Fondacija za liberalnu praktičnu politiku

U partnerstvu sa:

FRIEDRICH NAUMANN FOUNDATION For Freedom.
Western Balkans

TRIBINA: ”Obnova lokalne demokratije u Republici Srbiji”

javno predstavljanje nacrta dokumenta:

“REZOLUCIJA O UNAPREĐENJU KVALITETA ŽIVOTA I STANDARDA FUNKCONISANJA LOKALNE SAMOUPRAVE U REPUBLICI SRBIJI”

U okviru zajedničkog programa: “*Talas slobode 2024*”

Sreda, 03. Aprila, 2024, Beograd, prostor: Medija centar, sa početkom od: 12:00 časova

Shodno članu 1. Ustava Republike Srbije: “Republika Srbija je država srpskog naroda i svih građana koji u njoj žive**, zasnovana na vladavini prava** i socijalnoj pravdi, **načelima građanske demokratije**, ljudskim i manjinskim pravima i slobodama **i pripadnosti evropskim principima i vrednostima**.”

U situaciji krize legitimiteta nastale nakon 17. Decembra 2023 grupa stručnjaka okupljena oko Fondacije za liberalnu praktičnu politiku formulisala je nacrt parlamentarne Rezolucije koja može da postane uspešna politička platofrma i putokaz za izlaz iz sadašnje situacije.

Dokument je zasnovan na fundamentalnim demokratskim principima opisanim u Evropskoj povelji o lokalnoj samoupravi, uz poštovanje srpskog pozitivnog prava.

Program:

11:45 – 12:00 Registracija i kafa dobrodošlice

12.00 – 13:00 Panel prezentacija eksperata:

- Uvodno izlaganje: Profesor Stevan Lilić: “Parlamentarna Rezolucija kao izraz usaglašene političke volje u obnovi lokalne demokratije u Republici Srbiji”;

- Zoran Alimpić: “Prinicipi reforme izbornog sistema na nivou jedinica lokalne samouprave u Republici Srbiji: stanje, izazovi i mogućnosti“;

- Danijel Dašić: “Reafirmacija principa supsidijarnosti u Republici Srbiji kao ključnog demokratskog standarda koji proističe iz članstva u Savetu Evrope”

Moderator: Jelena Banjac, Fondacija za liberalnu praktičnu politiku.

13.00 – 13:30 Druženje predavača sa novinarima i učesnicima, uz prigodno posluženje.

**Fondacija za liberalnu praktičnu politiku www.flpp.rs je nezavisna, neproftina organizacija osnovana 2022 godine u Beogradu i članica je Evropskog liberalnog foruma https://liberalforum.eu/member/foundation-for-liberal-public-policy-flpp/ koji deluje pod okriljem Evropskog Parlamenta.*

REZOLUCIJA O UNAPREĐENJU KVALITETA ŽIVOTA I STANDARDA FUNKCONISANJA LOKALNE SAMOUPRAVE U REPUBLICI SRBIJI

Polazeći od istorijskog i civilizacijskog opredeljenja sadržanog u odredbi prvog člana Ustava da je "Republika Srbija (...) zasnovana na pravima i slobodama i pripadnosti evropskim principima i vrednostima," a kada je reč o lokalnoj samouravi, posebno imajući u vidu *Evropsku povelju o lokalnoj samoupravi*, kao i vekovnu srpsku tradiciju i uspešno iskustvo u obavljanju zajedničkih javnih poslova u lokalnim zajednicama;

Konstatujući da je Srbija, uprkos ustavnim proklamacijama i brojnim zakonskim propisima, proteklih decenija postala organizaciono ustrojena kao visoko centralizovana drzava u kojoj kvalitet života i standardi funkcionisanja lokalne samouprave nisu ostvareni u meri koja odgovara savremenim vrednostima: u ekonomskim, ekološkom, kulturnom i finansijskom smislu.

Imajući u vidu princip supsidijarnosti kao fundamentalno organizaciono načelo u državama članicama Evropske unije prema kojem se poslovi od posebnog značaja za građane u lokalnim zajednicama obavljaju u što neposrednijem kontaktu lokalne samouprave sa pripadnicima lokalne zajednice, njihovim udruženjima i poslovnim interesima;

Poštujući standarde demokratske zastupljenosti građana i njihovo pravo da učestvuju u definisanju ciljeva i upravljanju poslovima zajedničkim lokalnoj zajednici:

Apelujemo da se teritorijalne celine obuhvaćene lokalnom jurisdikcijom opština, odnosno gradova u Srbiji umanje, odnosno preoblikuju kako bi građani imali lakši pristup lokalnim komunalnim uslugama u skladu sa preovlađujućom evropskom praksom i dobrim regionalnim iskustvima. Manje opštine omogućavaju veću pristupačnost usluga lokalne samouprave građanima i privatnom sektoru i jačaju građansko osećanje pripadnosti i uključenosti u lokalnu zajednicu.

Tražimo da se uspostave mehanizmi koji omogućavaju konsultativne procedure kroz koje građani utiču direktno na odluke lokalnih samouprava, a koje imaju dugoročne efekte na kvalitet njihovog zivota, uključujući urbano planiranje, upotrebu prostora i lokalne budžete koji moraju da budu adekvatno finansirani iz sopstvenih izvora javnih prihoda na predvidiv način, i koje ne stoje u odnosima zavisnosti od političke volje centralnih vlasti. Ovi odnosi, pre svega, podrazumevaju poštovanje i punu primenu relevantnih odredbi važećeg Zakona o lokalnoj samoupravi usklađenog sa principom supsidijarnosti, kao i sa standardima lokalne samouprave Saveta Evrope čija je Republika Srbija članica.

Zahtevamo, polazeći od skorašnjih iskustava, da se izbori za jedinice lokalne samouprave vremenski razdvoje od svih drugih izbora (uključujući parlamentarne), te da se političkim akterima za učešće u ovim izborima obezbede adekvatna i primerena budžetska sredstva shodno najboljoj evropskoj praksi.

Takođe, zahtevamo da se izbori za sve lokalne samoprave, uključujući grad Beograd, obave do početka oktobra 2024 godine, uz ispunjenje političkih, medijskih i tehničkih uslova shodno usvojenoj Rezoluciji Evropskog parlamenta o Srbiji od 8. februara 2024. godine kojom se poziva na istragu o izborima održanim 17. decembra 2023. godine (2024/2521 - RSP), koji se sledstveno imaju smatrati pravno nevažećim, te se stoga imaju ponoviti.

03.04.2024.

Radna verzija

ZAKON
O UTVRĐIVANJU JAVNOG INTERESA ZA PONIŠTAVANJE LOKALNIH IZBORA KOJI SU ODRŽANI 17. DECEMBRA 2023. GODINE I POSTUPKU ODRŽAVANJA IZBORA U SVIM IZBORNIM JEDINICAMA (LEX SPECIALIS)*

Član 1.

Ovim zakonom se, u skladu sa Izveštajem Kancelarije OEBS-a za demokratske institucije i ljudska prava (ODIHR) od 28. februara 2024. godine, utvrđuje javni interes za poništavanje ponaljanje svih lokalnih izbora koji su održani 17. decembra 2023. godine i uređuje poseban postupak održavanja izbora u svim lokalnim izbornim jedinicama.

Član 2

Stavlja se van snage Odluka predsednika Narodne skupštine Republike Srbije o raspisivanju izbora za odbornike skupština gradova i skupština opština u Republici Srbiji za 17. decembar 2023. godine (Službeni glasnik Republike Srbije, br. 95/2023 od 1. novembra 2023) za: Beograda, Vranja, Kragujevca, Kraljeva, Kruševca, Leskovca, Loznice, Novog Pazara, Pirota, Prokuplja, Smedereva i Šapca i skupština opština: Aleksandrovac, Babušnica, Batočina, Bela Palanka, Blace, Bogatić, Bojnik, Brus, Varvarin, Velika Plana, Veliko Gradište, Vladimirci, Vladičin Han, Vlasotince, Gadžin Han, Golubac, Despotovac, Dimitrovgrad, Doljevac, Žabari, Žagubica, Žitorađa, Knić, Koceljeva, Krupanj, Kuršumlija, Kučevo, Lajkovac, Lapovo, Lebane, Ljig, Ljubovija, Mali Zvornik, Malo Crniće, Medveđa, Merošina, Osečina, Paraćin, Petrovac na Mlavi, Požega, Priboj, Prijepolje, Ražanj, Rača, Rekovac, Sokobanja, Topola, Trgovište, Trstenik, Ćićevac, Ćuprija, Ub i Crna Trava.

Član 3.

Lokalni zbori u svim jedinicama lokalne samuporave u Republici Srbiji održaće se (xxx) septembra 2024. godine uz punu primenu preporuka iz Izveštaja ODIHR-a od 28. februara 2024. godine (prilog).

Član 4.

Javni i potpuni uvid u opšti i posebne biračke spiskove u skladu s preporukom ODIHR-a od 28. februara 2024. godine, i uz shodnu primenu Zakona o jedinstvenom biračkom spisku (Službeni glasnik Republike Srbije, br. 104/2009, 99/2011), Zakona o lokalnim izborima (Službeni glasnik Republike Srbije, br. 14/2022), i Zakona o Lokalnoj samouravi (Službeni glasnik Republike Srbije, br. 129/2007, 83/2014, 101/2016, 47/2018, 111/2021).

* Obrada: S.Lilić, april 2024.

Član 5.

Obavezna primene člana 13, stav 1. Zakon o prebivalištu i boravištu (Službeni glasnik Republike Srbije, br. 87/2011): “Nadležni organ rešenjem odbija prijavu prebivališta ako se ne može utvrditi da građanin ima nameru da stalno stanuje na adresi koju prijavljuje.“.

Član 6.

Menja se odredba člana 69. stav 1. Zakona o izboru narodnih poslanika (Službeni glasnik Republike Srbije, br. 14/2022), tako da glasi: ”Naziv izborne liste može da sadrži ime i prezime jednog ili više fizičkih lica (nosilac liste), pod uslovom da se ime i prezime tog, odnosno tih fizičkih lica nalaze i na izbornoj listi kao kandidati, ako se oni s time saglase u pismenoj formi, pri čemu se uzima da se lice time što je potpisalo izbornu listu, ovlašćenje za podnošenje izborne liste, koalicioni sporazum, sporazum o obrazovanju grupe građana ili ovlašćenje za zaključenje tih sporazuma saglasilo i s time da se njegovo ime upotrebi u nazivu izborne liste.“

Član 7.

Zabranjuje se učešće u izbornm postupku javnih funkcionera (predsednika republike, sudija, tužlaca, ministara itd), posebno korišćenja imena i prezimena javnog funkcionera kao nosioca izborne liste, osim ukoliko se prethodno na javnu funkciju javno ne podnese ostavka, imajuću posebno u vidu sledeće odredbe Ustva i zakona Republike Srbije:

1) Ustav Republike Srbije (Službeni glasnik Republike Srbije, br. 96/2008, 115/2021): član 115. “Nespojvost funkcija - Predsednik Republike ne može obavljati drugu javnu funkciju ili profesionalnu delatnost“.

2) Zakon o Predsedniku Republike (Službeni glasnik Republike Srbije, br. 111/2007): član 9: “Nespojivost funkcija i sukob interesa - Predsednik Republike ne može vršiti drugu javnu funkciju ili profesionalnu delatnost. Predsednik Republike dužan je da se u svemu povinuje propisima kojima se uređuje sukob interesa pri vršenju javnih funkcija.”

3) Zakon o Sprečavanju korupcije (Službeni glasnik Republike Srbije, br. 35/2019, 88/2019, 11/2021, 94/2021, 14/2022): član 56, stav 1: “Zabrana vršenja druge javne funkcije - Javni funkcioner može da vrši samo jednu javnu funkciju, osim ako je Ustavom, zakonom i drugim propisom obavezan da vrši više javnih funkcija.

4) Zakon o Ustavnom sudu (Službeni glasnik Republike Srbije, br. 109/2007, 99/2011, 18/2023, 103/2005, 40/2015, 10/2023, 92/2023): član 15. “Sudija Ustavnog suda razrešava se ako postane član političke stranke, povredi zabranu sukoba interesa (...).”

Član 8.

Ovaj zakon stupa na snagu danam usvajanja u Narodnoj skupštini Republike Srbije.

(SL 27.03.2024)

FONDACIJA ZA LIBERALNU PRAKTIČNU POLITIKU

POLAZNE OSNOVE ZA UNAPREĐENJE PRAKTIČNE POLITIKE NA LOKALNOM NIVOU U SRBIJI

Rezime: *U opštem kontesktu reforme javne uprave u Srbiji, unapređenje stručnih, kadrovskih i organizacionih napora moraju biti usmereni ka identifikovanju, definisanju i primeni polaznih osnova i principi za unapređenje praktične politike na nivou lokalne samouprave. To se prvenstveno odnosi na proces decentralizacije i dekoncentracije radi unapređenje funkcionisanja sistema lokalne samouprave. Preduslov ostvarivanja demokratske zajednice na lokalnom nivo jeste veća interakcija između građana i organa lokalne samouprave. Savremena lokalna samouprava mora da odustane od jednosmerne komunikacije sa građanima i krene u pravcu zajedničkog kreiranja javnih usluga lokalne samouprave sa građanima i privrednim subjektima. Osnovni demokratski preduslov za praktičnu reformu lokalne samouprave su spodobni izbori u kojima građani kao birači u svakoj lokalnoj jedinici mogu slobodno, u skladu sa zakonom, informisano, bez falsifikata i krađe da biraju svoje predstavnike u lokalnoj vlasti.*

Executive summary: *In the general context of public administration reform in Serbia, the improvement of professional, personnel and organizational efforts must be aimed at identifying, defining and applying the starting points and principles for the improvement of practical policy at the local self-government level. It primarily refers to the process of decentralization and deconcentration in order to improve the functioning of the local self-government system. A prerequisite for achieving a democratic community at the local level is greater interaction between citizens and local self-government bodies. Modern local self-government must give up one-way communication with citizens and move in the direction of joint creation of public services of local self-government with citizens and business entities. The basic democratic prerequisite for the practical reform of local self-government are free elections in which citizens as voters in each local unit can freely, in accordance with the law, informed, without forgery or fraud, choose their representatives in local government.*

POLAZNE OSNOVE

Ustav Republike Srbije jemči pravo građana na lokalnu samoupravu i garantuje lokalnoj samoupravi pravo na sopstvenu imovinu i izvore finansiranja. Građani kao titulari prava na lokalnu samoupravu, to pravo ostvaruju neposredno i preko svojih slobodno izabranih predstavnika. Sistem lokalne samouprave je jednostepen, organizovan u 174 jedinica lokalne samouprave (JSL) i baziran na monotipskom modelu opštine. Zakonodavstvo koje uređuje sistem lokalne samouprave u Srbiji delimično se temelji na *Evropskoj povelji o lokalnoj samoupravi* (1985) što potvrđuje i upućuje na postojanje odgovarajućih principa fukcionisanja lokalne samouprave, posebno učešća građana u ostvarivanju poslova lokalne zajednica.

Polazeći od toga, decentralizacija vlasti jedan je od polaznih principa pravnog, političkog i društvenog imperativa za stvaranje suštinski demokratskog društva, u smislu da decentralizacija podrazumeva približavanje procesa odlučivanja građanima, čime se jasnije utvrđuje i politička odgovornost nosilaca ovog procesa. Osnove za unapređenje lokalne samouprave, između ostalog, obuhvataju određene konkretne principe. Pre svega, princip racionalne raspodela nadležnosti između organa državne, odnosno republičke uprave i organa lokalne samouprave podrazumeva da nadležnosti za koje ne postoji funkcionalna logika da budu na nivou centralne vlasti budu definisane kao izvorne i/ili poverene nadležnosti organa lokalne samouprave i organa teritorijalne autonomije. Princip funkcionalne i finansijske samostalnost lokalne samouprave podrazumeva političku, funkcionalnu i finansijsku operativnost i odgovornost lokalnih organa vlasti. Princip efikasnosti lokalne uprave podrazumeva definisanje i uklanjanje postojećih problem u radu organa lokalnih zajednica, posebno postojeća funkcionalno, kadrovski i organizaciono hipertrofirana upravljačka struktura lokalne uprave. Konačno, princip harmonizacije sa standardima evropskih zemalja podrazumeva prihvatanje principa Evropske povelje o lokalnoj samoupravi, koje treba dosledno i sveobuhvatno uključiti u odgovarajuće zakonske okvire i dokumente o strategijama razvoja.

Imajući u vidu da je reforma sistema lokalne samouprave normativno i organizaciono složen i sa vremenskim okvirima definisan proces, između ostalog, utvrđivanja polaznih osnova i izrada novih, odnosno unapređenje postojećih zakonskih rešenja (npr. zakon o lokalnoj samoupravi, zakon o finansiranju lokalne samouprave, zakon o lokalnim izborima) značajan je korak na putu reforme sistema lokalne samouprave u Srbiji.

NORMATIVNI OKVIRI

U sadašnjem sistemu lokalne samouprave u Srbiji, jedinice lokalne samouprave su opštine, gradovi i grad Beograd. Prema zakonskom određenju, u postojećoj strukturi lokalne samouprave, ima 150 opština koje se osnivaju za područje od najmanje 10.000 stanovnika (izuzetno i manje). Za razliku od opštine, grad se osniva za područje od najmanje 100.000 stanovnika (izuzetno i manje). Do kraja 2007. godine bilo je ukupno pet gradova (sa

Beogradom), ali je u međuvremenu taj broj povećan za još 19, ukupno na 24 (međutim, od tih 19 novih gradova, 12 nije imalo 100.000 stanovnika). Razlog za znatno povećanje broja gradova u strukturi sistema lokalne samouprave je insistiranje da u regionalnim okvirima, makar jedna od opština dobije taj status grada. Sa druge strane, Grad Beograd je Ustavom definisan kao jedinica lokalne samouprave sa posebnim statusom. Ukupan broj jedinica lokalne samouprave u Srbiji je 174. Uprkos ogromnim međusobnim razlikama, sve jedinice lokalne samouprave se organizuju na isti način i imaju iste nadležnosti.

Tokom proteklih dvadesetak godina bilo je zastupnika različitih ideja o regionalizaciji, ali te ideje nisu dobile širu podršku. Još 1990. godine ukinute su tadašnje "međuopštinske regionalne zajednice" kao zajednice opština. Da bi se nadomestio nedostatak srednjeg nivoa, tokom 1992. uvedeni su "upravni okruzi" kao oblik dekoncentracije, u okviru kojih se ustanovljavaju područne jedinice ministarstava i drugih organa državne uprave (npr. carinarnice, policijske uprave). Takođe, jednim zakonom iz 2009. godine ustanovljeno je pet "regiona" kao ekonomsko-planske i statističke jedinice tipa, po uzoru na evropske NUTS 2 modele. Međutim, i upravni okruzi i regioni ne predstavljaju oblike teritorijalne decentralizacije jer nemaju ni pravni subjektivitet, ni sopstvene nadležnosti.

Ustavni osnov za utvrđivanje poslova koje opštine obavljaju u okviru svoje nadležnosti nalazi se u članu 190. Ustava. Prilikom razrade ove ustavne odredbe, Zakon o lokalnoj samoupravi nije detaljno regulisao poslove opštine po oblastima, već je to prepušteno sektorskim zakonima koji uređuju pojedine oblasti. Ustav i zakoni razlikuju tzv. izvorne i tzv. prenete nadležnosti lokalne samouprave. Izvorne nadležnosti lokalne samouprave utvrđene su Ustavom i zakonom. U interesu efikasnijeg i racionalnijeg ostvarivanja prava i obaveza građana vršenje pojedinih poslova državne uprave, može se poveriti svim ili pojedinim opštinama kao poverene nadležnosti. Opšti utisak je da spisak nadležnosti koji se nalazi u članu 18. Zakona o lokalnoj samoupravi treba podeliti na osnovne, dodatne i zajedničke, uzimajući u obzir stvarne mogućnosti i potrebe JLS, prema njihovoj veličini i kapacitetima.

Za gradove je međutim, predviđena mogućnost da određeni poslovi koji su sada u nadležnosti Republike budu na njih preneti (npr. inspekcijski poslovi, poslovi zdravstva, prosvete, vodoprivreda, poljoprivreda i dr). Uporedo sa tim, gradovi koji imaju pravo da osnivaju gradske opštine mogu određene poslove spustiti na niži nivo "gradske opštine", odnosno selima i naseljima koji se nalaze na teritorijama tih gradova. Tu se otvara mogućnost primene elemenata iz Strategije pametne specijalizacije, koja je usvojena za period od 2020. do 2027. godine, međutim, ona još uvek nije praćena izgradnjom odgovarajućih institucionalnih okvira koji bi omogućili njenu primenu i unapređivali je. Drugi element zakonskog okvira koji može unaprediti strateški prenos zajedničkih nadležnosti nalazi se u okviru Zakona o regionalnom razvoju, ali kao u prethodnom slučaju, kasni priprema Nacrta plana razvoja Republike Srbije, kao osnovnog mehanizma za primenu ovog Zakona.

Iako bi se opravdano moglo reći da je najveći broj opština u Srbiji prevelik po evropskim standardima i da bi Srbija trebalo da ima više opština, treba uzeti u obzir složenost i obim poslova i nadležnosti koje opštine u Srbiji obavljaju i činjenicu da između državnog nivoa i nivoa opštine ne postoji srednji nivo (uz izuzetak pokrajinske autonomije) i da bi usitnjavanje opština u takvim uslovima moglo da oteža opštinama kvalitetno vršenje njihovih funkcija, jer suviše male opštine ne bi imale potreban potencijal da organizuju svoje službe na zadovoljavajući način. Uvođenjem još jednog nivoa teritorijalne organizacije, recimo, regionalnog nivoa, bilo bi omogućeno da opštine deo svojih poslova i nadležnosti prenesu na taj, viši regionalni nivo, jer bi, transformacijom postojeće mreže naselja i mesnih zajednica, prosečne opštine mogle da budu manje, kompaktnije, bliže građanima, ali sa nadležnostima koje odgovaraju njihovoj veličini i organizacionim i ekonomskim potencijalima.

POLITIČKA, FINANCIJSKA I TERITORIJALNA AUTONOMIJA

Kako bi se jasno definisali svi ključni elementi jedne strategije reforme lokalne samouprave, fokus aktivnosti može se podeliit na tri posebna segmenta, jer se suštinska autonomija lokalne samouprave može izgraditi samo ako se imaju u vidu politička, finansijska i teritorijalna autonomija.

Politička autonomija. Politička autonomija u Srbiji zasniva se na sistemu organizacije i sprovođenja lokalnih izbora, koji u svojoj osnovi moraju biti bazirani na lokalnim politikama, lokalnim liderima, i razdvojeni od pokrajinskih, republičkih i predsedničkih izbora, kako bi birači mogli da se fokusiraju na realne lokalne probleme i izazove, kao i na predloge za njihovo rešavanje. U tom smislu, potrebno je reformom izbornog procesa, onemogućiti negativan uticaj partijskih centrala na način organizacije i sprovođenje lokalnih izbora kroz kandidovanje i promociju ličnosti, koje uopšte nisu na izbornim listama ili za koje postoje ustavne i zakonske zabrane obavljanje drugih funkcija. Sa druge strane, potrebno je sprečiti bilo kakav oblik promocije i agitovanja tokom izbora koji uključuje ministre, političare i ostale javne funkcionere sa centralnog nivoa, u lokalnim predizbornim kampanjama. Trebalo bi takođe razmotriti alternativne metode unapređenja postojećeg izbornog sistema koji bi omogućili personalizaciju (po principu “glasamo za ljude, ne za partijske liste”), bolju kontrolu rada izabranih lica, kao i veću odgovornost odbornika prema biračima. Ova potreba za unapređenjem je bila prepoznata u procesu pripreme i izrade Strategije reforme sistema lokalne samouprave u Republici Srbiji, 2021-2030, ali je izostala u završnom dokumentu. Temeljni problemi aktuelnog izbornog sistema, na koje bi trebalo obratiti posebnu pažnju su: (a) odsustvo direktnog glasanja za odbornike; (b) slaba komunikacija i kontrola odbornika od strane građana; (c) depersonalizovanost predstavnika građana u lokalnim parlamentima; (d) metropolizacija – neadekvatna teritorijalna reprezentacija građana u okviru lokalnih parlamenata; i (e) hiperreprezentativnost, fragmentacija lokalnih skupština koja na papiru ima usled niskog cenzusa stvara privid velike

pluralizacije, a suštinski omogućava post-izborni inžinjering koji je neproduktivan za konsolidovanje demokratije i nefunkcionalan za stabilizaciju stranačkog sistema.

Finansijska autonomija. Finansijska autonomija se odnosi na uspostavljanje stabilnog i predvidivog sistema za finansijsko planiranje na lokalu, kroz fiskalnu decentralizaciju i definisanje svih parametara finansiranja lokalnih samouprava, kao osnovne preduslove za omogućavanje održivog razvojnog planiranja. Principi sadržani u odredbama Evropskoj povelji o lokalnoj samoupravi koje je Srbija ratifikovala obuhvataju obezbeđenje odgovarajućih finansijskih sredstva lokalnim vlastima (npr. adekvatna sredstva za obavljanje funkcija, značajniji udeo lokanih izvora prihoda, korektivne mere za finansijski slabije lokalne vlasti, obavezno konsultovanje o dodeli sredstava, neuslovljavanje namenom sredstava koliko je moguće, pristup tržištu kapitala). Upravo su to ključni elementi uspostavljanja finansijske autonomije i bezbednosti, kao osnove uspešne reforme sistema lokalne samouprave. Pored garantovanja izvornih i ustupljenih prihoda, ova reforma lokalne samouprave bi trebala ponovo uspostaviti sistem finansiranja lokalne samouprave po ugledu na raniji Zakon o lokalnoj samoupravi iz 2006. godine koji bi imao jasno i transparentno definisane sve elemente namenskih i nenamenskih transfera.

Teritorijalna autonomija. Uspostavljanje teritorijalne autonomije treba da se zasniva na garantovanom vlasništvu i neometanom upravljanju objektima i zemljištem koja se nalazi na teritoriji jedinice lokalne samouprave. Na taj način jedinica lokalne samouprave može dugoročno da planira i razvija sve delove svoje teritorije, i da pravi strateška partnerstva sa drugim jedinicama lokalne samouprave, potencijalnim investitorima i/ili biznisima. Naravno, ukoliko postoji javni interes na republičkom nivou, koji u svojoj implementaciji podrazumeva promenu vlasništva nad nekim objektom ili zemljištem koje je u vlasništvu lokalne samouprave, to ne bi trebalo odbaciti u startu, već primeniti radnje i procedure koje u svojoj osnovi imaju punu participaciju građana kao obavezan element, a ne birokratski i centralistički pristup koji ne uključuje građane u proces donošenja odluka. Bez obzira što važeći Zakon o referendumu i građanskoj inicijativi daje osnov za uključivanje građana, svedoci smo da se to ne primenjuje u adekvatnom obimu. Sa druge strane, unapređenje ovih procesa leži u odredbama Evropske povelje o lokalnoj samoupravi koje Srbija, međutim, nije ratifikovala, u okviru kojih bi od velikog značaja za položaj lokalne samouprave bilo prihvatanje principa supsidijarnosti (čl. 4. st. 3. Povelje), prema kome se u utvrđivanju nadležnosti lokalnih vlasti polazi od zahteva da javne poslove prvenstveno obavljaju vlasti "najbliže" građanima, a da se u nadležnosti viših vlasti treba da nalaze poslovi koji su po svojoj prirodi ili po zahtevima u pogledu efikasnosti i ekonomičnosti takvi da ih više vlasti obavljaju.

Pravni status lokalne samouprave. Uz opšti normativni okvir kojim je uređena participacija građana u obavljanju poslova na lokalnom nivou u Srbiji (npr. Zakon o lokalnoj samoupravi, Zakon o narodnom referendumu i inicijativi, Zakon o dostupnosti informacija od javnog značaja, Smernice za uključivanje organizacija civilnog društva u proces donošenja propisa Vlade Srbije od avgust 2014. i dr.) od značaja za ovo pitanje su odgovarajuće

odredbe statuta opštine, odnosno grada koje se odnose na neposredno učešće građana u vršenju poslova izvornog delokruga. Ovakve odredbe su od naročitog značaja kada su u pitanju veće jedinice lokalne samouprave (npr. gradovi kao što su Niš, Novi Sad i dr).

S obzirom na odnos prema građanima, poslove koje obavljaju uprave i službe lokalne samouprave mogu se podeliti u dve osnovne grupe. U prvoj grupi poslova se građani javljaju kao korisnici usluga i službi koje im pružaju organi lokalne samouprave. a u drugoj su poslovi strateškog planiranja i odlučivanja od strane lokalne samouprave u okviru kojih je potrebno povećati učešće građana. Odnose građana i jedinica lokalne samouprave moguće je posmatrati kako iz ugla građana u odnosu na javne politike (npr. upoznavanje sa odlukama lokalnih vlasti; uvažavanje interesa zainteresovanih građana; uticaj građana na lokalne javne politike i odluke) i javnih službi (npr. ljubaznost službenika; kvalitet pruženih javnih usluga; brzina odlučivanja o zahtevima građana; cena i efikasnost lokalnih javnih usluga), tako i iz ugla lokalnih uprava (npr. realizacija programa koji su dobili podršku na izborima; ekonomičnost upravnih procedura; efikasnost političkih efekata odluka o javnim službama; relevantnost različitih interesa pojedinih grupa korisnika).

Iako se često građani sagledavaju kao potrošači usluga javnih službi i javnih preduzeća (po uzoru na privatni sektor), oni su zapravo u tim segmentima jako zainteresovani da im se usluge pruže na što kvalitetnijem nivou i uz što nižu cenu. U tu oblast treba uključiti i brzinu usluge organa lokalne uprave, jasna pravila postupanja (naročito u svakodnevnim situacijama) kao i odnos službenika prema njima (npr. ljubaznost i predusretljivost). Upravo su u ovim oblasti građani lišeni mogućnosti uticaja i zaštite (posebno imajući u vidu primenu novog Zakona o opštem upravnom postupku, odredba člana 31. o pružanju javnih usluga), i to u oblastima u kojima imaju veći interes nego u kreiranju odluka strateškog karaktera. Kada su poslovi strateškog planiranja i odlučivanja u pitanju, povećana participacija u njihovom vršenju u značajnoj meri jača legitimitet demokratskog procesa i vlasti u svakoj jedinici lokalne samouprave. Zbog toga građani moraju biti neizostavan deo političkog procesa na nivou lokalne samouprave, zbog njihovih interesa u pogledu konkretnih odluka i javnih politika. Građanska participacija u vršenju tih poslova doprinosi i izgradnji javnih vrednosti lokalne zajednice.

U tom smislu kao rezultat strateške orijentacije ka građanima potrebno je reorganizovati odgovarajuća tela lokalne samouprave (npr. formirati službu za odnose sa javnošću) koja bi bila zadužena za uključivanje savremenih metoda participacije građana u donošenje odluka, radi precizne formulacije volje građana i komunikacija sa odgovarajućim lokalnim organima i telima, zatim za smanjivanje "osetljivosti" pojedinih lokalnih uprava na zahteve građana, kao i za opšte praćenje kvaliteta odnosa građana i uprave kroz analizu prakse pojedinih lokalnih organa i službi. To bi se postiglo praćenjem, osmišljavanjem i analizom savremenih postupaka i tendencija na području participacije građana u rad lokalne uprave, pripremi materijala koji bi upoznavali građane sa mogućnostima koje im stoje na raspolaganju kao i instrukcija lokalnim upravnim službenicima koje bi omogućile bolju i lakšu

komunikaciju i primenu savremenih metoda participacije građana u poslovima lokalne zajdenice.

Dvostepena ili višestepena lokalna samouprava? Jedna od odlika gradova, pa i grada Beograda je da se statutom grada može predvideti da se na teritoriji grada obrazuju dve ili više gradskih opština. Zakonom o glavnom gradu predviđeno je da se statutom glavnog grada obrazuju gradske opštine, što znači da jedino u slučaju Beograda postoji obavezujuća odredba da se gradske opštine moraju osnovati, dok je za ostale gradove ostavljeno da skupštine gradova same odluče o tome prilikom usvajanja statuta grada. Gradske opštine, posebno one u Beogradu, imaju veliku tradiciju, veoma su velike i imaju neka svojstva jedinice lokalne samouprave, mada nemaju taj status. Ustav Srbije poznaje gradske opštine samo kao deo grada, dakle one ne mogu biti posebne jedinice lokalne samouprave, a samim tim, u skladu sa članom 86. Ustava, gradske opštine ne mogu biti nosilac prava svojine jedinice lokalne samouprave. Takođe, članom 24. Zakona o lokalnoj samoupravi gradovima je omogućeno da osnivaju komunalnu policiju (tzv. komunalnu miliciju) i to je po ovom zakonu jedina veća nadležnost po kojoj se razlikuju gradovi i opštine. Imajući ovo u vidu, može se reći da je lokalna samouprava u Srbiji jednostepena, ali i monotipska. To znači da u Srbiji postoji samo jedan nivo lokalne samouprave i da sve jedinice lokalne samouprave (i gradovi i opštine) imaju praktično isti status - isto uređenje i iste nadležnosti. Takva jednostepena lokalna samouprava nije uobičajena u Evropi i u drugim državama sveta, gde su najčešće dvostepene, pa i trostepene lokalne samouprave. Sam naziv "lokalna samouprava" koji se u Srbiji koristi od kraja XIX veka nije svuda u upotrebi. U različitim državama i sistemima koriste se i nazivi lokalna autonomija, lokalna vlast ili lokalna uprava.

Upravni okruzi. Zakonom o državnoj upravi i Uredbom o upravnim okruzima iz 2006. godine Srbija je podeljena na 29 upravnih okruga. Za grad Beograd nije formiran upravni okrug. Upravni okrug obrazuje se radi vršenja poslova državne uprave izvan sedišta organa državne uprave. Okruzi nemaju elemente samouprave niti autonomije, oni su područni centri državne uprave koji obuhvataju okružne područne jedinice svih organa državne uprave koje su obrazovane za njihovo područje. Upravni okruzi imaju načelnika, koji za svoj rad odgovara ministru nadležnom za poslove uprave i vladi. Okruzi imaju stručnu službu upravnog okruga i savet upravnog okruga. Podela na upravne okruge je podela administrativnog karaktera i ne predstavlja regionalizaciju već je svrha ovakve podele u dekoncentraciji, odnosno dislociranju određenih državnih funkcija van sedišta ministarstava. Ipak, vidljivo je da se prilikom formiranja administrativnih okruga polazilo od toga da se za sedište izabere najveći i najrazvijeniji opštinski centar, prema kome gravitira jedan broj susednih i tešnje povezanih opština (tri do šesnaest). Tako ovi okruzi, iako prvenstveni cilj nije bila regionalna diferencijacija u funkciji razvoja, ipak mogu predstavljati i ekonomske celine. Okruzi, koji bi formiranjem određenih predstavničkih tela i izvršnih organa koje bi građani tih okruga birali, mogli bi da postanu još jedan nivo lokalne samouprave koji, međutim, po sada važećem sistemu to nisu.

Mesne zajednice. Poseban nivo organizacije koji nije nivo jedinica lokalne samouprave već predstavlja nivo niži od toga, način na koji se jedinice lokalne samouprave dalje dele i organizuju po selima i naseljima je nivo mesne zajednice. Mesne zajednice, kojih u Srbiji ima oko 4.000, su oblik mesne samouprave koji obrazuje skupština opštine radi zadovoljavanja potreba i interesa lokalnog stanovništva u selima i gradskim naseljima. Mesna zajednica ima status pravnog lica i opština joj može poveriti vršenje nekih poslova iz svog izvornog delokruga. Zakon o lokalnoj samoupravi (čl. 72.) predvideo je i da se osim mesnih zajednica u selima i u gradskim naseljima mogu obrazovati i drugi oblici mesne samouprave (kvart, četvrt, rejon i sl.). Nešto sasvim drugo su mesne kancelarije, koje su detaširane jedinice opštinske uprave, obično u seoskim područjima. U Beogradu, iako po zakonu gradske opštine nisu jedinice lokalne samouprave već samo oblik teritorijalne organizacije grada, one ipak imaju svoju samoupravu, svoje organe, skupštinu, opštinsko veće, predsednika opštine i opštinsku upravu. Organizacija, uređenje i način izbora ovih organa uređen je gradskim statutom. Gradske opštine donose svoje statute koji moraju biti u skladu sa statutom grada.

Regionalizacija. Pitanje regionalizacije, pa čak i u samo statističkom a ne administrativnom smislu osetljivo je i složeno političko pitanje u Srbiji danas. Iako veoma centralizovana zemlja, koja ima ogroman problem neravnomernog regionalnog razvoja, Srbija nije u mogućnosti da lako postigne politički konsenzus po pitanju administrativne i funkcionalne regionalizacije. Sa jedne strane postoje zahtevi iz pojedinih regija i regionalnih centara za decentralizacijom i za prenošenjem jednog broja nadležnosti i razvojnih instrumenata na regionalne centre izvan prestonice Beograda. Sa druge strane postoji jaka centralistička politička struja koja je u isto vreme i evro-skeptična, odnosno protivi se ulasku Srbije u Evropsku uniju, pa samim tim negativno ocenjuje i svaki reformski potez usmeren na približavanje Srbije evropskim standardima. U Srbiji će se verovatno, pre ili kasnije, otvoriti debata o tome da li su pored statističkih potrebni i administrativni regioni. Postojeća statistička podela svakako može biti dobar osnov za tu debatu.

U ovom kontekstu, čini se korisnim početi sa prenošenjem i jasnim definisanjem i krenuti od usluga na lokalnom nivou gde se prepliću nadležnosti između JLS i Republike, kao što su: obrazovanje, nauka, kultura, sport, zdravstvena zaštita, socijalna zaštita, briga o deci i sl. Kao osnovni elementi gde bi trebalo krenuti sa strateškom optimizacijom rada gde se prepliću nadležnosti, su problemi fragmentacije usluga, preplitanje poslova (nedovoljno jasne nadležnosti), optimalno finansiranje, i nedovoljno kvalitetna usluga. Unapređenje se mora obaviti u okviru tripartitnog dogovaranja, uz učešće okruga koji ne sme biti zamena za drugi nivo unutar postojeće raspodele nadležnosti, kroz jasno definisanje poverenih poslova, definiciju nadzora i jačanje kapaciteta JLS.

Postoje preporuke koje je razrađivala SKGO (Stalna Konferencija Gradova i opština) i gde se saradnja i zajedničke nadležnosti preporučuju na delu strateškog rada na održivom razvoju, upravljanjem otpadom i gazdovanjem vodama. Što se tiče institucija, tu su ključni elementi integracije i zajedničkog rada više opština i/ili gradova pravobranilaštvo,

ombudsman, energetski menadžment, ustanove kulture, vatrogasne službe, komunalna policija i inspekcijski rad.

Lokalni demokratija i lokalni izbori. Iskustva i praksa nedavno održanih parlamentarnih i pokrajinskih (decembar 2023), i posebno, lokalnih izbora za opštine, gradove, i gradske opštine (juni 2024) pokazuje da je zainteresovanost i učešće građana u izbornim procesima na svim nivoima na silaznoj putanji. Uporedo sa tim, poverenje građana u institucije izbornog sistema opada, između ostalog, zbog toga što brojne institucije (izborne komisije, sudovi, javna tužilaštva i dr) ne deluju u skladu sa svojim ustavnim i zakonskim mandatima i ovlašćenjima. Posebno je indikativna uloga Ustavnog suda, koji "interno postupao po podnescima" u (inače hitnom postupku), po izbornim žalbama pošto nakon više od šest meseci od pokretanja postupka pred ovom najvišom pravnom institucijom nema nikakve meritorne odluke (uz tendenciju da neregularnosti decembarskih izbora u javnosti sve više "padaju u zaborav").

Povodom decembarskih izbora ovom prilikom podsećamo na jednu od 29 tačaka u Rezoluciji Evropskog parlamenta (feb. 2024), u kojoj se, između ostalog, posebno ističe: „Poziv na nezavisnu međunarodnu istragu uglednih međunarodnih pravnih stručnjaka i institucija o neregularnostima parlamentarnih, pokrajinskih i opštinskih izbora, sa posebnom pažnjom na izbore za Skupštinu grada Beograda, kao i pojedinim navodima, uključujući i one o organizovanoj migraciji birača na lokalnom nivou, koje prevazilaze delokrug obuhvaćen izveštajima OESC/OIDHR KDILJP (...)."

Sa druge strane, u Preliminarnom izveštaju o nalazima i zaključcima OSCE/ODIHR o održanim lokalnim izborima u junu 2024, godine između ostalog se navodi: "(...) rasprostranjeni pritisci na zaposlene u javnom sektoru i zloupotrebi državnih resursa izazvali su zabrinutost vezanu za sposobnost birača da bez pritiska donesu odluku za koga će glasati (...) pravni okvir kojim se uređuje finansiranje kampanje sadrži nedostatke, a prethodne dugogodišnje preporuke ODIHR-a ostaju neprimenjene. (...) mediji favorizuju nacionalnu agendu u odnosu na lokalne teme, čime se birači lišavaju suštinskih informacija vezane za lokalne izbore" (...) "izveštavanje javnog servisa (RTS) su primarno bili usmereni na predsednika, vladu i vladajuće stranke, dok je opoziciji omogućen pristup medijima tek poslednjih deset dana pre izbornog dana", itd.

Imajući navedeno u vidu, može se konstatovati da je jedan ključnih jedan izazova lokalne demokratije u Srbiji izborna neravnopravnost i nezakonitost. Od problema sa kandidovanjem na izborima uz neravnopravnost u pristupu overivačima i notarima, falsifikovanje overa i potpisa radi učešća lažnih i kvazi-opozicionih i kvazi-manjinskih lista čije je učešće u interesu vladajuće koalicije stranaka, preko učestale prakse pritisaka na birače, posebno one koji su zaposleni u javnom sektoru ili su u stanju socijalne ugroženosti. Raširena je praksa evidentiranja ko je izašao na izbore a ko ne, kao i pritisci koji se na njih vrše preko organizovanih tzv. kol centara često locirani u javnim ustanovama i centrima za socijalni rad. Evidentirana je protivzakonita i neetička praksa da, nakon izbora i prebrojanja

glasova, dolazi do neposrednog falsifikovanja zapisnika sa izbora i menjanja sadržaja u vrećama u kojima se čuvaju glasački listići i izborni materijal.

UNAPREĐENJE PRAKTIČNE POLITIKE NA LOKALNOM NIVOU - ZAKLJUČCI (POLICY STATEMENT)

Polazeći od istorijskog i civilizacijskog opredeljenja sadržanog u odredbi prvog člana Ustava da je "Republika Srbija (...) zasnovana na pravima i slobodama i pripadnosti evropskim principima i vrednostima," a kada je reč o lokalnoj samoupravi, posebno imajući u vidu *Evropsku povelju o lokalnoj samoupravi*, kao i vekovnu srpsku tradiciju i uspešno iskustvo u obavljanju zajedničkih javnih poslova u lokalnim zajednicama;

Konstatujući da je Srbija, uprkos ustavnim proklamacijama i brojnim zakonskim propisima, proteklih decenija postala organizaciono ustrojena kao visoko centralizovana drzava u kojoj kvalitet života i standardi funkcionisanja lokalne samouprave, nisu ostvareni u meri koja odgovara savremenim vrednosnim, ekonomskim, ekološkim, kulturnim i javno – finansijskim izazovima;

Posebno, imajući u vidu princip supsidijarnosti kao fundamentalno organizaciono načelo u zemljama Evropske unije prema kojem se poslovi od posebnog značaja za građane u lokalnim zajednicama obavljaju u što neposrednijem kontaktu lokalne samouprave sa pripadnicima lokalne zajednice, njihovim udruženjima i poslovnim interesima;

Poštujući standarde demokratske zastupljenosti građana i njihovo pravo da učestvuju u definisanju ciljeva i u poslovanju lokalne zajednice:

Potrebno je da se teritorijalne celine obuhvaćene lokalnom jurisdikcijom opština, odnosno gradova u Srbiji umanje, odnosno preoblikuju kako bi građani imali lakši pristup lokalnim komunalnim uslugama u skladu sa preovlađujućom evropskom praksom i dobrim regionalnim iskustvima. Manje opštine omogućavaju veću pristupačnost usluga lokalne samouprave građanima i privatnom sektoru i jačaju građansko osećanje pripadnosti i uključenosti u lokalnu zajednicu.

Neophodno je da se uspostave mehanizmi koji omogućavaju konsultativne procedure kroz koje građani utiču direktno na odluke lokalnih samouprava, a koje imaju dugoročne efekte na kvalitet njihovog života, uključujući urbano planiranje, upotrebu prostora i lokalne budžete koji moraju da budu adekvatno finansirani iz sopstvenih izvora javnih prihoda na predvidiv način, i koje ne stoje u odnosima zavisnosti od političke (samo)volje centralnih vlasti. Ovi odnosi, pre svega, podrazumevaju poštovanje, punu primenu relevantnih odredbi važećeg Zakona o lokalnoj samoupravi usklađenog i sa principom supsidijarnosti, kao i standardima lokalne samouprave Saveta Evrope čija je Republika Srbija članica već dve decenije.

Polazeći od skorašnjih iskustava, potrebno je da se izbori za jedinice lokalne samouprave vremenski razdvoje od svih drugih izbora (uključujući parlamentarne), te da se političkim akterima za učešće u ovim izborima obezbede adekvatna i primerena

budžetska sredstva shodno najboljoj evropskoj praksi, kao i da se izbori za sve lokalne samoprave uvek održe u istom vremenskom okviru.

UNAPREĐENJE PRAKTIČNE POLITIKE NA LOKALNOM NIVOU - PREPORUKE

Mada je reforma lokalne samouprave, prema opštim ocenama, imala uspešniji tok i rezultate od reformi u nekim drugim oblastima, stoji činjenica da određeni zahvati u toj reformi nisu dali očekivane rezultate. U definisanju polaznih osnova za reformu sistema lokalne samouprave u Srbiji mogu se razlikovati dva pravca aktivnosti: jedan je opšti kontekst reformi u političkom, pravnom i ekonomskom sistemu zemlje, a drugi se neposredno odnosi na unapeđenje lokalne samouprave.

U opštem kontekstu, slabosti u funkcionisanju lokalne samouprave odraz je sličnih slabosti na nivou zemlje. Otklanjanjem tih slabosti na opštem nivou (npr. partokratije, raširena korupcija, nepoštovanje zakona), bili bi stvoreni uslovi i za unapređenje vladavine prava i na nivou lokalne samouprave.

Sa druge strane, aktivnosti koje treba u reformi lokalne samouprave preduzeti neposredno na nivou lokalne samouprave, između ostalog obuhvataju sledeće zadatke:

(1) Upotpunjavanje nadležnosti jedinica lokalne samouprave u oblastima koje predstavljaju njihov osnovni delokrug (*core function*), imajući u vidu da je bolje proširenje nadležnosti koje su pretežnog i suštinskog karaktera za ostvarivanje lokalne samouprave, umesto širenje nadležnosti po principu “od svega pomalo”. Potrebno je prestrukturirati nadležnosti navedene u članu 18. Zakona o lokalnoj samoupravi u tri kategorije (osnovne, dodatne i zajedničke nadležnosti). To treba uraditi prema veličini samih jedinica lokalne samouprave. Predlog je da osnovne nadležnosti imaju JLS sa manje od 20.000 stanovnika (70 JLS), da se pored osnovnih dodatne nadležnosti dodele JLS koje imaju od 20-50.000 stanovnika (47 JLS), a da jedinice lokalne samouprave koje imaju više od 50.000 stanovnika (28 JLS) dobiju tzv. zajedničke nadležnosti, i obavezu da ih primenjuju kao regionalni centri prema JLS koje imaju samo osnovne, i dodatne nadležnosti.

(2) Osposobljavanje jedinice lokalne samouprave za kvalitetno i potpuno obavljanje osnovnih i dodatnih funkcija, tako što bi imale dovoljno finansijskih, tehničkih i kadrovskih kapaciteta u obavljanju svojih nadležnosti. Za ovakav pristup postoji osnov u Poglavlju 22, gde se definiše ekonomska decentralizacija i pravedniji regionalni razvoj. To je zapravo strateška diversifikacija ne samo ekonomskih, nego i drugih delatnosti u oblastima u kojima su region ili jedinica lokalne samouprave najkonkurentniji. Strategija pametne specijalizacije je usvojena za period od 2020. do 2027. godine, međutim, ona još uvek nije na nivou Evropske unije, odnosno na nivou klasifikacije regiona u statističke jedinice i nije praćena izgradnjom odgovarajućih institucionalnih okvira koji bi je pratili i unapređivali je. Drugi element zakonskog okvira je puna primena Zakona o regionalnom razvoju, koji je

usvojen, ali kasni priprema Nacrta plana razvoja Republike Srbije, kao osnovnog mehanizma za primenu Zakona.

(3) Uvođenje međuopštinskih "meta" struktura bilo na bazi ugovornog modela koji bi centralna vlast podržala podsticajnim merama ili na bazi zakonske obaveze (npr. međuopštinske zajednice, srez, distrikt). Pored diversifikacije nadležnosti unutar samog sistema lokalne samouprave, potrebno je paralelno sa delegiranjem tzv. zajedničkih nadležnosti najvećim gradovima i opštinama, krenuti sa razvojem i integracijom njihovih ovlašćenja sa nivoom okruga, u delu nadležnosti koje se poklapaju sa postojećim ingerencijama okruga.

(4) Definisanje i implementacija odgovarajućeg izbornog sistema za izbor odbornika lokalnih skupština, između ostalog kao kombinacija proporcionalnog i većinskog izbornog sistema. Unapređenje izbornog sistema na lokalu bi trebalo za početak da krene od trajnog razdvajanja termina održavanja lokalnih izbora od republičkih i predsedničkih izbora, uspostavljanjem jedinstvenog datuma (npr. treća nedelja u septembru, svake prestupne godine i sl) koji će obezbediti integritet izbornog procesa. U okviru toga, poželjno je da se izvrši promena izbornog sistema na lokalu u većinski, personalizovani proporcionalni ili kombinovani većinsko-proporcionalni sistem, koji će omogućiti da lokalne teme i lokalni lideri imaju glavnu reč i odgovornost pri kreiranju politika. Ne može se govoriti o praktičnoj reformi lokalne samouprave niti o praktičnim politikama na lokalnom nivou pre nego što se ostvari osnovni demokratski preduslov - da građani, birači u svakoj lokalnoj samoupravi mogu slobodno, u skladu sa zakonom, informisano, bez falsifikata i krađe da biraju svoje predstavnike u lokalnoj vlasti.

(5) Uvođenje jednog umesto dva izvršna organa lokalne samouprave. Dosadašnje rasprave o ovom pitanju uključuju i stav o postojanja samo jednog inokosnog izvršnog organa (npr. predsednik opštine), ali postoje razlike po pitanju posrednog ili neposrednog izbora ovog organa. Ovaj predlog bi trebao da bude fleksibilno primenjen najviše imajući u vidu preporučenu podelu JLS prema svojoj veličini, gde bi se struktura zakonodavnih i izvršnih organa uskladila sa veličinom i obimom nadležnosti koje ima JLS:

(6) Postoje neiskorišćeni prostori za jačanje neposrednog učešća građana u upravljanju poslovima lokalne zajednice, imajući u vidu evropske standarde lokalne samouprave. Preporuka je da se reinstituiše sistem mesnih zajednica (kancelarija) na osnovni nivo podrške građanima u tri ključna elementa (zdravstvo, usluge javne uprave i bezbednost)

(7) Uvođenje instituta "prethodnog nadzora", ojačalo bi nadzornu funkciju centralnih organa u odnosu na organe lokalne samouprave.

(8) Uporedo sa sistemom zasluga i profesionalizacija državnih službenika, ovaj sistem treba uvesti i na nivou opštinskih i gradskih lokalnih uprava. Profesionalizacija ide ruku pod ruku sa depolitizacijom, tako da je ovde ključni element ukidanje nezakonitog "VD" statusa (status tzv. vršilaca dužnosti) izabranih i postavljenih lica u okviru javne uprave, kao prvi korak ka potpunoj profesionalizaciji.

(9) Poseban značaj u unapređenju lokalne samouprave ima permanentna i kvalitetna obuka lokalnih službenika (npr. u koordinaciji sa ministarstvom za lokalnu samoupravu i asocijacije gradova i opština). Tu bi trebalo nastaviti rad koji je

započet ranijim formiranjem Nacionalne akademije za javnu upravu (NAJU), ali po francuskom modelu, i formirati Regionalne akademije (na nivou okruga ili statističkih regiona), tj. akademije koje bi se bavile unapređenjem kapaciteta rada na nivou JLS. Dosadašnja praksa je pokazala da su obuke NAJU najviše fokusirane na državnu upravu, a da se obuka JLS prenosi na SKGO i finansiranje donatora, što bi trebalo institucionalno unaprediti kroz formiranje Regionalnih akademija, ako već koristimo iskustva iz francuskog modela.

Ekspertski tim: D.Pantić, S.Lilić, D.Dašić, Z.Alimpić, Beograd, juni 2024.