delegirani zadaci
Dobrovoljni zadaci (primjeri) <ul style="list-style-type: none"> - Kultura - Sportske ustanove - Bazeni - Starački domovi - Biblioteke - Održavanje javnih površina - Centar za mlade - Javni prijevoz - Groblja 	Od strane pokrajine (primjeri): <ul style="list-style-type: none"> - Zdravstvena zaštita - Pokrajinski izbori
Obavezni zadaci (primjeri) <ul style="list-style-type: none"> - Vodovod - Kanalizacija - Skupljanje otpada - Deponija - Izgradnja osnovnih škola - Obdaništa - Socijalna pomoć - Održavanje puteva - Urbanizacija 	Od strane federacije (primjeri): <ul style="list-style-type: none"> - Protivpožarna zaštita - Policija - Federalni izbori - Lični dokumenti - Socijalna pomoć - Matična služba

Najbitnije pitanje jeste kako komune finansiraju svoje aktivnosti. Prihode komune mogu se podijeliti u tri vrste:

1. izvorni prihodi od poreza,
2. ustupljeni prihodi i transferi od pokrajine i federalne vlasti, kao i
3. izvorni prihodi od taksi.

Komune imaju pravo odrediti visinu određenih lokalnih poreza kao što je porez na nekretnine („Grundsteuer“), poslovni porez („Gewerbesteuer“) i niz manjih poreza kao što je porez na pse, porez na ugostiteljske objekte, lovni porez itd. Za veliki broj komuna su prihodi od izvornih poreza najbitniji prihodi, koje prosječno čine jednu trećinu ukupnih prihoda. Tačna visina zavisi od ekonomske razvijenost određene komune odnosno grada.

Štaviše, komunama se ustupa određeni procenat zajedničkih poreza. Zbog federalnih odredbi, lokalne vlasti dobijaju trenutno 15% lokalnih prihoda od poreza na dohodak te pokrajinskim zakonom utvrđeni postotak. Osim toga one dobijaju mali dio poreza

na dodatu vrijednost. Također, od poreza na dohodak, poreza na dobit, poreza na dodatu vrijednost kao i redistribucije poslovnog poreza se finansiraju nenamjenski i namjenski transferi od strane pokrajina.

Na kraju, komune mogu da naplate određene takse. Vrsta i visina takse određuje svaka komuna posebno. Najpoznatije vrste taksi su naplata čistoće, vodovoda i kanalizacije kao i posebne administrativne takse. Međutim, visina taksi često nije dovoljna za pokrivanje troškova, prije svega zbog socijalnih aspekata (npr.: niže takse za obdaništa za socijalno ugrožene porodice).

Za razliku od komuna, opštine („*Landkreis*“) u Njemačkoj predstavljaju spajanje pojedinih komuna. Znači ovdje se radi o pristupu „*bottom-up*“, tj. od dolje ka gore, suprotno srbijanskom sistemu gdje vlada sistem „*top-down*“, od gore ka dolje. Status grada u Njemačkoj znači da ne postoje opštine, jer veličina grada ga čini nezavisnim od opština i time grad istovremeno preuzima obaveze komune i opštine.

Opštine preuzimaju sve obaveze koje bi preopteretili pojedine komune, tj. ukoliko se jedna obaveza može efikasnije organizovati zajedničkom organizacijom, opština preuzima dotičnu obavezu. Primjeri za ovakve zajedničke obaveze su: javni prijevoz, izgradnja lokalnih puteva i srednjih škola kao i čistoća. Štaviše, opštine su dužne da nadgledaju zaduživanje pojedinih komuna. Glavni prihod njemačkih opština potiče iz šeme lokalnog izjednačenja kojeg finansiraju bogatiji komune za finansiranje siromašnih komuna. Jedan dio ovih sredstava opštine mogu zadržati za sebe.

FINANSIRANJE MJESNIH ZAJEDNICA U SRBIJI

Nakon što smo predstavili sistem lokalne samouprave u Njemačkoj, sada želimo predstaviti konkretni prijedlog za finansiranje mjesnih zajednica u Srbiji. Kao što smo već rekli, u prvom koraku treba odrediti koje konkretne zadatke mjesne zajednice mogu da preuzmu od lokalnih samouprava. Početna tačka kod ove analize jeste Član 20 zakona o lokalnoj samoupravi. Obzirom da je u ovom članu definisano koje obaveze imaju lokalne samouprave, trebamo na osnovu ovog člana da analiziramo koje poslove bi mogle mjesne zajednice preuzeti, a koje bi ostale na nivou lokalnih samouprava, tj. opština i grada. Kod ove raspodjele odgovornost treba, prije svega, povećati efikasnost lokalne administracije u cilju uključivanja stanovništva u proces formiranja političkih odluka.

Na osnovu rečenog, izrađena je raspodjela obaveza po sljedećoj metodologiji:

- **Blizina.** Svaka obaveza koja utiče direktno na svakodnevni život građana, odnosno može da poveća kvalitet života građana, treba biti obavljen od strane mjesnih zajednica. U ovu grupu spada naprimjer održavanje čistoće ulica, asfaltiranje i održavanje ulica itd. Ovdje je, prije svega, cilj da se poveća identifikacija stanovništva za javnim dobrima koji se nude od strane lokalne vlasti. Ukoliko stanovnici osjete da nastaju konkretni rezultat od svojih poreza i taksi, oni će biti spremniji da ih plate i da time povećaju kvalitet života.
- **Ekonomija obima.** Pod ekonomijom obima podrazumijevamo koncentraciju nadležnosti pojedinih službi radi efikasnijeg djelovanja.

Naprimjer: nema potrebe za formiranje posebnih inspekcijskih službi za svaku mjesnu zajednicu. Također, ukoliko postoje određena centralna javna dobra koja su već ponuđene od strane lokalne samouprave (npr. rekreacioni centar ili parking u centru grada) treba ga ostaviti i dalje u nadležnosti lokalne samouprave, jer se ove usluge koriste od građana svih mjesnih zajednica.

- **Financijska potreba.** Određene komunalne djelatnosti, naprimjer: vodovod, toplane, zahtijevaju velika financijska sredstva. Ovo bi jasno preopteretilo financijsku snagu mjesnih zajednica. Štaviše, za ove usluge treba imati što veći broj korisnika da bi mogli biti ponuđeni što jeftiniji.

Tabela 8. Predložena raspodjela obaveza između lokalne samouprave i mjesnih zajednica

Zadaci lokalne samouprave	Zadaci mjesne zajednice
<ul style="list-style-type: none"> - programi razvoja; - urbanistički planovi; - prečišćavanje i distribucija vode, - prečišćavanje i odvođenje atmosferskih i otpadnih voda, - proizvodnja i snabdevanje parom i toplom vodom, - linijski gradski i prigradski prevoz putnika u drumskom saobraćaju, - uređenje građevinskog zemljišta; - projekte lokalnog ekonomskog razvoja; - uređuje i obezbeđuje korišćenje poslovnog prostora kojim upravlja; - uređivanje, održavanje i korišćenje: <ul style="list-style-type: none"> o centralnih pijaca, o centralnih parkova, o javnih parkirališta, o uređivanje i održavanje centralnih grobalja i sahranjivanje i dr., - stara se o zaštiti životne sredine; - uređuje i obezbeđuje obavljanje poslova koji se odnose na izgradnju, rekonstrukciju, održavanje i zaštitu lokalnih puteva; - uređuje i obezbeđuje posebne uslove i organizaciju autotaksi prevoza putnika; - uređuje i obezbeđuje organizaciju prevoza u linijskoj plovidbi koji se vrši na teritoriji opštine; - osniva robne rezerve i utvrđuje njihov obim i strukturu; - osniva ustanove u oblasti socijalne zaštite; - stara se i obezbeđuje uslove za očuvanje, korišćenje i unapređenje područja sa prirodnim lekovitim svojstvima; 	<ul style="list-style-type: none"> - uređivanje, održavanje i korišćenje: <ul style="list-style-type: none"> o pijaca, o javnih parkirališta, o uređivanje i održavanje grobalja i sahranjivanje (prije svega na seoskim područjima); o parkova, zelenih, rekreacionih i drugih javnih površina, o javna rasvjeta, - obezbeđuje sredstva za finansiranje rada biblioteka; - sprovodi postupak iseljenja bespravno useljenih lica u stanove i zajedničke prostorije u stambenim zgradama; - stara se o održavanju stambenih zgrada i bezbednosti njihovog korišćenja i utvrđuje visinu naknade za održavanje stambenih zgrada; - uređuje i obezbeđuje korišćenje poslovnog prostora kojim upravlja; - uređuje organizaciju i rad mirovnih vijeća; - uređuje i obezbeđuje obavljanje poslova koji se odnose na izgradnju, rekonstrukciju i održavanje puteva i ulica u naselju; - uređuje i obezbeđuje obavljanje poslova koji se odnose na izgradnju, rekonstrukciju, održavanje i zaštitu mjesnih puteva; - uređuje i utvrđuje način korišćenja i upravljanja izvorima, javnim bunarima i česmama, utvrđuje vodoprivredne uslove, izdaje vodoprivredne saglasnosti i vodoprivredne dozvole za objekte lokalnog značaja; - osniva ustanove i organizacije u oblasti osnovnog obrazovanja; - inicira proširenje kanalizacije i vodovoda;

Zadaci lokalne samouprave (nastavak)	Zadaci mjesne zajednice (nastavak)
<ul style="list-style-type: none"> - osniva ustanove i organizacije u oblasti: <ul style="list-style-type: none"> o kulture, o primarne zdravstvene zaštite, o fizičke kulture, o sporta, o dečje zaštite i o turizma. - organizuje vršenje poslova u vezi sa zaštitom kulturnih dobara od značaja za opštinu, podstiče razvoj kulturnog i umetničkog stvaralaštva; - obezbeđuje sredstva za finansiranje rada muzeja; - organizuje zaštitu od elementarnih i drugih većih nepogoda i zaštitu od požara i stvara uslove za njihovo otklanjanje, odnosno ublažavanje njihovih posledica; - donosi osnove zaštite, korišćenja i uređenja poljoprivrednog zemljišta i stara se o njihovom sprovođenju, određuje erozivna područja, stara se o korišćenju pašnjaka i odlučuje o privođenju pašnjaka drugoj kulturi; - podstiče i stara se o razvoju turizma na svojoj teritoriji i utvrđuje visinu boravišne takse; - stara se o razvoju i unapređenju ugostiteljstva, zanatstva i trgovine, uređuje radno vreme, mesta na kojima se mogu obavljati određene delatnosti i druge uslove za njihov rad; - uređuje i organizuje vršenje poslova u vezi sa držanjem i zaštitom domaćih i egzotičnih životinja; - pomaže razvoj različitih oblika samopomoći i solidarnosti sa licima sa posebnim potrebama; - podstiče i pomaže razvoj zadrugarstva; - organizuje službu pravne pomoći građanima; - stara se o ostvarivanju, zaštiti i unapređenju ljudskih prava i individualnih i kolektivnih prava pripadnika nacionalnih manjina i etničkih grupa; - stara se o javnom informisanju od lokalnog značaja; - obrazuje inspekcijske službe 	<ul style="list-style-type: none"> - potpomaže sanaciji divljih deponija; - podstiče i pomaže razvoj zadrugarstva; - organizuje službu pravne pomoći građanima;

Gornja klasifikacija je sadrži prijedlog podjele obaveza između lokalne samouprave i mjesne zajednice. Naravno, postoje određene obaveze koje bi istovremeno mogle da organizuju lokalna samouprava i mjesna zajednica u zavisnosti od potrebe. Ali gornja podjela pokazuje da bi mjesne zajednice mogle da preuzmu veliki broj nadležnosti od opština odnosno grada. Kao svaka institucija, ona bi morala da ima svoj budžet i da na kraju godine daje pregled o stvarno primljenim i potrošenim sredstvima (završni račun). Mjesne zajednice mogu preuzeti poslove uređivanje lokalnih pijaca, prije svega seoskih pijaca. Isto važi i za javne parkirališta i groblja unutar teritorije mjesnih zajednica. Ovdje se radi o konkretnim uslugama koje se mogu direktno naplatiti od strane korisnika, tako da nije potreban opšti porez. S druge strane, parkovi, zelene i rekreacione površine kao i javna rasvjeta su opštiji troškovi gdje pojedini građanin možda neće osjetiti direktnu korist. Ove troškove bi se mogle finansirati određenom taksom za uređivanje prostora. Taksa bi bila tipa „glavarine“, tj. taksa koja se isključivo može trošiti za navedene obaveze, a čija se visina određuje fiksno po glavi stanovnika. Međutim, poreski obveznici u ovom slučaju bi bili samo osobe koje imaju stalni prihod samostalne ili nesamostalne djelatnosti. Ova taksa bi pokrila i troškove za postavljanje oglasnih tabli radi informisanje građana. Ukoliko mjesna zajednica nije u stanje da finansira ove troškove, trebala bi dobiti namjenski transfer od višeg nivoa vlasti za finansiranje svojih obaveza.

Biblioteke su bitne institucije za edukaciju građana i trebale biti dostupne u svakim mjesnim zajednicama. Troškovi biblioteke se mogu dijelom pokriti članarinom. Međutim, neophodna bi bila i subvencija iz budžeta, koja bi se finansirala prihodima od poreza i transferima.

Također, mjesne zajednice bi mogle da preuzmu staranje na stambenim zgradama. Međutim, ova nadležnost može se izmjestiti privatnim preduzećima. Troškovi svakako preuzimaju stanari, tako da ova obaveza ne bi trebala da optereti budžet.

Jedna bitna funkcija mjesnih zajednica jeste i rad mirovnih vijeća, koje bi trebale da riješe nesporazume među svojim građanima. Ovo je opšti trošak za mjesnu zajednicu, tj. zahtijeva određenog ombudsmana, koji bi radio po mogućnosti besplatno za opšte dobro zajednice.

Najveći izazov za finansije mjesnih zajednice bi bile investicije u mjesnim zajednicama, jer ovdje su, s jedne strane, potrebne ogromna sredstva za realizaciju investicije kao i, s druge strane, sredstva za održavanje investicija. Zakonom je određeno da mjesne zajednice mogu imati prihod od samodoprinosa, donacija kao i transferi sa drugih nivoa vlasti. Za finansiranje izgradnje želimo analizirati koje alternative mjesne zajednice imaju:

1. **Donacije.** Donacije su vanredni prihod za mjesne zajednice, zbog toga finansiranje putem donacija nije održiva jer se radi o jednokratnoj pomoći. Međutim, ne treba zanemariti ovaj izvor finansiranja. Postoji velika spremnost od strane nevladinih agencija kao i stranih vladinih razvojnih agencija za finansiranje investicija u puteve ili izgradnje osnovne škole. Također, donatorski izvori iz dijaspora za finansiranje spomenutih projekata ne smiju biti ignorisane. Primjeri iz prakse pokazuju da su Sandžaklije iz dijaspora spremni da daju priličan iznos novca za finansiranje infrastrukturnih projekata, prije svega puteva i ulica.

2. **Samodoprinos.** Postavlja se pitanje na koji način bi se mogao uvesti samodoprinos za mjesne zajednice. Uobičajeno, za samodoprinos se uzima kao osnovica prihod poreskog obveznika (npr. prihod od samostalne ili nesamostalne djelatnosti). Međutim, zbog lošeg ekonomskog stanja u kojem se sandžačke opštine nalaze, prihod kojem raspolažu poreski obveznici u Sandžaku je relativno mali, tako da je i poreski prihod, kao i prihod od samodoprinosu relativno mali. Obzirom da već postoji samodoprinos u Novom Pazaru, dodatni mjesni samodoprinos bi dodatno opterećivao ionako mali prihod građana.

Zbog toga, trebalo bi uzeti imovinu kao predmet oporezivanja, tj. ko posjeduje više fizičke imovine moraće da plati veći samodoprinos. Međutim, ovdje bi se samo uzео u obzir „višak“ imovine kojeg, poreski obveznik ima na teritoriji mjesne zajednice. Ovdje predlažemo sljedeću klasifikaciju:

- **Potrebna imovina.** Ovdje spada imovina koja je neophodna život, prije svega stambeni objekat (kuća ili stan). Ovdje bi trebalo da se utvrdi broj članova porodice i na toj osnovi utvrditi neophodna minimalna potrebna veličina stambenog objekta za porodicu. Razlika između stvarne veličine stambenog objekta i potrebne površine bio bi „višak“. Isto važi i za zemljišta. Međutim, građevinska zemljišta bez stambenih objekata bi se uzele u obzir u punom iznosu kao i vikendice.
- **Nekomercijalna imovina.** Imovina, kao naprimjer garaže i štale, koja se ne daju pod zakup, ne bi se uzela u obzir.
- **Poslovne prostorije.** Poslovne prostorije se uzimaju u obzir sa punim iznosom.
- **Poljoprivredno zemljište.** Poljoprivredno (obrađivo) zemljište može se podijeliti u dvije kategorije:
 - Zemljište koje se ne obrađuje od strane vlasnika, u punom iznosu
 - Zemljište koje se obrađuje od strane vlasnika u manjem iznosu (npr. 10% vrijednosti).

Vrijednost viška imovine bi se odredila kao **tržišna vrijednost** na dan 31. decembra godine koja prethodi godini. Od ovog zbira vrijednosti bi se odredio određeni mali procenat za finansiranje samodoprinosu koji bi se plaćao svakog mjeseca.

Oporezivanjem imovine povećao bi se broj obveznika za plaćanje samodoprinosu, jer i obveznici sa privremenim prebivalištem u inostranstvu i sa drugih mjesnih zajednica bi morale da plate samodoprinos. Obzirom da koriste svoju imovinu u mjesnoj zajednici i time koriste njenu infrastrukturu, oni bi morali da plate samodoprinos. Štaviše, uvođenje ovakvog samodoprinosu povećalo bi efikasnost korišćenja imovine poreskih obveznika.

3. **Zaduživanje.** U suštini, mjesne zajednice ne bi trebale da se zaduže, prije svega ne za finansiranje tekućih rashoda. Međutim, pored samodoprinosu, neophodno će biti za finansiranje investicija da se u kratkom roku obezbedi velika količina novca. Prihodi, kao što su donacije i namjenski transferi, mogu ovo da obezbede. Međutim, prihodi od samodoprinosu pristižu svakog mjeseca u određenoj količini. U takvom slučaju postoji samo mogućnost da

se gomilaju mjesečni prihodi, pa se tek počinje sa izgradnjom (finansiranje sopstvenim sredstvima) ili se počinje sa izgradnjom bez dovoljno sopstvenih sredstava (finansiranje zaduživanjem). Kod druge varijante često preostaje samo uzimanje kredita kod banke uz često visoke kamatne stope. Postoje dva velika nedostatka kredita:

- kod kredita se dobija novac. Obzirom da bi mjesne zajednice trebale da koriste novac isključivo za predviđeni projekat, postoji mogućnost zloupotrebe. Ovaj problem bi se mogao riješiti namjenskim kreditom;
- visoki kamatni troškovi. Kamatni kao i dodatni troškovi kredita su vrlo visoki i nepotrebno bi preopteretili mjesnu zajednicu. Rješenje za ovaj problem bi bio da se izgradnja provjeri određenom građevinskom preduzeću, koje bi sa kojim bi se dogovorilo da se postepeno uplaćuju potrebni novac, dok se izgrađuje objekat i izvjesni period nakon završetka. Nakon završetka projekta, bi se isplata nastavila do izvjesnog perioda.

4. **Transferi.** Za investicije ove veličine su neophodne transferi. Kao što smo već istakli, lokalne samouprave su dužne da sufinansiraju samodoprinos mjesnih zajednica kao i programe izgradnje komunalne infrastrukture u kome građani učestvuju sa najmanje 25% sredstava (u slučaju Novog Pazara). Međutim, obzirom da prilično lošu finansijsku situaciju lokalnih samouprava u Sandžaku, neophodno je da se prije raspodjele transfera od Republike odredi fiksni dio koji pripada mjesnim zajednicama, prije svega za investicije u infrastrukturu. Kao što smo u uvodnom poglavlju istakli, najefikasniji transferi su paritetni namjenski transferi. Kada mjesna zajednica želi da investira u određeni objekat, ona mora da obezbedi određeni procenat svojih sredstava, a ostalo dotira Republika.

Nakon određivanja načina finansiranja, sljedeće pitanje jeste: kako obezbediti sredstva za održavanje investicija?

Određene investicije kao proširivanje vodovoda ili sanacije deponija su, sa gledišta mjesne zajednice, jednokratne, jer spadaju u sferu drugog nivoa vlasti. S druge strane, kod asfaltiranja ulica ili izgradnje osnovne škole treba obezbediti troškovi za održavanje. Prema našem mišljenju, dugoročna održivost održavanje finansiranja, kao i održivost finansija mjesnih zajednica će se obezbediti ustupanjem dijela poreza na imovinu (bez poreza na prenos apsolutnih prava kao i porez na nasleđe i poklon) mjesnim zajednicama. Reforma poreza na imovinu koja se predviđa povećaće prihode lokalnih samouprava sa ovog poreza. Tako da bi ovaj prihod obezbedio održivost održavanja komunalnih investicionih projekata. Štaviše, ovim prihodima mjesne zajednice bi mogle da finansiraju stručna tijela koji će razviti prijedloge savjetu mjesne zajednice za rješavanje lokalnih problema.

Obzirom da bi lokalne samouprave izgubile dio svojih prihoda, nastaće određeni otpor ovakvom prijedlogu. Međutim, treba napomenuti da bi mjesne zajednice prema našem prijedlogu preuzele dio obaveza lokalnih samouprava što će smanjiti rashode opština i grada. Štaviše, predlažemo da lokalne samouprave, umjesto direktnih poreza (kao što je udio u porezu na zarade i poreza od prihoda od samostalne djelatnosti) dobijaju udio u potrošačkim porezima (poreza na dodatu

vrijednost i akciza), jer su ovi porezi najizdašniji u Srbiji. Na taj način bi se smanjio udio transfera Republike prema lokalnim samoupravama i povećala njihova fiskalna autonomija.

Dok se ne izvrši suštinska reforma raspodjele prihoda, najbitniji izvor ostaju transferi republičke vlasti. Mi predlažemo da se od ukupnih nenamjenskih transfera (prije svega iz opštih transfera) koji se plaćaju lokalnim samoupravama tačno odredi raspodjela između opština/gradova i mjesnih zajednica. Ukoliko mjesne zajednice budu zavisili od lokalnih samouprava koliko će oni biti spremni za raspodjelu, mjesne zajednice neće dobiti dovoljno sredstava. Mada naprimjer grad Novi Pazar ima odredbu o trošenju 1% ukupnih budžetskih prihoda (bez prihoda od zaduženja) za mjesne zajednice, ali je taj procenat suviše mali. I kada bi se povećao ovaj procenat, postavlja se pitanje da li bi se našla sredstva u budžetu da ispoštuje ovu odredbu.

Kao ključ za dodjelu sredstava iz transfera, mogao bi se prilagoditi ključ kojim se raspodjeljuju opšti transferi (broj stanovnika, postojeća i planirana infrastruktura itd.). Bitno bi bilo da se transferi koriste namjenski za konkretne projekte, što bi povećalo transparentnost korišćenja sredstava. Štaviše, na početku budžetske godine, trebalo bi putem određenih medija (npr.: oglasnih tabli i internet stranica) obavijestiti stanovništvo mjesnih zajednica za koje projekte su se dobili prihodi od transfera da bi oni mogli „na licu mjesta“ da vide efikasnost trošenja ovih sredstava.

Kao što smo već u uvodnom dijelu razmatrali, potrebna je stručna podrška mjesnim zajednicama za izradu budžeta, završnih računa, upravne poslove itd. Ove usluge bi trebalo centralizovati, tj. da postoji jedan uslužni centar za sve mjesne zajednice. Trenutno postoji naprimjer u Novom Pazaru odsjek za mjesnu samoupravu, gdje trenutno rade tri zaposlena. Jasno je da je ovaj broj premali za obavljanje obaveza 26 mjesnih zajednica na području grada Novi Pazar. Zbog toga broj zaposlenika mora da se poveća i kroz ekonomiju obima bi se smanjile troškove za pojedine mjesne zajednice. Finansiranje ovog uslužnog centra bi se vršilo transferom lokalne samouprave ili republičke vlast na početku, a dugoročno bi bilo neophodne da mjesne zajednice budu u stanje same da finansiraju ovaj centar.

Ovdje treba i uzeti u obzir zakonsku odredbu da za trošenje svojih prihoda, mjesna zajednica mora do donese finansijski plan na koji saglasnost daje nadležni organ opštine, odnosno grada. [8, član 75] Širem tumačenjem ove odredbe, opština, odnosno grad, bi mogle u velikoj mjeri da utiču na rad mjesnih zajednica, i čak otežati njihov rad. Ovdje se postavlja pitanje: šta trebaju opštine i grad analizirati kod budžeta mjesnih zajednica? Oni trebale da analiziraju održivost budžeta, tj. spriječiti preveliko zaduživanje mjesnih zajednica i otkrivati eventualne zloupotrebe u budžetu. Međutim, mjesne zajednice moraju imati autonomiju u trošenju svojih prihoda!

ZAKLJUČAK

U današnjem dinamičnom vremenu, okolnosti se mijenjaju iz dana u dan. Naše društvo stoji pred velikim iskušenjima, prouzrokovanim ratnim dešavanjima tokom

1990-ih kao i periodom tranzicije, koji je karakterističan za veliki broj neuspelih privatizacija javnih i društvenih preduzeća. U ovakvim okolnostima politika treba još više da brine o svojim građanima. Odnos između vlasti i građana mora uvijek biti kritično analiziran i organizovan prema aktuelnim okolnostima na takav način da će građani biti u stanje izgraditi svoju budućnost na najbolji način. Mjesne zajednice trebaju da igraju ključnu ulogu u ovome. Bez mjesnih zajednica neće postojati uspješna decentralizacija i time će se izgubiti bitna spona između vlasti i svojih građana.

Međutim, sa gledišta javnih finansija postavlja se pitanje: u kojoj mjeri su centralne vlasti uistinu voljne da decentraliziraju svoje javne prihode? Kao što je ovaj rad pokazao, veliki broj nadležnosti su delegirane lokalnim samoupravama. Međutim, fiskalna decentralizacija nije sprovedena u dovoljnoj mjeri. Siromašne lokalne samouprave, sa visokom stopom nezaposlenosti, nemaju dovoljno prihoda za finansiranje svojih nadležnosti i time nemaju dovoljno sredstava za razvoj mjesnih zajednica. Zbog toga je neophodno izvršiti efikasniju fiskalnu decentralizaciju gdje bi lokalne samouprave dobili udio u najizdašnijim porezima u Srbiji, prije svega u porezu na dodatu vrijednost i akcizama. Istovremeno se postavlja pitanje: u kojoj mjeri su lokalne samouprave zaista zainteresovane da razvijaju svoje mjesne zajednice? Politički sukobi daju pretpostaviti da političari lokalnih samouprava nemaju dovoljno interesa da povećaju stepen autonomije svojih mjesnih zajednica. Ali, za zaista efikasno djelovanje mjesnih zajednice potrebne su im stalni prihodi, koje mogu nezavisno od drugih nivoa vlasti prikupiti. Za finansiranje investicija, samodoprinos igra veliku ulogu, kao i namjenski transferi od strane višeg nivoa vlasti. Međutim, za održavanje ovih investicija potrebni su stalni poreski prihodi. Predložili smo da mjesne zajednice dobijaju udio od poreza na imovinu. Štaviše, transferi od strane republičke vlasti bi u buduću trebali da se dijele između lokalne samouprave i mjesne zajednice. Na taj način mjesne zajednice bi zaista mogle da budu pravi partner građana i preuzeti obaveze koje utiču svakodnevnim život građana, kao naprimjer izgradnja osnovne škole ili asfaltiranje ulica. Time bi se izbjegao status „pastorčeta“ kojeg mjesne zajednice često imaju. S druge strane, mora se istaknuti da mjesne zajednice nisu lijek za sve probleme u odnosu između vlasti i svojih građana. Obzirom da se kod mjesnih zajednica često radi o malim zajednicama sa homogenom strukturom stanovništva, može se lako desiti da jedna ista skupina dominira politikom u mjesnoj zajednici, što bi povećalo vjerovatnoću nepotizma.

Na kraju, nužno je jačanje odgovornosti od strane građana. Građani bi morali znati kako se koriste prihodi lokalnih samouprava kao i mjesnih zajednica i moći da kontrolišu da li oni koriste ta sredstvo na efikasan način. Za postizanje ovog cilja mogu se koristiti savremene informacione tehnologije koji bi osigurao bolji pristup informacijama o opštinskoj potrošnji. Objavljivanje budžeta od strane lokalnih samouprava je prvi korak za ostvarenje ovog cilja. Međutim, građanima mora biti i dostupan budžet mjesnih zajednica. Štaviše, neophodno je da se građanima na lak način objasne budžetske stavke bez opterećenja stručnih termina. Ovdje je posebno bitno da se za svaki ubirani porez, odnosno taksu, koliko je moguće odredi i ograniči namjena zaštita se može koristiti. Ovo znatno povećava efikasnost trošenja ovih prihoda. Kada građani uoče da se poreski prihodi koriste za njihovu dobrobit,

povećaće se spremnost za plaćanjem. Transparentnost bi povećala povjerenje građana u lokalnu samoupravu i lokalne zvaničnike. A povjerenje između građana i vlasti bi trebala da bude suština demokratije.

BIBLIOGRAFIJA

7. Bojović, P., Pavlović, Đ. (2009) *Makrofinansije*. Beograd: Čigoja.
8. Ploštajner, Z. (2003) *Financiranje lokalne samouprave Studije slučaja Njemačke, Slovenije i Hrvatske*, Zagreb: Zaklada Friedrich Ebert - Ured u Zagrebu.
9. Radičić, M., Raičević, B. (2008) *Javne finansije – teorija i praksa*. Beograd: Data Status i Ekonomski fakultet Subotica.
10. Statut Grada Novog Pazara,
http://www.novipazar.rs/download/statut_grada_novog_pazara.pdf
11. Stiglitz, J. E. (2008) *Ekonomija javnog sektora*. Beograd: Ekonomski fakultet u Beogradu.
12. Zakon o finansiranju lokalne samouprave, Sl. glasnik RS, br. 62/06 i 47/11.
13. Zakon o javnim prihodima i javnim rashodima, Sl. glasnik RS, br. 76/91, 41/92 - dr. zakon, 18/93, 22/93 - ispr., 37/93, 67/93, 45/94, 42/98, 54/99, 22/2001, 9/2002 - dr. zakon, 87/2002 - dr. zakon, 33/2004 i 135/2004.
14. Zakon o lokalnoj samoupravi, Sl. glasnik RS, br. 129/07.
15. http://www.landkreiskassel.de/politik/poliinfo/inhalt_p.htm
16. <http://www.landratsamt-dachau.de/index.asp?NAVID={BBEB7914-4F62-4806-9F39-44DF3BA88DD8}>
17. <http://www.mfin.gov.rs/>
18. <http://www.novipazar.rs/>
19. <http://www.stat.gov.rs/>