

REGIONALNI FORUM

PREPORUKE ZA REFORMU ZAKONA O LOKALNOJ SAMOUPRAVI I DRUGIH POVEZANIH ZAKONA

A. NAČIN IZBORA, NADLEŽNOSTI I KONTROLA OPŠTINSKIH RUKOVODSTAVA

Zakonom o lokalnoj samoupravi iz 2007. godine poništen je napredak postignut sa Zakonom iz 2004. godine, koji je između ostalog predviđao i direktno biranje predsednika opštine/gradonačelnika od strane građana. Međutim, dualitet u nadležnostima oko izbora gradskog veća između lokalnih parlamenata i predsednika opština/gradonačelnika (pogotovo ako nisu bili iz istih političkih partija) doveo je do blokade rada mnogih opština i gradova. Reformom iz 2007. godine, stanje je vraćeno na rešenja pre 2004. godine. Predsednici opština/gradonačelnici prinuđeni su da se konstantno cenkaju kako sa odbornicima tako i sa članovima političkih stranaka (čak i sopstvenih) ukoliko žele da se važne odluke usvoje. Time se onemogućava efikasnost u radu lokalnih samouprava, i podriva donošenje često nepopularnih, a nužnih odluka za dalji razvoj opština/gradova. Lokalne skupštine time gube svoj značaj kao kontrolna tela rada lokalne samouprave, i postaju deo sistema pogađanja oko donošenja odluka.

Takođe, lokalne skupštine ne odslikavaju volju birača na terenu, pošto odbornike bira politička partija na čijoj su listi, dok građani u suštini glasaju samo za partijske liste, a ne i za ličnosti. Time se odgovornost sa ličnosti prebacuje isključivo na partiju, te nije neobično što se često dešava trgovina mandatima, odnosno prelazak odbornika u suparničke tabore. Ovi prelasci su često motivisani lukrativnim dobitcima, umesto željom za podrškom sprovođenju koherentnih politika u interesu građana.

1. U Zakonu o lokalnoj samoupravi je potrebno je ponovo uvesti direktnе izbore za predsednike opštine/gradonačelnike, ali koji ovog puta imati isključivo u svojoj nadležnosti imati izbor opštinskog/gradskog veća, dok bi se lokalne skupštine u proces izbora uključile samo kao kontrolna tela. Time se postiže efikasnija uprava, i otvara mogućnost za donošenje nepopularnih a potrebnih odluka za dalji razvoj opština. Većinskim izborom se ostvaruje direktna veza sa biračima, i povećava kontrola i odgovornost prema građanima predsednika opština. Gradonačelnik bi ovime dobio i veće nadležnosti ali i veću odgovornost, dok bi skupština bila motivisana da kontroliše rad opštinske/gradske uprave.
2. Kako bi se postigla veća odgovornost odbornika potrebno je uvesti izmenjen način izbora za članove lokalnih skupština. Umesto čistog proporcionalnog potrebno je uvesti ili mešoviti sistem izbora (pola većinski, pola proporcionalni) ili dorađeni proporcionalni putem otvorenih izbornih lista (stranke su nosioci izbornih lista, ali se glasa za kandidate za odbornike, stranke moraju da kandidate koji su dobili najviše glasova imenuju za odbornike). Opštinska skupština nema više nadležnosti u izboru gradskog veća, ali ima povećane nadležnosti u kontroli njihovog rad.

3. Mesne zajednice kao osnovne jedinice lokalne samouprave treba da dobiju jasnije definisane i suštinske nadležnosti, te da postanu prave funkcionalne jedinice. Time bi se odgovornost za sprovođenje nekih od lokalnih politika bitnih za svakodnevni život građana prebacila na tela koja su najbliža građanima.
4. Potrebna je što hitnija departizacija javnih komunalnih preduzeća. Ova preduzeća su postala ključna za uhlebljenje partijskih kadrova, čime se ozbiljno narušava njihova samoodrživost i funkcionisanje u interesu svih građana. Kako bi se povećala transparentnost, potrebno je uraditi nekoliko koraka. Prvi od njih bi bio imenovanje predstavnika svih partija i odborničkih klubova u lokalnim parlamentima u komisije koje raspisuju i sprovode konkurse za upravu javnih komunalnih preduzeća. A zatim bi bilo potrebno razmotriti rešenja kako omogućiti i neposredan veći uvid javnosti u rad ovih komisija.

B. FINANSIJSKA ODRŽIVOST LOKALNIH SAMUPRAVA I KORIŠĆENJE RESURSA NA NJIHOVOJ TERITORIJI

Lokalne samouprave su finansijski skoro u potpunosti zavisne od države, od dodela transfera do upravljanja državnim javnim preduzećima koje funkcionišu na teritoriji opština i crpe lokalne prirodne resurse i koriste opštinsku/gradsku infrastrukturu bez povratne nadoknade. Finansijska održivost opština se, paradoksalno, ne zasniva na uređenom sistemu već na ličnim kontaktima predstavnika opštinskih/gradskih uprava sa predstvincima centralnih vlasti u Beogradu. Izvorni prihodi ili ne postoje ili nema pravog sistema za njihovo prikupljanje, čime su lokalne vlasti efektivno ostavljene na milost i nemilost hirovima zvaničnika u Beogradu.

1. Potrebno je da se uradi redefinicija načina po kom sistemu se dodeljuju transferi lokalnim samoupravama iz Beograda, kao i da se poveća transparentnost ovog procesa. Sadašnji sistem dodela transfera nije dobar, pošto se neformalno zasniva na ličnim kontaktima. Sama visina transfera zavisi od trenutka kada se dogodi, a ne od unapred definisanog sistemskog rešenja.
2. Opštine su do sada doatile neke od izvornih prohoda, kao što je prikupljanje poreza na imovinu. Međutim, one nemaju ingerencije niti mogućnosti za efikasno prikupljanje ovih prihoda, čime je ceo proces obesmišljen. Sveobuhvatno rešenje ovog pitanja, koje zahteva veću uključenost centralnih institucija, kao i uvođenje drugih vidova izvornih prihoda je nužno za dalji nesmetan razvitak lokalnih samouprava. Sam porez na imovinu bi mogao biti iskorišćen radi stimulisanja bolje iskorišćavanja postojećih kapaciteta (kako stambenih tako i proizvodnih u privatnom vlasništvu) koji se ne koriste uvođenjem progresivnog oporezivanja po modelu sličnom onom koji će se uskoro početi primenjivati u Hrvatskoj.
3. Potrebno je preciznije definisati odnose državnih javnih preduzeća sa lokalnim samoupravama na čijoj teritoriji funkcionišu. Postoje brojna otvorena pitanja kao što su dobijanje nadoknada za korišćenje prirodnih dobara na teritoriji opštine; naknade za održavanje lokane infrastrukture koju javna preduzeća sa državnog nivoa upotrebljavaju; sprovođenje privrednih i infrastrukturnih projekata koji propadaju

pred inostranim kreditorima zbog sporosti i neefikasnosti javnih preduzeća itd. Pre svega je nužno uspostavljanje partnerskog upravljanje državnim preduzećima na teritoriji lokalne samouprave.

C. ODNOS LOKALNE SAMOUPRAVE I DRŽAVE

Sveopštom centralizacijom koja je uspostavljena tokom devedesetih godina, lokalne samouprave su svedene na potpuno zavisne subjekte centralnih vlasti, kako u ekonomskom tako i političkom smislu. Neprecizni zakoni i odredbe, ad hoc tumačenja pravnih odredbi, i nedostatak suštinskih nadležnosti onemogućavaju lokalne samouprave da suštinski preuzmu deo odgovornosti za dalji razvoj svojih opština/gradova. Centralne vlasti i dalje imaju nadležnosti nad telima i organima, kojima niti efikasno mogu da upravljaju niti se pokazuje preveliki interes da se ovakva uprava uspostavi.

1. Centralna vlast bi trebala da u što skorije vreme uradi novu klasifikaciju opština, pošto od njih zavisi veličina državnih transfera sredstava ka lokalnu. U ovom trenutku postoji 4 klase opština, što suštinski ne odgovara situaciji na terenu, pošto su često nejednako razvijene opštine, sa različitim potrebama svrstane u istu kategorije. Potrebno je da se klasifikacija produbi, odnosno da se napravi veći broj klasa na osnovu karakteristika opština.
2. Državna preduzeća koja deluju na teritoriji opštine funkcionišu bez saglasnosti lokalnih samouprava. Rukovodstva centralnih rukovodstava kao i ogranka na terenu se vrši isključivo u Beogradu, te na ta mesta dolaze često ljudi koji nemaju osnovna znanja o sredini u kojima te preduzeća funkcionišu. Ptorebno je da se uspostavi sistem imenovanja uprava u ovim preduzećima, koji bi podrazumevao i učešće i saglasnost lokalnih samouprava.
3. Radi efikasnijeg funkcionisanja opština i gradova, i radi zaokruživanja upravnih celina u njima potrebno je da se poboljša sinhronizacija rada lokalne samouprave i državnih institucija koje funkcionišu na njihovoj teritoriji. Neke institucije treba da pređu pod nadležnost lokalne samouprave, pogotovo iz domena javne bezbednosti, kao što su to saobraćajna policija, vatrogasno-spasičke jedinice, kao i druge ustanove iz drugih domena poput domova zdravlja.
4. Proces privatizacije bivših društvenih preduzeća koja ili nisu privatizovana ili su u postupku reprivatizacije mora da bude sproveden u saglasju i učešće lokalnih samouprava. Lokalne samouprave često gube ogromna sredstva iz sopstvenih budžeta zbog štete nastale privatizacijama koje su sprovođene iz centra i nisu u obzir uzimale lokalne potrebe i probleme. Primer ovakvog postupka je eksproprijacije zemljišta koju su sprovodila društvena (sada privatizovana) preduzeća za vreme SFRJ. Nadoknadu za ovo zemljište sada treba da nadoknadi opštinska samouprava, dok su privatizovana preduzeća oslobođena odgovornosti.