



УЈЕДИЊЕНИ РЕГИОНИ

С Р Б И Ј Е

**Нацрт платформе
за регионализацију
и децентрализацију Србије**

Октобар, 2010.

Разлози за политичку регионализацију и децентрализацију Србије

Да би Србија брже напредовала, сви њени региони морају имати једнаке шансе. Нажалост, данас није тако. Републичка администрација данас не уважава све своје општине и градове на исти начин. Иако чак 4/5 грађана живи у унутрашњости, где се и највећи део пореза прикупља, плате су највеће у Београду, а незапосленост дупло мања него у остатку наше земље. У неким местима, попут Бојника, Лебана, Пријепоља или Беле Цркве, незапосленост је чак и 20 пута већа него у београдској општини Врачар. Плате у главном граду су чак 3 пута веће него у Куршумлији или Владичином Хану.

Млади који живе у унутрашњости осећају да тамо за њих нема будућности. Због тога је на десетине хиљада младих напустило своја родна места, јер тамо за њих нема ни посла, ни шанси. То доводи до раздвајања породица, пражњења територија, посебно пограничних места, и додатно продубљује већ иначе изражене неравнотежности у развоју. Садашња централизована држава и систем доводе до тога да богате општине у Србији постају још богатије, а сиромашне још сиромашније.

Превише власти је данас концентрисано у Београду. Седишта готово свих институција се налазе само у престоници, а грађани са правом сматрају да им немају једнак приступ. Таква ситуација штети и самом главном граду и зато мора да се промени. Преко је потребно извршити децентрализацију Србије и дати знатно већа овлашћења, средства и одговорност локалним властима. Регионима и локалним самоуправама треба омогућити да непосредно утврђују своје развојне приоритете и препустити им да решавају своје локалне проблеме. То ће бити ефикасније уколико се у Србији успоставе три координирана нивоа власти – републички, регионални и локални.

Треба омогућити грађанима да директно бирају своје представнике на локалу и у регионима, уз могућност веће контроле и лаког опозива оних политичара који изневере њихово поверење. Што више овлашћења и одговорности треба пренети на регионални и локални ниво, јер су људи на локалу и у регионима много више мотивисани од републичке администрације да реше локалне проблеме. Јаче локалне самоуправе и снажни региони заједно ће помоћи да цела Србија ојача и брже иде напред ка Европској унији како би сви њени делови имали једнаке користи од европских интеграција.

Регионализација и децентрализација Србије треба да омогуће да држава постане истински сервис грађана. То је процес који практично државу доводи грађанима на њихова врата и омогућава им да много лакше реше своје локалне проблеме. Децентрализацијом се грађанима даје шанса да директно утичу на побољшање квалитета живота у месту у коме живе. Равномернијим регионалним развојем смањују се разлике које стварају напетости између појединих подручја, чиме се јача Србија у целини.

Кључни аргументи за Србију региона

1. Принцип вишестепене власти подразумева да сви послови који ефикасно могу да се обаве на нижем нивоу (регионалном или локалном) треба да буду и пренети на тај ниво. Овај принцип, загарантован Европском повељом о локалној самоуправи, приближава власт грађанима и гарантује њихово директно учешће у процесу одлучивања.
2. Модерна држава заснована је на темељима чврстих принципа локалне самоуправе. Они подразумевају поштовање географских, културних, историјских и природних специфичности на локалном и регионалном нивоу и њихово уважавање у планирању локалног и регионалног развоја.
3. Централизоване државе достигле су лимит у својим административним и политичким капацитетима. Политичка децентрализација одговорности, надлежности и моћи, кроз јачање регионалног и локалног нивоа, доводи до јачања целе државе. Децентрализована држава је знатно ефикаснија и кориснија за грађане, а њена администрација модернија и бржа у решавању конкретних локалних проблема. Спуштањем моћи одлучивања са вишег на нижи ниво, са републичког на регионални и локални ниво одлучивања, власт се приближава грађанима и одлуке постају много делотворније.
4. Локална и регионална самоуправа представљају гарант демократије у најсавременијем облику. Ова чињеница је од посебног значаја за земље које пролазе кроз транзицију.
5. Локална и регионална самоуправа је власт која је формирана од локалних представника и најближа је својим комшијама који је непосредно бирају. Управо због тога је веома мотивисана да помогне људима у локалној заједници чије проблеме решава. Овакав приступ обезбеђује ефикасније сагледавање стварних потреба локалних

заједница, као и адекватно планирање и спровођење политика на локалном, регионалном и националном нивоу.

6. Као будућа држава кандидат за чланство у Европској унији, Србија мора да усклади свој правни систем са европским нормама. Да би Србија успешно наставила процес придруживања ЕУ, неопходно је да спроведе свеобухватну реформу државне управе, у којој увођење принципа регионализације и децентрализације има значајно место. Европска унија је данас децентрализовано демократско друштво које почива на филозофији еврорегионализма, као облику повезивања суседних области или региона. ЕУ све више фондова опредељује управо за регионални и локални развој и доноси све више нових прописа којима се јачају регионалне и локалне самоуправе. С друге стране, повезивање региона кроз европске институције отвара могућност грађанима тих региона да преко својих представника утичу на вођење европске политике.
7. Формирање административних региона подстиче и убрзава локални и укупни економски развој. Региони располажу својим буџетом, знају боље да одреде приоритете сопственог развоја и више су мотивисани за успех у вођењу регионалне политике у односу на централне власти. Различитим мерама и подстицајима региони се такмиче и труде да повећају инвестиционе атрактивности, развијају инфраструктуру и јачају људске ресурсе на својој територији, а све у циљу бржег подизања животног стандарда грађана.
8. Циљ регионализације је и праведнија прерасподела прихода који се убирају на нивоу републике, ради смањења разлика у развијености региона. Тиме се истовремено смањују и миграције ка великим градским центрима. У овом тренутку, регионалне разлике у Србији су међу највећим у Европи. Разлика између најмање и највише развијене општине у Србији је 1:15. Регионализација и суштинска децентрализација Србије представљају једини начин да се постојеће разлике у развијености општина и региона значајно ублаже.

1. УСТАВНЕ РЕФОРМЕ

Ради успостављања политичких региона и даље децентрализације у Србији, потребно је извршити суштинску промену постојећег Устава или донети нови. Нови Устав би требало да предвиди три нивоа власти у Србији: републички, регионални и локални. Садашњих 29 управних округа треба укинути, а део њихове администрације преузети у будућу регионалну администрацију.

1.1. Основни садржај уставних реформи

Србија би требало да постане регионализована држава, са три нивоа власти – републичким, регионалним и локалним.

Нови Устав Србије предвидео би постојање седам региона, њихову територију и надлежности. Региони Србије су:

1. АП Војводина (1.968.356 становника, 21.506 км²)
2. Регион Београд (1.630.582 становника, 3.227 км²)
3. Регион Шумадија и Поморавље (1.339.088 становника, 14.370 км²)
4. Регион Источна Србија (446.443 становника, 10.998 км²)
5. Регион Јужна Србија (1.019.818 становника, 14.007 км²)
6. Регион Западна Србија (944.520 становника, 14.423 км²)
7. АП Косово и Метохија (10.887 км²)

Општине би имале право да покрену иницијативу за промену територије региона, тј. за њихово премештање из једног региона у други. Одлуку о том питању доносили би грађани непосредним изјашњавањем на референдуму, у складу са Уставом.

Устав треба да гарантује право на сарадњу између региона и општина у складу са њиховим идентитетом и изворним и пренетим надлежностима. Регионална Скупштина треба да добије могућност да доноси прописе у посебним областима у оквиру својих надлежности у региону, заснованим на Уставу. Градови и општине треба да имају само административне надлежности.

Сваки регион би донео свој статут, који узима у обзир релевантне географске и /или посебне карактеристике. Статутом се може предвидети постојање посебних *области* у оквиру региона, у складу са историјским, културним, географским или етничким посебностима. Статут региона

мора бити одобрен од стране Народне скупштине Републике Србије.
Статут региона садржи:

- 1) организациони оквир и надлежности региона;
- 2) број чланова регионалне скупштине;
- 3) број чланова регионалне владе.

Нови Устав морају пратити и пратећи закони о финансијској децентрализацији, финансирању региона и враћању имовине регионима и локалним самоуправама.



2. ПОЛИТИЧКЕ ИНСТИТУЦИЈЕ РЕГИОНА

2.1. Регионална Скупштина

Скупштина региона је највиши орган власти на регионалном нивоу. Скупштина региона бира се на изборима комбинованим пропорционално-већинским системом, у пропорцији 50/50 (изборни систем који се данас примењује при избору посланика у АП Војводини). Регионалне скупштине бирају се на 4 године и имају број посланика који одговара величини региона према броју бирача, при чему се половина бира са листа политичких странака.

Број посланика у регионалним скупштинама:

- АП Војводина – максимално 120 посланика
- Регион Београд – максимално 100 посланика
- Регион Шумадија и Поморавље – максимално 120 посланика
- Регион Источна Србија – максимално 60 посланика
- Регион Јужна Србија – максимално 90 посланика
- Регион Западна Србија – максимално 90 посланика
- Регион Косово и Метохија – максимално 60 посланика

Регионална скупштина може да донесе одлуку о мањем броју посланика него што закон допушта.

Регионална скупштина бира свог председника апсолутном већином посланика, са листе посланика који су директно изабрани од стране грађана, као и 2-6 потпредседника.

Скупштина региона самостално доноси одлуке о успостављању нових општина на својој територији, у складу са новим законом о локалној самоуправи и потребом за што већом децентрализацијом власти.

Скупштина региона одлучује о формирању обласних канцеларија на територији региона, којима се поверавају одређене надлежности дефинисане статутом региона. Скупштина региона такође одлучује о равномерном размештању седишта институција региона по читавој територији. На овај начин, институције региона приближавају се грађанима и помажу бржи развој локалних средина, узимајући у обзир све њихове специфичности.

2.2. Регионална влада

Регионална влада је највиши орган извршне власти региона. Регионалну владу бира регионална скупштина. Број чланова владе одређен је статутом региона, а зависи од величине региона и надлежности које су му пренете. Регионална влада се састоји од 7 до 13 чланова, укључујући и председника владе и 2 потпредседника.

Председник владе региона бира се са листе посланика који су директно изабрани од стране грађана. Председник регионалне владе полаже заклетву на Уставу Републике Србије у присуству председника Републике Србије.

Регионална скупштина може да донесе одлуку да се регионална влада састоји од мање чланова него што статут допушта. Сваки члан регионалне владе, укључујући и председника, преузима одговорност за један или више ресора.

Стандардни ресори сваке регионалне владе су:

- регионалне финансије и буџет
- регионална јавна администрација и запошљавање
- образовање
- култура и спорт
- здравство
- регионални економски развој, туризам и просторно планирање
- регионални саобраћај
- пољопривреда
- социјално становање
- заштита животне средине.

2.3. Надлежности региона

Надлежности региона биће прецизно утврђене уставним законом усвојеним од стране Скупштине Србије (законом о утврђивању надлежности), као и статутом региона. Европска пракса познаје следеће надлежности региона:

- Разрада и усвајање статута региона у оквиру Устава Србије;
- Усвајање регионалних прописа у оквиру надлежности региона;
- Одређивање регионалних симбола и начин њихове употребе;
- Регулисање избора регионалних и општинских тела, њихове организације и јавних услуга и званичне употребе језика; кода за

- особље у јавном сектору (државни службеници и агенти региона и општина);
- Усвајање регионалног буџета и годишњих биланса;
 - Регионални порези;
 - Надзор над општинама;
 - Заштита људских и мањинских права;
 - Сарадња са другим регионима у Србији;
 - Прекогранична сарадња са територијалним заједницама других земаља у складу са спољном политиком Србије и уз обавезу поштовања територијалног интегритета и правног поретка Републике Србије;
 - Регионално планирање и зонирање;
 - Регулација урбаног планирања и развоја;
 - Учешће у доношењу одлука око режима експлоатације природних ресурса на својој територији;
 - Регулација руралних области, пољопривреде, узгоја стоке, брига о домаћим животињама, риболов, лов, управљање воденим и шумским богатством, туризам, угоститељство, бање и одмаралишта;
 - Регулација регионалног железничког, путног и речног саобраћаја;
 - Организовање сајмова и других догађаја од значаја за економски развој региона;
 - Статистичка служба и статистичка истраживања од посебног значаја за регион;
 - Организација информација од регионалног значаја;
 - Заштита животне средине и паркова природе, заштита села;
 - Одбрана од елементарних непогода и заштита становништва и имовине у ванредним ситуацијама;
 - Организација референдума у вези са питањима од значаја за функционисање региона;
 - Заштита здравља, болнице, установе за социјалну помоћ и помоћ деци;
 - Оснивање образовних, културних и научних институција;
 - Развој културе и заштита културних добара;
 - Политика према младима, спорт и физичко образовање;
 - Прописи који се односе на различите специфичне професије од важности за развој региона.

2.4. Веће региона у Народној скупштини Републике Србије

Нови Устав би требало да предвиди успостављање Већа региона у оквиру Народне скупштине Србије, као представничког тела региона на републичком нивоу. То ће бити тело које у регионализованој и

децентрализованом држави пружа шансу регионима и општинама да координирају своје активности, као и да учествују у доношењу републичких закона који су од значаја за развој региона, али и у раду републичке администрације у вези са питањима која се тичу региона. Ми предлагемо нову, модерну, ефикасну и јефтинију верзију представничког тела региона у републичком парламенту, а у складу са правцем у коме се управо реформишу постојећи дводомни парламенти у земљама Европске уније, с обзиром да се нису показали као довољно ефикасни.

Скупштина Србије ће фактички остати једнодомна, а број посланика у републичком парламенту би требало смањити са 250 на 200. Веће региона би се формирало као тело које би чинили представници региона који су непосредно бирани од стране грађана у својим срединама и који за свој рад у републичкој скупштини не би примали никакву накнаду. Већа региона би имало 35 чланова, а чинили би га:

- 7 председника регионалних влада;
- 7 председника регионалних скупштина;
- по 3 представника сваког региона, делегираних од стране регионалних скупштина.

Делегирани чланови Већа региона морају бити председници општина са више од 50.000 становника.

На овај начин, било би обезбеђено да свих 35 чланова Већа региона чине представници који су на регионалним или локалним изборима непосредно изабрани од стране грађана, с обзиром да је предвиђено да се председници регионалних влада и регионалних скупштина морају бирати са листе посланика који су непосредно изабрани, што важи и за градоначелнике и председнике општина. Имајући у виду да би чланови Већа региона своја лична примања већ остваривали у институцијама региона и локалних самоуправа у којима су бирани од стране грађана, они не би имали право на додатну новчану накнаду за рад у Већу.

Веће региона није класично законодавно тело, због чега су његови важни чланови истовремено и најзначајнији представници извршне власти региона. Овако репрезентативан састав Већа региона је нужан, с обзиром да би ово тело имало велика овлашћења у односу на сва питања која се тичу развоја региона. Европска пракса познаје следећи опсег надлежности Већа региона:

- I Право на законодавне иницијативе из регионалних и локалних надлежности (нацрт се шаље Влади, која има рок од 6 недеља да га проследи Народној скупштини на разматрање);
- II Право на давање мишљења о законодавним иницијативама које се тичу региона и општина (мишљење се прослеђује Народној скупштини у року од 6 недеља);
- III Право на давање сагласности на одређене законе, укључујући и могућност вета:
 - 1) Веће региона мора да се сложи са уставним законима и одредбама које се тичу региона (у овом случају неопходна је двотрећинска већина у Већу региона, што значи најмање 24 гласа);
 - 2) Закони који се тичу финансија региона (нпр. порески закони, који утичу на приходе региона, или закони који обавезују регионе на финансијске расходе или доприносе у натури);
 - 3) Закони који утичу на регионалне организације и администрацију;
 - 4) Право на давање мишљења и право вета на законска акта која се тичу питања која су у надлежности региона;
 - 5) Право на учешће у питањима око европских интеграција, која се тичу региона;
 - 6) Право на покретање поступака пред Уставним судом.

Ингеренције Већа региона биће уређене посебним законом. Уколико се Веће региона простом већином не сложи са неким републичким законом који се односи на регионе у року од 6 недеља од његовог усвајања, републички парламент може да донесе „обавезујућу одлуку“ простом већином у циљу усвајања тог закона. Уколико Веће региона одбаци републички закон двотрећинском већином, републички парламент мора да донесе обавезујућу одлуку такође са двотрећинском већином.

Већем региона председавају председници регионалних влада који се мењају по азбучном реду на сваких шест месеци. Веће региона такође може имати своје стручне комисије и одборе, који му помажу у раду. Веће региона има канцеларију у Београду.

2.5. Седиште региона

Сваки регион има своје седиште у коме се налази седиште регионалне владе и регионалне скупштине, као и кључне институције регионалне самоуправе и администрације. Пожељно је да неке од административних

институција буду смештене и у другим деловима региона, како би се остварила једнака доступност регионалних институција свим грађанима.

Седишта региона су: Нови Сад (АП Војводина), Београд, Крагујевац (Регион Шумадија и Поморавље), Зајечар (Регион Источна Србија), Ниш (Регион Јужна Србија), Ужице (Регион Западна Србија) и Косовска Митровица (АП КиМ).

У случају постојања иницијативе за промену седишта региона, у складу са Уставом, скупштина региона може организовати референдум на коме се грађани могу непосредно изјаснити о евентуалној промени седишта региона.

3. ЛОКАЛНА САМОУПРАВА

3.1. Врсте локалних самоуправа

- Главни град Београд, као престоница Републике Србије и као седиште региона
- Градови
- Општине

3.2. Уставне гаранције за општине и измене општинске територије

Општине би требало да имају висок степен аутономије гарантован уставом и то на основу принципа супсидијарности. Општине су надлежне за све што се искључиво или највише односи на локалне заједнице и што може да обави једна таква заједница у оквиру својих надлежности.

У појединим случајевима и под одређеним околностима, као што су регионални јавни интереси, регионална скупштина може да одлучи да сједини општине или да подели неку општину, или да на неки други начин измени територију неке општине. У том случају, општине морају бити консултоване пре измене њихових граница. Регионална скупштина или општине могу захтевати да се о овом питању спроведе референдум на нивоу општине. Сви ови случајеви морају бити детаљно утврђени кроз измену Закона о локалној самоуправи и Закона о територијалној организацији градова и општина.

3.3. Број општина

Тренутно у Републици Србији има 23 града и 150 општина. Функције и структура општина у Србији дефинисани су Законом о локалној самоуправи и Законом о територијалној организацији из 2007. године.

Већина земаља у Европи с којима би Србија могла да се упореди има много више општина него Србија. Данас су српске општине највеће у Европи, како по величини територије, тако и по броју становника. Као такве, оне нису довољно ефикасне у задовољењу потреба грађана на локалу и не омогућавају равномерну расподелу прихода из централног буџета на одговарајуће локалне пројекте.

Имајући у виду европске стандарде, број општина би требало увећати најмање два пута, одговарајућом поделом садашње територије градова и општина. Иницијативу за успостављање нових општина подносиле би локалне заједнице, уз одговарајући број потписа становника у тим местима која желе већи степен локалне аутономије, а коначну одлуку о успостављању нових општина доносила би Скупштина региона.

Општина са више од 20.000 становника, која је од изузетног значаја за развој региона, може да тражи од регионалне владе да има сопствени статут, кога би потврдила регионална Скупштина. Статут подразумева додатне надлежности и одговорности општине. Новим законом, локалне заједнице са више од 5.000 становника добиле би могућност да постану општине, док би локалне заједнице са више од 10.000 становника требало да постану општине. При доношењу одлука о успостављању нових општина, један од важних критеријума свакако би требало да буде и удаљеност локалне заједнице од постојећег центра општине. Успостављањем нових општина, грађани би добили могућност да директније и активније одлучују о унапређењу живота у локалним срединама у којима живе.

3.4. Надлежности општина и градова

Закон о локалној самоуправи из 2007. хармонизовао је у великој мери прописе о локалној самоуправи са Европском повељом о локалној управи. Према томе, надлежности општина у Србији су готово исте као надлежности општина у европским земљама и није их потребно битно мењати.

Као изворне надлежности општина, издвајају се:

- Избор општинских органа;
- Делимично опорезивање на нивоу општине;
- Запошљавање и надзор над особљем;
- Локалне политике у области безбедности;
- Пристојност на јавном месту;
- Отварање предузећа, мала и средња предузећа;
- Управљање тржницама;
- Локални јавни превоз;
- Електрична енергија, гас и грејање;
- Погребне услуге;
- Доношење општинских прописа;
- Усвајање општинских и градских симбола.

Да би се обезбедила неопходна стручност у сложеним питањима, држава и региони могу да понуде да се неке аутономне општинске надлежности пренесу на ниво регионалне управе (на пример, грађевинске дозволе).

Поверене надлежности:

- Републичка влада и региони преносе даље надлежности на општине, укључујући организацију републичких и регионалних избора и референдума.

3.5. Општински органи

Скупштина општине

Скупштина општине је тело које доноси коначне одлуке о пословима који су у аутономној надлежности општина. Одлуке припремају одбори (комисије), а затим их усваја скупштина.

Општински извршни одбор

Председник општине може да пренесе надлежност над одређеним пословима када је то неопходно (нпр. у пословима која су у аутономној надлежности) и спровођење одређених задатака на општински Извршни одбор који је одговоран Председнику општине.

Председник општине - градоначелник

Председник општине је орган општине који је одговоран Скупштини општине за аутономне надлежности. Председник општине је носилац извршних надлежности. Председник општине обавља послове заједно са Извршним одбором.

У области поверених надлежности, Председник општине извршава функције у име републичке Владе или региона и поступа по њиховим налозима.

Избор Председника општине - градоначелника

Председници општина и градоначелници би се бирали директно од стране грађана на непосредним изборима двокружним системом.

Директни избори за председника општине представљају прилику да се спречи растућа незаинтересованост грађана за политику и апстиненција бирача. Директни избори даће стимулацију грађанима да се заинтересују за политику на локалном нивоу и да преузму сопствену судбину у своје руке.

3.6. Главни град Београд

Главни град Београд је истовремено и регион којим грађани управљају као локалном самоуправом. Град Београд спроводи надлежности општина предвиђене уставом, функције које му је поверила република у складу са законом, надлежности из свог опсега надлежности и одговорности, као и активности предвиђене законом и статутом града.

Град Београд има сва својства региона, као и функције дефинисане општинским и административним одлукама. Град Београд је један од седам региона у Србији, највећи град у Србији са сопственим статутом и главни град Републике Србије.

3.7. Градска/Регионална скупштина

Скупштина Града/Региона Београда је представничко тело које се састоји од 60 до 100 одборника који се бирају на период од четири године. Скупштински одборници врше двоструке функције у градској и у

регионалној скупштини. Они усвајају или спроводе законе из сопствених надлежности.

Скупштина Града/Региона Београда бира председника и два потпредседника апсолутном већином.

Скупштина бира чланове радних тела (већа и комисија) на предлог одборничких група и у пропорционалном односу на број одборника у Скупштини Града/Региона. Надлежности Скупштине Града су бројне и обухватне у одговарају надлежностима скупштина градова у Европи.

3.8. Градоначелник

Градоначелник представља град Београд и регион Београда и поступа у своје име и обавља извршне функције града Београда. У име региона Београда градоначелник врши функцију председника регионалне Владе.

Градоначелник има два заменика који га/је мењају у случају дужег одсуства и/или из неког другог разлога који спречава градоначелника да обавља своје дужности. Заменике градоначелника бира Градска скупштина након што их постави градоначелник.

Градоначелник је истовремено и председник градског Већа и регионалне Владе са правом гласа.

Тренутно у Београду постоје неке градске општине које имају додатне надлежности. Циљ реформе би требало да буде да све градске општине имају исте надлежности.

Специфичности Београда, као главног града Србије су:

- Београд представља уједно и главни град републике и седиште региона.
- Градоначелник Београда је истовремено и Председник региона.
- Одборници Скупштине града су истовремено и одборници регионалне Скупштине и Скупштине града.
- Чланови градског Већа су истовремено и чланови регионалне Владе и чланови градског Већа.
- Скупштина заседа истовремено као Скупштина града и као регионална Скупштина. Исто важи и за градско Веће.
- Број одборника градске Скупштине треба смањити тако да има максимално 100 одборника.

- У поређењу са главним градовима европских земаља, Београд има превише градских одборника, због чега треба смањити непотребне трошкове.
- Број чланова градског Већа требало би смањити на 9 до 11 чланова.
- Надлежности Скупштине града су у складу са европским стандардима и не треба их превише мењати.

4. МЕЂУРЕГИОНАЛНА И МЕЂУОПШТИНСКА САРАДЊА

С обзиром да ће број општина бити значајно увећан и међуопштинска сарадња мора бити унапређена. Да би се заштитиле адекватне перформансе и добро управљање упркос мањој величини општина, правни оквир међуопштинске сарадње мора бити побољшан, због чега треба донети посебан закон о међурегионалној и међуопштинској сарадњи. Општине (и региони) морају бити спремне да створе заједничке институције ради обављања економских активности.

Устав гарантује општинама право на међусобну сарадњу у складу са њиховим идентитетом, политичком структуром и њиховим изворним и пренетим надлежностима. Међуопштинска сарадња мора бити одобрена од стране регионалне Владе.

Међурегионална и међуопштинска сарадња треба да се оствари нарочито у следећим областима:

- регионална и локална администрација;
- обавезно школство;
- општински путеви;
- обданишта;
- домови за старије суграђане;
- постројења за отпадне воде;
- центри за уклањање отпада;
- водоснадбевање;
- животна средина;
- здравствене установе;
- социјална заштита.

5. ФИСКАЛНА ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИЈА

Закон о Финансирању локалних самоуправа из 2006. представљао је веома важан реформски корак у области децентрализације јавних финансија. Овај закон прецизније организује структуру прихода локалних самоуправа. Он такође води ка већој стабилности, додатном повећању финансијске моћи, финансијској безбедности и до одређеног степена фискалној аутономији јединица локалне самоуправе.

Према овом закону, јединице локалне самоуправе финансирају се из:

- сопствених прихода
- заједничких прихода и
- трансферисаних средстава (из буџета Републике Србије).

Постоје два неизоставна услова за ефикасно вршење јавних функција на локалном нивоу:

- располагање одговарајућим локалним приходима
- сопствена локална имовина.

Потребно је донети посебан уставни закон о финансирању региона. Треба успоставити систем финансијске равноправности, како би се смањила неједнакост између региона. Систем финансирања сва три нивоа власти (националне, регионалне, локалне) треба да буде једноставан и транспарентан. Он би био део Закона о финансирању региона и локалних самоуправа и новог Закона о финансијској равноправности, које би усвојила републичка Скупштина. Закон о финансијској равноправности бавио би се равномерном поделом пореских прихода, трансферима и равномерним и праведним сношењем трошкова између републичке Владе, региона и општина.

5.1. Извори финансирања региона

Расходи региона финансирани би се из:

- одговарајућег учешћа у републичким пореским приходима;
- донација и субвенција са националног нивоа, као и из предприступних фондова Европске уније;
- осталих прихода (нпр. приходи од регионалне својине).

За финансирање функција региона користио би се део ПДВ-а, пореза на плате и пореза на добит предузећа. Ради се о пореским приходима који се прикупљају искључиво од стране републичких пореских органа. Не би се уводили додатни регионални порези, нити било какви други намети, већ би се само извршила прерасподела постојећих прихода, у складу са надлежностима које се са републике преносе на регионе.

Укупни приходи региона, који се добијају на основу одговарајућег учешћа у републичким приходима, треба да буду распоређени између различитих региона на основу мешовитог система: 75% би се распоредило у складу са бројем становника региона, а 25% на основу одређених критеријума равноправности, којима би се допринело смањивању неједнакости између региона. Ови критеријуми равноправности узели би у обзир старосну структуру становништва, степен миграција у појединим регионима, стопу незапослености у региону, фискално стање региона, бруто домаћи производ региона, квалитет регионалне инфраструктуре, итд.

Региони би такође могли да добијају трансфере и друге донације од централне власти, укључујући и средства из претприступних фондова ЕУ. Регионалне власти би слободно располагале тим средствима. Одређени наменски трансфери били би коришћени за финансирање посебних надлежности региона које су пренете од стране републичких власти или за посебне активности које одреде републичке власти. Основна намена ових трансфера била би смањење неједнакости између региона.

6. КОНТРОЛА РЕГИОНАЛНИХ И ЛОКАЛНИХ ВЛАСТИ

У складу са повећаном децентрализацијом власти и преносом важних надлежности на регионе и локалне самоуправе, мора се појачати и контрола рада регионалних и локалних власти.

С обзиром да би грађани директно бирали градоначелнике и председнике општина, они би добили право да их непосредно и смењују, уколико нису задовољни њиховим радом. Референдум за опозив председника општине или градоначелника био би одржан уколико најмање 1/4 пунолетних грађана са територије општине или града својим потписима подржи иницијативу за опозив. Покретач иницијативе за опозив морао би да поднесе финансијску гаранцију у вредности 2% од предвиђеног буџета јединице локалне самоуправе за календарску годину, која му се, у случају успеха референдума за опозив, враћа. На овај начин, спречила би се злоупотреба референдума за опозив као средства политичке

опструкције рада локалне самоуправе, уз истовремено јачање контроле локалне власти од стране грађана који је бирају.

Биће уведена обавезна пријава имовине свих локалних и регионалних функционера. Сва изабрана и постављена лица на локалном и регионалном нивоу имаће обавезу да једном годишње пријављују своју имовину.

Државна ревизорска институција ће добити овлашћење да контролише буџете органа региона и локалних самоуправа, као и локалних јавних предузећа. У случају утврђених неправилности или злоупотреба, осим кривичних и прекршајних пријава, државна ревизорска институција могла би да иницира поступак за смену лица одговорних за почињене прекршаје.