



Стална конференција  
градова и општина  
Савез градова и општина Србије

# ОСНОВНА ПЛАТФОРМА ЗА УНАПРЕЂЕЊЕ ЛОКАЛНЕ САМОУПРАВЕ

*Тридесет шачака  
за бољу локалну  
самоуправу*

Београд, 2011



**ОСНОВНА ПЛАТФОРМА ЗА УНАПРЕЂЕЊЕ  
ЛОКАЛНЕ САМОУПРАВЕ**

*Тридесет њачака за бољу локалну самоуправу*



**ОСНОВНА ПЛАТФОРМА  
ЗА УНАПРЕЂЕЊЕ  
ЛОКАЛНЕ САМОУПРАВЕ**

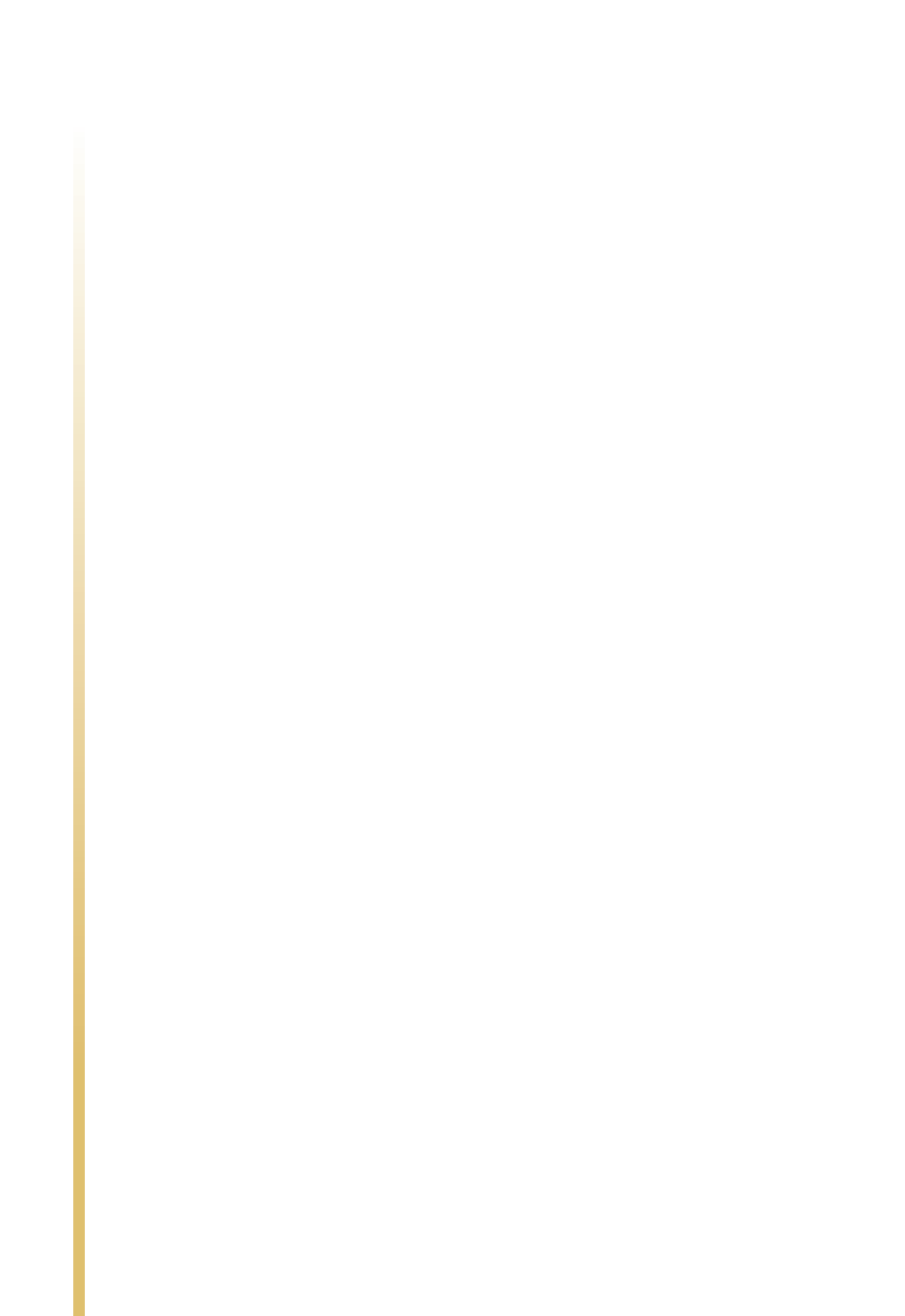
*Тридесет шачака за бољу  
локалну самоуправу*

Београд, 2011.



# САДРЖАЈ

I	УВОД.....	7
II	ОСНОВНА СИСТЕМСКА ПИТАЊА .....	11
III	ЛОКАЛНИ ОРГАНИ.....	17
IV	ЛОКАЛНЕ ФИНАНСИЈЕ, ЈАВНА СВОЈИНА И РЕСТИТУЦИЈА .....	21
V	ЛОКАЛНИ ЕКОНОМСКИ РАЗВОЈ, ПЛАНИРАЊЕ И ИНФРАСТРУКТУРА.....	27
VI	КОМУНАЛНЕ ДЕЛАТНОСТИ И СТАНОВАЊЕ.....	31
VII	ПРОСТОРНО ПЛАНИРАЊЕ, УРБАНИЗАМ И ГРАЂЕВИНСКИ ПОСЛОВИ .....	35
VIII	ЗАШТИТА ЖИВОТНЕ СРЕДИНЕ И РАЦИОНАЛНА УПОТРЕБА ЕНЕРГИЈЕ.....	39
IX	ДРУШТВЕНЕ ДЕЛАТНОСТИ .....	43
X	КОМУНАЛНА ПОЛИЦИЈА И ВАНРЕДНЕ СИТУАЦИЈЕ .....	49





# I УВОД

Даљи развој локалне самоуправе јесте једно од најважнијих питања развоја у Србији. Постоји прека потреба да се она ојача и унапреди како би се са надлежностима и ресурсима управљало на оном нивоу власти који је најближи грађанима јер то има велики значај за њихов свакодневни живот. Стална конференција градова и општина (СКГО) управо је због тога, током 2011. године, започела рад на изради ове основне платформе како би дала предлоге за могуће правце даљег унапређења локалне самоуправе у Србији и тако дефинисала неке од приоритета у свом раду.

За израду овог документа СКГО је, уз помоћ институционалне подршке коју добија од Швајцарске агенције за развој и сарадњу (СДЦ), организовала интервјуе у једном броју градова и општина и више радионица са члановима ресорних одбора и стручњацима из локалне самоуправе у којима су разматрани стање у појединим областима, проблеми и могући правци за унапређење ситуације. Као полазне основе коришћени су предлози и информације из градова и општина и од чланова органа и тела СКГО, бројне анализе и програмски документи, како СКГО, тако и других партнера, као и искуства из праксе функционисања локалних власти до којих су дошли СКГО или њени партнери. Зато СКГО дугује велику захвалност како својим међународним партнерима као што су СДЦ, Делегација Европске уније (ДЕУ), Савет Европе (СЕ), Немачка организација за међународну сарадњу (ГИЗ), Шведска агенција за развој и сарадњу (СИДА), Америчка агенција за развој и сарадњу (УСАИД), Организација за европску безбедност и сарадњу (ОЕБС) и бројни други, тако и домаћим и страним стручњацима из локалне самоуправе, републичких и покрајинских институција, стручне јавности и ангажованих у оквиру међународних пројеката. Многи њихови закључци, предлози, размишљања или искуства представљена у анализама, програмским и другим документима, на скуповима или у сарадњи са СКГО, коришћени су за израду овог документа, што га чини много бољим него што би био без бројних идеја које су већ раније биле дефинисане уз њихову подршку и које је СКГО имала у виду.

Као што се види из текста основне платформе, да би развој локалне самоуправе био ефикасан, постоје многа важна питања која треба размотрити, као што су: неопходност јасније поделе надлежности између различитих нивоа власти и пуне имплементације принципа супсидијарности; јачање вишестипског система локалне самоуправе; унапређење системских решења у вези са положајем градских општина и месних заједница; потребу снажније међуопштинске сарадње; неопходност даљег унапређења система финансирања и управних капацитета локалних власти за спровођење постојећих и нових послова локалне самоуправе; кључни значај унапређења сарадње и комуникације локалних власти и њиховог удружења са републичким властима; потреба веће подршке државе локалним властима, посебно неразвијеним општинама; редифинисање и проширење, али и адекватно спровођење надлежности у областима као што су - локални економски развој, комуналне делатности, урбанизам и становање, друштвене делатности, заштита животне средине, комунална полиција, и др. За даљи развој локалне самоуправе кључно је да постоје одговарајућа средства за финансирање постојећих и нових надлежности јединица локалне самоуправе (ЈЛС) како се не би довео у питање цео систем локалне самоуправе. Преношење овлашћења са виших на ниже инстанце и обављање нових послова које треба додатно финансирати из локалних јавних прихода, створиће потребу за већим издвајањима. Уколико нема потребних извора финансирања, спровођење нових надлежности биће на штету величине средстава која би се иначе улагала у комуналну инфраструктуру и услуге, заштиту животне средине, образовање, социјалну заштиту, као и у све остале области које су сада у делокругу локалне самоуправе.

У даљем унапређењу укупног система локалне самоуправе биће потребно радити на свим питањима из ове платформе, али и на другим питањима која у њој нису посебно разматрана, како би се цео тај систем унапредио. Међу другим важним питањима која имају значајан утицај на даљи развој локалне самоуправе се издвајају првенствено превазилажење економске кризе и унапређење макроекономске ситуације, наставак европских интеграција и, коначно, неопходност решавања питања недоследности и неравномерности у територијалној организацији и развоју Републике Србије.

На кратке стазе, најважније питање јесте даљи укупни економски развој Републике Србије и излазак из економске кризе. Светска економска криза показала је да досадашњи модел привредног раста и развоја, како Србије, тако и бројних других земаља, није одржив. У овом тренутку Србија се бори са

значајном јавном потрошњом и спада у ред земаља са ниском стопом запослености и још увек ниском развијеношћу привреде. Последице стања у националној економији осећају се нарочито у локалним заједницама, а најснажније у оним неразвијеним и периферним. Управо зато ће даљи развој локалне самоуправе у највећој мери зависити од развоја укупне економске ситуације у земљи и значајно већег прилива нових страних и домаћих инвестиција. Ако се економска криза настави или, што је такође реално, на кратак период и погорша, то може имати утицаја на постојећи ниво локалних прихода и јавних услуга али и на даље значајније унапређење самог система локалне самоуправе.

Друго важно питање јесу даље европске интеграције Србије. Оне би требало да омогуће даље укупне реформе у друштву а самим тим и реформе у области локалне самоуправе, хармонизацију правног оквира са прописима ЕУ и оснаживање административних капацитета локалних власти за преузимање обавеза које из тога проистичу. Такође, оне би требало да обезбеде још већи извор финансијских средстава за локалне, међуопштинске и регионалне пројекте који су и до сада у великој мери финансирани из средстава Европске уније. На крају, али не и најмање значајно, даље интеграције треба да омогуће још снажнију прекограничну и другу сарадњу локалних самоуправа у Србији и земљама Европске уније, што би требало да има значајан утицај на унапређење рада локалних власти у Србији. Из ових и других разлога интензивирање европских интеграција, добијање статуса кандидата и одређен датум почетка преговора за чланство у ЕУ имају велики значај за даљи развој локалне самоуправе.

Треће важно питање, које није посебно обрађено у овом документу, јесте питање неопходности решавања постојећих недоследности и неравномерности у територијалној организацији и развоју Србије које утичу и на положај локалних власти. У последњих неколико година, средишњи ниво власти на територији АП Војводина преузима све значајније надлежности од централних власти, што је добро и позитивно утиче на развој тог дела Србије и ефикасност управљања појединим јавним пословима. Увођењем посебног статуса главног града, град Београд који је и раније био на неки начин специфична ЈЛС, данас постаје све мање сличан другим градовима и све сличнији аутономној покрајини, што је, чини се, и логично ако се имају у виду његов значај, величина, потребе, капацитети, надлежности или унутрашња организација са великим градским општинама. Насупрот томе, у друга два статистичка региона - Шумадија и западна Србија и јужна и источна Србија<sup>1</sup>,

<sup>1</sup> Имајући у виду специфичне околности у АП Косово и Метохија, у овом документу неће бити разматрана ситуација у јужној покрајини јер није упоредива.

не постоји средишњи ниво власти ни нешто значајнији регионални механизми координације или финансијске подршке, што градове и општине у том делу Србије ставља у неравноправан положај у односу на ЈЛС у Војводини. Зато је ову ситуацију неопходно разрешити како би се дефинисала јасна и симетрична територијална организација и свим градовима и општинама дале исте могућности и механизми за подршку и развој. Међутим, како год да се дефинишу будући оквир и систем путем кога ће се постојећа ситуација унапредити, територијална реформа не треба да води одузимању надлежности и средстава локалним властима, већ управо њеном јачању, јер обављање што већег броја јавних послова на нивоу власти који је најближи грађанима значи право остварење децентрализације и демократије и срж принципа субвенционости.

СКГО је свесна да су, осим ових, и бројна друга питања остала непокривена, као и да су нека од питања у овој платформи недовољно разрађена или конкретизована, што је, чини се, неминовно приликом израде докумената као што је овај, којима се настоји обухватити веома много области на сличном нивоу општости. Управо зато ће у наредном периоду органи и тела, посебно Председништво и ресорни одбори СКГО, уз адекватно укључивање свих њених чланица, наставити континуирано да раде на унапређењу и конкретној имплементацији идеја и предлога из ове основне платформе и на разради других идеја које њоме тренутно нису обухваћене. Зато СКГО остаје отворена за све конструктивне предлоге којима се може унапредити систем локалне самоуправе и ојачати, допунити и унапредити идеје и предлози СКГО.

## II ОСНОВНА СИСТЕМСКА ПИТАЊА

### 1. Неопходно је унапредити механизме поделе надлежности и локалним властима гарантовати пун капацитет у њиховом спровођењу

У управљању јавним пословима потребно је јасније разграничење надлежности различитих нивоа власти и потпуна примена начела супсидијарности, према коме првенство у вршењу надлежности имају они органи који су ближи грађанима, осим када је неопходно да конкретну надлежност због обима и природе или због ефикасности и економичности њеног спровођења обавља виши ниво власти. Да би се ово начело спровело, треба прихватити и ратификовати одговорајуће делове Европске повеље о локалној самоуправи који за сада нису прихваћени и, ако је потребно, извршити измене Устава којима ће то бити омогућено.

Упоредо са тим треба заокружити (законско) уређење области које су сада у надлежности локалних власти. Овлашћења локалне самоуправе у обављању послова из њеног изворног делокруга треба максимално проширити и уклонити сва евентуална законска ограничења која им се у томе намећу, осим оних која обезбеђују неопходан надзор од виших нивоа власти и јединство система у појединим областима или оних која проистичу из потребе за ефикасним спровођењем надлежности виших органа власти. Локалне власти треба да имају, колико год је могуће, пуну слободу да своје активности у областима за које су задужене прилагођавају локалним условима.

Процес јасног разграничења надлежности и преношења овлашћења не значи умањивање значаја централне власти. Оптимално остваривање развојних задатака изискује транспарентну и смислену сарадњу и везе између различитих нивоа власти. За потребе доброг управљања, централна власт треба да дефинише основне критеријуме за пружање најважнијих јавних услуга и да даље развија квалитетан систем административног надзора путем кога ће се старати да се прописи на територији целе државе адекватно спроводе и чија ће интервенција бити у сразмери са значајем интереса који се штити.

## **2. Треба даље развијати систем локалне самоуправе у коме ће локалне власти са већим капацитетима моћи да преузму више надлежности и одговорности**

Вишетипски систем локалне самоуправе треба првенствено да омогући да град Београд (који је специфична ЈЛС јер има посебан Уставом утврђен статус и реално веће капацитете и потребе) и остали градови, наставе да у складу са даљим процесом децентрализације преузимају више надлежности у односу на општине као основне јединице локалне самоуправе.

Такође, тај систем треба да омогући да, без обзира на то којој групи ЈЛС припадају (градовима или општинама), локалне власти које имају неопходне капацитете и реалне потребе могу и да преузму нове надлежности (првенствено оне који би могле бити део надлежности те групе ЈЛС), а оне које их немају, да не буду оптерећене надлежностима које не могу да спроведу или да им се такве надлежности преносе постепено, у складу са достигнутим капацитетима. Применом вишетипског система локалне самоуправе била би отворена и могућност да се на основу искустава из рада оних ЈЛС које су преузеле више нових надлежности граде и потребни капацитети осталих локалних власти, како би и оне могле да преузму више надлежности.

У склопу стварања институционалног оквира за развој вишетипског система у којем би постојала првенствено јаснија разлика између градова и општина, треба изменити и територијалну организацију локалне самоуправе и повећати број градова. Статус града би свакако могле да добију све ЈЛС које то желе а које имају преко 50.000 становника.

## **3. Градске општине треба да имају већи значај, а месну самоуправу треба реформисати**

Иако градске општине тренутно нису ЈЛС, треба имати у виду да је формирање градских општина у духу важног начела супсидијарности у управљању јавним пословима. У складу са тим, треба дати свеобухватнији одговор на питање шта су заправо градске општине, како би њихово функционисање било унапређено, а процес њиховог формирања интензиван у срединама у којима постоји реална потреба за њиховим оснивањем. Зато треба

дефинисати барем основни положај градских општина у републичким прописима. Односе између града и градских општина треба јасније дефинисати у оквиру система функционисања града као целине и уредити оквир за функционисање градских општина, посебно основе за уређивање њиховог положаја, њихових надлежности и начина финансирања, а градовима треба оставити пуно право да одлучују о оснивању и коначној организацији градских општина.

Даљи развој и положај месне самоуправе такође треба озбиљно размотрити, а питања њеног правног статуса, органа, администрације, финансирања, чвршћег односа са ЈЛС, јавности рада и улоге грађана у месној самоуправи, треба свеобухватније и детаљније уредити Законом о локалној самоуправи или усвајањем посебног закона о месној самоуправи. Осим бољег уређивања месне самоуправе, неопходно је ојачати и улогу месне заједнице као њеног основног облика у решавању конкретних питања и ангажовању грађана у пословима од месног значаја, унапредити њене организационе и финансијске капацитете, али и ојачати систем контроле и надзора јединица локалне самоуправе над њеним функционисањем.

#### **4. Међуопштинска сарадња треба да постане важан ослонац даљег повећања ефикасности јавних послова и услуга**

Устав Републике Србије и различити прописи препознају међуопштинску сарадњу (МОС), али се чини да још увек недостаје потребна конкретизација тих начела. Један од кључних недостатака постојећег правног оквира јесте то што сваки од посебних прописа има другачији приступ МОС-у. Зато у првом кораку у основним прописима треба конкретизовати модалитете МОС-а и детаљније регулисати основе функционисања, управљања и финансирања МОС-а, како би у различитим областима био успостављен основни систем и оквир за МОС. Институционални механизми (међуопштинске заједнице, заједнички органи и тела, јавна предузећа, установе и организације и друго) основани путем МОС-а треба да имају правни статус и капацитет да самосталније обављају послове у име локалних власти које су део МОС-а. Реформама у овој области посебно би требало омогућити да међуопштинска тела и органи могу од ЈЛС које су део МОС-а преузимати и у њихово име вршити њихове поједине надлежности. Такође, у случају интензивирања вишетипског приступа систему локалне самоуправе, требало би размотрити и

могућност да међуопштинске заједнице у којима би више општина путем МОС-а удруживало ресурсе, добију и поједина овлашћења која имају градови као виши типови јединице локалне самоуправе. Следећи корак у развоју МОС-а јесте да држава још снажније у својим локалним и регионалним активностима да приоритет МОС-у, посебним финансијским подстицајима за пројекте МОС и обезбеђивање иницијалних финансијских средстава за израду студија изводљивости такве сарадње и оснивање заједничких органа и тела, предузећа, установа и других организација као облика такве сарадње и за субвенционисање заједничких јавних предузећа или установа основаних путем МОС-а. Активним стимулисањем удруживања локалних ресурса (посебно у области комуналних делатности, заштите животне средине или друштвених делатности), држава треба да подстакне ЈЛС да повећају ефикасност рада и штедњу и да делотворно учествују у регионалном развоју.

## **5. Мора се унапредити сарадња и комуникација свих нивоа власти у припреми и спровођењу прописа и јавних политика**

Неопходно је интензивирати и институционализовати консултовање органа ЈЛС у поступку планирања и припремања прописа који су од интереса за њих и адекватно разматрати њихове ставове, предлоге и иницијативе. Републичким прописима треба дефинисати статус и овлашћења репрезентативног националног удружења градова и општина као представника локалних власти. Потпуно је јасно да је СКГО, као једино и потпуно репрезентативно удружење локалних власти, прави и неопходан партнер централних власти у овом процесу. Зато треба јасно уредити обавезу републичких органа да се консултују са СКГО о нацртима и предлозима прописа и јавних политика који се делимично или у потпуности односе на локалну самоуправу. Осим у израду прописа и стратегија, представници локалних власти путем СКГО као Савеза градова и општина треба да буду укључени и у будући процес преговора о приступању Европској унији. Коначно, репрезентативно удружење локалних власти као послодаваца треба да буде партнер синдикатима и Влади Републике Србије у дефинисању и потписивању посебног колективног уговора за запослене у локалној самоуправи.

Такође, изменом релеватних прописа треба утврдити, али и поштовати у пракси, обавезујуће рокове за републичке органе за давање мишљења,



сагласности и тумачења прописа и решавање сукоба надлежности. Треба континуирано унапређивати и комуникацију и сарадњу између локалних власти и републичких органа, посебно сарадњу градова и општина са органима, организацијама и предузећима која имају значајан утицај на рад локалне самоуправе и обављање њених функција (као што су на пример: Агенција за привредне регистре, Агенција за приватизацију, Пореска управа, Републички геодетски завод, Републичка дирекција за имовину, Агенција за страна улагања и промоцију извоза -SIEPA, Завод за заштиту споменика културе, Србијашуме, Србијаводе, Телеком, Електродистрибуција, Туристичка организација Србије и др.) јер од тога пресудно зависе даљи економски развој и ефикасно обављање бројних локалних надлежности. У склопу тога, изменом релеватних прописа треба утврдити обавезу информисања и укључивања локалних органа у планирање свих кључних мера и програма виших нивоа власти у делу који се тиче територије њихове општине или града.

Коначно, посебно је важно унапредити комуникацију и сарадњу у области тзв. друштвених делатности, јер рањивост корисника њихових услуга изискује континуирану комуникацију свих нивоа власти. Зато је преко потребно у министарствима која покривају пет кључних области друштвених делатности (просвета, здравство, социјална заштита, култура и омладина и спорт) образовати посебне организационе јединице које би се бавиле успостављањем и организовањем сарадње са ЈЛС у домену креирања и спровођења секторских политика у тим областима.

## **6. Грађани треба да буду више укључени у управљање локалним пословима**

Први корак у том правцу треба да буде даље унапређење правног оквира којим ће бити стимулисано ефикасније и делотворније учешће грађана у локалним јавним пословима. Полазећи од кључних начела Устава Републике Србије, неопходно је усвојити нови закон о референдуму и народној иницијативи и наставити унапређење осталих прописа, посебно статута и других локалних аката којима се уређује област непосредног учешћа грађана у различитим аспектима рада локалних органа. Унапређењем правног оквира треба креирати јасан национални и локални приступ развоју установа партиципативне демократије и дефинисати јасне и конкретне обавезе које изабране власти морају да поштују у односу према грађанима.

Такође, посебно је важно наставити развој учешћа грађана у конкретним процесима одлучивања. Локалне власти, као њима најближе, морају посебно развијати партиципативну политичку културу којом се афирмише учешће грађана и унапређује њихова свест о потреби грађанског активизма у раду локалне самоуправе. Зато треба развијати механизме за консултовање са грађанима приликом доношења важних одлука, посебно буџета, планова и стратегија, као и за активну сарадњу локалних органа и организација грађанског друштва.

## III ЛОКАЛНИ ОРГАНИ

### 7. Треба поново отворити питање начина избора локалних органа и унапредити функционисање локалних скупштина и извршних органа

Највидљивији недостатак постојећег локалног изборног система јесте недовољно системски развијена непосредна веза и одговорност одборника, али и вршилаца извршних функција према грађанима. Веома је важно истаћи да је изменама изборног законодавства, које су извршене 2011. године, откловљена критика због постојања тзв. бланко оставке, којом је одборник био потпуно везан за политику изборне листе која га је предложила, што је било лоше решење и предмет критика у јавности. Међутим, да ли ће и какав утицај, укидање бланко оставке имати у садашњем чисто пропорционалном локалном изборном систему на стабилност функционисања локалних скупштина, већу самосталност одборника или на сам локални партијски систем, биће могуће закључити тек када буду видљиви ефекти постојећег система у новом мандату локалних власти. Још један недостатак постојећег система везан је за неравномерну географску представљеност локалних заједница у локалним скупштинама. Због пропорционалног изборног система у коме је цела општина једна изборна јединица, али и праксе политичких партија и група грађана које кандидују своје листе, бројна насеља немају а највероватније ни након наредних локалних избора неће имати своје одборнике, што је, чини се, веома крупан недостатак за функционисање локалне скупштине и представљеност свих локалних заједница у њој.

Имајући у виду наведене или друге постојеће недостатке у функционисању локалних скупштина који произилазе из садашњег начина избора одборника, у наредном периоду је ипак неопходно поново отворити питање унапређења начина избора одборника, иако о том питању као што је познато, не постоји сагласност ни политичких странака ни представника локалних власти. Какав год да буде евентуални нови изборни систем, он у сваком случају треба да афирмише начело непосредности у односу између кандидата и гласача и да

мотивише учеснике на локалним изборима да за кандидате предлажу личности које уживају поверење најширег круга грађана.

Осим питања реформе начина избора одборника, зарад повећања легитимности и непосредне одговорности и извршних органа, током наредног мандата треба отворити поново и озбиљну расправу о начину избора градоначелника и председника општина и поновном увођењу њиховог директног избора.

За разлику од начина избора одборника, када је реч о начину избора првог човека локалне самоуправе, може се тврдити да међу представницима локалних власти постоји сагласност да се треба вратити на њихов директан избор од стране грађана.

Имајући у виду оквире које даје Устав Републике Србије, у првој фази би требало извршити реформу избора одборника и вратити се на непосредан избор градоначелника. У другој фази, изменом Устава, требало би омогућити поновно увођење директног избора председника општине.

Осим реформе изборног система, треба даље унапређивати локални правни оквир, интерне процедуре и платформе за квалитетнији рад скупштине у усвајању и праћењу спровођења аката (посебно у припреми буџета или кључних стратешких докумената и надзору над њиховим извршењем) и за афирмацију рада скупштинских радних тела. Треба такође размотрити и одговарајућа унапређења ефикасности и функционалности извршних органа и смањења потенцијалних конфузија у њиховом функционисању. Зато треба још конкретније уредити њихов положај, јасније разграничити њихове надлежности и отклонити могућа преклапања у њиховом раду, посебно у односу на управу.

Коначно, преко је потребно оснажити надзорне функције, посебно скупштине, али и других локалних органа, за праћење рада установа и јавних предузећа чији је оснивач ЈЛС и на тај начин утицати на побољшање њиховог квалитета и ефикасности.

## **8. Неопходно је наставити са изградњом мотивисане, функционалне, ефикасне и способне локалне управе, отпорне на политичке притиске и корупцију, јер је то предуслов за даљи развој локалне самоуправе**

Неодложно треба усвојити пакет закона којима треба уредити питања радних односа у ЈЛС и плата службеника на локалном нивоу. Нови правни оквир треба да успостави правни основ за запослене у општинској управи који подстиче професионализам применом јасних критеријума запошљавања и напредовања заснованог на учинку. Плате у локалној администрацији треба да буду конкурентне у поређењу са платама у другим секторима, посебно у другим деловима јавног сектора, а ЈЛС треба да буду самосталне да путем система зарада стимулишу рад по учинку и награђују резултате постигнуте у раду.

Битан резултат новог рефомисаног правног оквира треба да буде и потпуно увођење функције управљања људским ресурсима у управама ЈЛС. За даљи развој људских ресурса у локалним управама посебно је важно успоставити континуирани систем усавршавања знања службеника и њихово оспособљавање за квалитетан рад и обављање све сложенијих задатака. Зато треба усвојити и континуирано спроводити квалитетну националну стратегију и пратећи акциони план за обуку локалних службеника и успоставити одрживе институционалне, организационе и финансијске претпоставке тог усавршавања, заснованог на начелима слободног тржишта и самосталности локалних власти да одређују своје приоритете, као и на потребама достизања истог нивоа општег знања у свим локалним управама. У успостављању оквира за усавршавање локалних службеника, веома је важно обезбедити значајан утицај локалних власти као корисника на дефинисање програма обуке и осигурати финансирање одређених обука у државном буџету, посебно за обучавање службеника за преузимање нових надлежности ЈЛС или спровођење нових послова поверених од републичких органа.

Такође, због контроле јавне потрошње, на локалном нивоу је неопходно спроводити политику оптимизације броја запослених у локалној управи. Међутим, постојећи систем за одређивање максималног броја запослених није адекватан јер се заснива на недовољно доброј методологији у чијем дефинисању локалне власти нису учествовале, али и због праксе да се веома тешко добија сагласност за примање нових службеника, чак и за оне ЈЛС које су значајно испод максимума броја запослених, што их ставља у неравноправан положај и дестимулише рационализацију броја запослених у

администрацији. Зато треба, сарадњом Владе, ЈЛС и СКГО, дефинисати нову општу методологију која ће омогућити израчунавање оптималног броја запослених и која ће уважавати различитости које евидентно постоје у систему локалне самоуправе (на пример, у погледу величине територије, броја становника, броја корисника услуга управе и установа у ЈЛС, нивоа развијености ЈЛС, развијености управе или услуга и др.). Градови и општине би требало да буду самостални да примењују предложене критеријуме и одређују конкретан број запослених. Сам раст броја запослених требало би да зависи од кретања дефинисаних критеријума или раста функција које обављају или потреба грађана о којима се старају ЈЛС у конкретној заједници.

Реформа је неопходна и у области организације локалне управе. Потребна је већа функционална униформност и обједињавање сродних функција у организационим јединицама. Организационе структуре треба да буду усмерене на примену начела „новог јавног менаџмента”, на стратегију и функције и одговорности за резултате и трошкове рада, а не на појединце који раде у управи. У том смислу, неопходно је радити на успостављању и стандардизацији одговарајуће организационе и функционалне структуре локалне управе која ће одговарати стварним функционалним потребама локалне самоуправе, али и локалним специфичностима.

Коначно, али не и последње, у локалној управи је нужно наставити делотворно управљање квалитетом применом јасних правила за пружање услуга и за транспарентност у раду и спровођењем механизма нулте толеранције према корупцији. Саму управу треба још више приближити грађанима, интензивнијим развојем електронске управе, услуга и интернет сервиса и успостављањем децентралисаних јединица општинске управе, као што су месне канцеларије и услужни центри, у којима ће бити обављани послови од непосредног интереса највећег броја грађана.

## **IV ЛОКАЛНЕ ФИНАНСИЈЕ, ЈАВНА СВОЈИНА И РЕСТИТУЦИЈА**

### **9. Неопходна је даља пореска реформа која ће водити јачању финансијске аутономије локалне самоуправе, пре свега путем раста удела изворних прихода у њеним укупним приходима**

Постојећи систем опорезивања имовине правних лица потпуно је неадекватан, неправичан и порески неефикасан, пре свега због начина утврђивања пореске основице која представља књиговодствену вредност имовине. Зато треба за пореску основицу узети неку врсту тржишне вредности или кориговане тржишне вредности. Када је реч о порезу на имовину на пољопривредно и шумско земљиште, треба формулисати нове лествице са ревалоризованим катастарским приходима који се сада користе као пореска основица за обвезнике који не воде пословне књиге. Реформом у области пореза на имовину, требало би такође укинути ослобађање од плаћања пореза на имовину за имовину која се у пословним књигама обвезника води као намењена за даљу продају и изменом прописа који регулишу упис права на непокретности предвидети да се та права не могу уписати док се не измире обавезе по основу пореза на имовину.

У следећој фази пореске реформе треба наставити прелазак уступљених прихода у изворне приходе локалне самоуправе. Порез на пренос апсолутних права и порез на наслеђе и поклон тако треба да постану изворни приходи локалне самоуправе, а надлежност над њиховим администраирањем фазно треба пренети на локалне пореске администрације. Имајући у виду да су ова два пореза у целини уступљени приходи ЈЛС на чијој територији су и наплаћени, сасвим је логично пренети надлежности и над администраирањем ова два пореза на ЈЛС.

Коначно, у склопу пореске реформе, локалној самоуправи треба дати право да учествује у контроли пореза на зараде и других уступљених прихода.

## **10. Систем финансијских трансфера локалним властима треба унапредити**

Ради транспарентности и предвидљивости локалних прихода, саставни део Закона о буџету морају бити укупни и појединачни износи ненаменских трансфера локалним властима, како би ЈЛС могле предвидљиво да планирају своје буџете.

Такође, посебно треба унапредити транспарентност и стандардизовати механизме доделе наменских трансфера спрам циљева којима се тежи, критеријума и услова и начина додељивања и ефикасности њиховог испуњавања. Треба обезбедити строго поштовање гаранције довољности прихода, како је и наведено у Закону о финансирању локалне самоуправе - неопходно је да Република, при сваком преношењу нових надлежности локалној самоуправи, обезбеди трансферна средства или нове изворе средстава како би расходи везани за нову надлежност могли да буду покривени.

Имајући у виду то начело, већа или нова наменска трансферна средства требало би обезбедити свим а посебно неразвијенијим ЈЛС и за већ пренесене надлежности за које недостају средства. То се превасходно односи на област предшколског образовања за обезбеђивање програма и пројеката за развој капацитета мрежа предшколских установа и у области здравствене заштите за увођење прилагођених здравствених превентивних програма и успостављање других елемената система јавног здравља, посебно у неразвијенијим подручјима Србије.

## **11. Неопходна је реформа у области такси и накнада**

И у области такси и накнада треба извршити одређена унапређења и измене. Најпре накнаду за коришћење грађевинског земљишта, чије је укидање предвиђено законом, треба интегрисати у порез на имовину и трајно заменити комуналном накнадом која је предвиђена Законом о комуналним делатностима. Комуналну таксу на истицање фирме треба трајно заменити локалним порезом на обављање пословне делатности, који би требало да буде нови и предвидљив изворни приход локалне самоуправе.

Даље, у овом тренутку различити субјекти наплаћују бројне накнаде (за путеве, рудна и минерална богатства, екологију, пољопривреду, воде, бање



и туризам...) и у различитим износима их деле са локалном самоуправом. Неопходно је боље систематизовати и смањити број ових накнада и обезбедити значајније учешће локалне самоуправе у расподели таквих прихода. Посебно треба променити расподеле еколошких накнада, накнаде за закуп пољопривредног земљишта, накнаде за коришћење шума и дела водних накнада. Такође, изменама Закона о бањама треба локалним властима омогућити да самостално и на основу одређених критеријума дефинишу висину накнаде за коришћење природног лековитог фактора.

## **12. Треба радити на рационализацији локалних расхода и припреми локалне самоуправе за програмско буџетирање**

Извршење буџета и њихова расходна страна морају имати једнак третман и пажњу као и приходи. Стога треба даље градити транспарентан систем расхода на локалном нивоу, унапредити ефикасност трошења средстава, креирати стандарде за потрошњу и, на крају, изградити снажан контролни механизам јачањем интерне контроле и буџетске инспекције и увођењем функције интерне ревизије у локалној самоуправи. Интерна контрола треба да буде обезбеђена дефинисањем и спровођењем правног оквира (правилиници, упутства, и др.) који ће обезбедити јасне процесе и процедуре рада (посебно проток документације и претходну контролу) и координације између различитих организационих јединица. Буџетска контрола, која се односи на фазу извршења буџета, треба да буде независна и присутна у свим фазама буџетског поступка. Интерна ревизија треба да обезбеди финансијску ревизију и ревизију учинка, тачније информације о томе колико су постављени циљеви и програми потрошачких јединица остварени или спроведени у односу на утврђене рокове и обим коришћења јавних ресурса. Посебно је значајно унапредити систем финансирања јавно комуналних предузећа (ЈКП) и рационализовати расходе које локална самоуправа има у вези са њиховим функционисањем.

Оптимизација расхода, контрола и већи учинак утрошених средства биће додатно осигурани увођењем програмског модела буџетирања и за локалне власти, што би требало да се заврши до 2015. године. Процес преласка са садашњег модела буџета линијских ставки на програмски буџет биће сложен и захтева озбиљне припреме јединица локалне самоуправе. Као најважнији предуслов, Министарство финансија треба да припреми и усвоји програмску

класификацију, како за републички ниво, тако посебно и за ниво локалне самоуправе. Имајући у виду да прелазак на програмски буџет не представља само нови начин припреме буџета у локалним органима задуженим за буџет и финансије, он ће значити интензивно укључивање свих директних и индиректних корисника буџета у припрему и извршење буџета. Због тога ће бити потребно спровести свеобухватне обуке како за запослене у локалној управи, тако и за запослене у индиректним буџетским корисницима, установама и организацијама које се финансирају средствима буџета локалне самоуправе.

### **13. Неопходно је потпуно и ефикасно извршити пренос јавне својине локалним властима и спровести у дело законом предвиђену реституцију**

Адекватно спровођење Закона о јавној својини основни је предуслов за било какав даљи развој локалне самоуправе. У складу са тим, треба поштовати све предвиђене кораке, посебно правовремено усвајање свих подзаконских прописа и ефикасно регистровање општинске јавне својине у евиденцијама непокретности (катастру непокретности). У том смислу, у најскоријем року на локалном нивоу треба припремити сва документа за подношење захтева за упис права јавне својине над тим непокретностима у јавној својини како не би били прекорачени рокови за упис непокретности предвиђени Законом о јавној својини.

Први предуслов за то је да све ЈЛС обезбеде целовиту евиденцију о свим непокретностима на којима оне стичу својину на основу закона као и да утичу на ефикасно конституисање евиденције имовине у ЈКП. Без обзира на законску одредбу о конституисању јавне општинске својине, ступањем закона на снагу, локалне самоуправе неће моћи да реализују ниједно од својинских овлашћења без установљавања поуздане, веродостојне и на документима засноване евиденције о основу стицања сваке од непокретности, процењеној вредности непокретности као и о евентуалним правима трећих лица на непокретности (закуп, дугорочни закуп, право становања, хипотека, право коришћења).

Ипак, имајући у виду да ће ефикасност овог процеса зависити и од републичких органа, а посебно од Дирекције за имовину и Службе катастра, неопходно је да Влада обезбеди да све њене службе и органи имају потребне капацитете и да ефикасно обављају своје послове како би овај процес био завршен на време.

Осим процеса преноса јавне својине, подједнако је важно доследно спровести и процес реституције, превасходно због поштовања цивилизацијских норми, али и због потребе коначног решавања ситуације са власништвом над имовином у локалној заједници. Тренутна ситуација, у којој бројна имовинска питања нису решена, лоше утиче на многе области, а посебно на привлачење или спровођење инвестиција. Заинтересовани инвеститори се суочавају са нерешеним имовинскоправним односима и у бројним случајевима одустају од улагања у локалне заједнице, а локалне власти често имају проблема са спровођењем својих пројеката услед нерешених питања власништва на имовином.

Зато је важно да се повраћај одузете имовине спроведе ефикасно и на адекватан начин. Законом предвиђена реституција не треба да доведе у питање функционисање локалне самоуправе, спровођење њених делатности од општег интереса и одрживост локалних буџета. Из тих разлога је потребно адекватно спровести све законске одредбе, посебно оне које се односе на имовину која је изузета од натуралног враћања, на обвезника накнаде за имовину која се не враћа и на право прече куповине од стране ЈЛС приликом прве продаје оне имовине која је враћена а која је предмет даље продаје.



## V ЛОКАЛНИ ЕКОНОМСКИ РАЗВОЈ, ПЛАНИРАЊЕ И ИНФРАСТРУКТУРА

### **14. Треба наставити правне и друге реформе које подстичу локални развој и локалним властима пренети надлежности којима могу додатно да утичу на економски развој**

Последњим изменама прописа, посебно ступањем на снагу новог Закона о јавно-приватном партнерству и концесијама, стварају се услови за још озбиљније ангажовање ЈЛС у области локалног економског развоја. Међутим, биће неопходно снажно подржати спровођење нових прописа ради њихове најшире примене и превазилажења проблема који су довели до потребе за њиховим усвајањем. Осим значајне реформе прописа који се односе на област локалног економског развоја, ради даљег развоја могућности ЈЛС у овој области треба изменити још неке прописе и извршити пренос појединих надлежности локалним властима.

У том смислу, треба размотрити пренос надлежности у области водопривреде са циљем већег укључивања локалне самоуправе у управљање овом области. Посебно је важно дефинисати значајнију улогу ЈЛС у управљању и праћењу експлоатације речних наноса и размотрити проширивање надлежности ЈЛС у издавању водних услова и сагласности, нарочито у случајевима када изградња објеката не угрожава животну средину и када је издавање грађевинске дозволе у надлежности локалних органа.

Ради конкретизовања већ постојећих надлежности локалних власти, треба усвојити и нови закон о задругама, којим би био дефинисан правни положај задруга и дат оквир за афирмацију задруга као тржишног субјекта и ангажовање локалних власти у овој области. Измене су неопходне и у Закону о враћању утрина и пашњака селима на коришћење са циљем да се омогући да ЈЛС, под посебним условима, покрену поступак промене намене тог земљишта у грађевинско земљиште.

Прописима треба дефинисати појам индустријског парка, односно зоне, направити разлику између основне и стратешке зоне и индустријског парка и оставити довољно простора за симбиозу индустријског парка и индустријске зоне, с обзиром на различите потребе инвеститора. Све то би требало да буде основ да стратешке зоне и паркови имају значајнију финансијску подршку из републичких средстава.

Неопходно је наставити и започете и планиране реформе у области конверзије вишка војне имовине. На основу досадашњих искустава, треба унапредити правни оквир како би процес конверзије био бржи и ефикаснији и да би резултирао стављањем што више објеката у функцију локалног економског развоја. У склопу тога треба омогућити и бесплатну конверзију војне имовине неразвијенијим општинама, уколико оне имају дефинисане развојне пројекте који су делови њихових стратешких планова у оквиру којих би та имовина била искоришћена за локални економски развој. Слично томе, и имовину државних фирми у дугогодишњем стечају које није могуће приватизовати, треба пренети заинтересованим локалним властима када постоји могућност да се та имовина искористи за браунфилд пројекте.

Конечно, у складу са могућностима које већ даје Закон о локалној самоуправи, што пре треба отворити озбиљну дебату о редефинисању надлежности у области инспекцијских служби и поверавању већих надлежности локалних власти у инспекцијском надзору, посебно у инспекцијама као што су тржишна, санитарна, ветеринарска и друге. Децентрализација инспекцијских служби треба да допринесе бољем надзору и контроли спровођења прописа у појединим областима и зато би ово питање требало што пре озбиљно отворити како би се дефинисала најбоља могућа решења која ће обезбедити значајно већи утицај локалне самоуправе у инспекцијском надзору.

## **15. Локалне власти морају наставити реформу свог рада како би даље унапредиле амбијент за пословање и биле покретачи локалног развоја**

Да би ЈЛС суштински преузеле функцију покретача локалног економског развоја, потребна је даља изградња одговарајућег институционалног оквира за бављење економским развојем и ефикасно спровођење нових надлежности.

Један од предуслова за адекватно обављање послова из делокруга локалног економског развоја јесте реорганизација организационих јединица за

локални економски развој. Оне треба да буду главни инструмент креирања и спровођења економске развојне политике у својим локалним заједницама и прави извор информација за улагаче и пословну заједницу - о слободним локацијама, броју и структури радне снаге и доступним средствима.

Такође, у градовима и општинама треба спровести регулаторну реформу и укинути непотребне прописе који успоравају пружање услуге привреди и грађанима. Тамо где то већ није урађено, неопходно је инвеститорима формирати лако доступне мултифункционалне услужне центре, који су важно средство за значајно убрзавање поступка издавања потребних докумената и других услуга које пружа локална управа.

Осим унутрашњих организационих промена и унапређења, треба унапредити и систем управљања локалним развојем и сарадњу и координацију свих актера на локалном нивоу са циљем да се избегну преклапања и постигну бољи ефекти у подршци локалном развоју. Један од начина је да ЈЛС формирају функционалне привредне савете или слична тела ради укључивања привредног сектора у процес налажења заједничких одговора на проблеме, препреке и изазове.

Конечно, један од основних предуслова за ефикасно планирање и остваривање стратешких пројеката локалног економског развоја јесте успостављање система који ће гарантовати добру комуникацију и сарадњу између локалних органа и јавних комуналних предузећа, како у планирању улагања, тако и у спровођењу инфраструктурних пројеката. Зато је посебно важно унапредити координацију локалних органа са јавним предузећима, јер су заједнички одговорни за локални развој, планирање и привлачење улагања у локални економски развој.

## **16. У процесу планирања и финансирања општинске и регионалне инфраструктуре треба заузети јасан стратешки приступ**

Неопходно је успоставити заједнички механизам планирања ради боље координације и хармонизације националне и локалне развојне политике, посебно у развоју инфраструктуре. Национални стратешки оквир треба унапредити доношењем кровне стратегије даљег економског развоја Србије, унапређењем спровођења и надзора над спровођењем стратешких докумената и побољшањем рада тела која треба да осигурају хоризонталну и вертикалну координацију политика.

Саме ЈЛС треба да унапреде процес планирања тако да планови развоја буду засновани на јасним показатељима и везани за буџет, да би били добра основа за увођење програмског буџетирања. Веома је битно да градови и општине воде рачуна о међусобној усаглашености својих стратешких докумената (посебно у оквиру конкретних статистичких области - управних округа).

Такође треба успоставити и систем управљања процесом примене, праћења и оцењивања стратешких планова који би омогућио да резултати буду у складу са локалним и националним циљевима. Зарад стратешког приступа развоју инфраструктуре, посебно комуналне, треба дефинисати јасне стратешке приоритете.

У самој изградњи инфраструктуре, ЈЛС се морају ослањати на различите изворе финансирања - сопствене, републичке и фондове ЕУ, дугорочна кредитна средства и издавање муниципалних обвезница, али све више и на финансирање путем ангажовања капитала кроз јавно-приватна партнерства.

Осим тога, сви нивои власти треба да успоставе и употребљавају базе података о степену спремности општинских инфраструктурних пројеката заснованих на локалним стратегијама који доприносе спровођењу националних стратешких приоритета (као што је база СЛАП ИС СКГО). На овај начин треба обезбедити непрестану подршку припреми пројектно-техничке документације за стратешки важне инфраструктурне пројекте на локалном нивоу, а уједно и повећати капацитете за искоришћавање развојних фондова.

Конечно, уз дефинисање јасних упутстава о стратешким приоритетима у области инфраструктуре и транспарентан одабир пројеката за финансирање, неопходно је утврдити јасне критеријуме за подршку државе подстицању улагања, уз усмеравање и подстицање улагања у девастирана и неразвијена подручја.



## VI КОМУНАЛНЕ ДЕЛАТНОСТИ И СТАНОВАЊЕ

### **17. Треба ефикасно применити нови правни оквир за комуналне делатности, посебно у области дефинисања цена комуналних услуга и развоја међуопштински комуналних система**

Даља реформа у области комуналних делатности треба првенствено да иде у правцу пуне примене новог Закона о комуналним делатностима. Посебно је важно, поштујући начела садржана у новом Закону, до краја уредити одговарајуће методологије утврђивања цена комуналних услуга. Решење постојеће неодрживе ситуације у сфери цена комуналних услуга које нису основ за економску одрживост комуналних система, треба тражити у што скоријем напуштању политике административне контроле цена.

Политика ограничавања цена треба да буде замењена политиком дефинисања у складу са начелом „корисник/загађивач плаћа”. Методологијом формирања цена комуналних производа и услуга треба уважити начело покрића свих трошкова и омогућити развој комуналног сектора и улагање у инфраструктуру. Увођење методологије мора да прати и утврђивање показатеља пословања, стандарда и норматива утрошка енергије, материјала и других елемената који се могу признати у калкулацији. Корекција цена, међутим, мора бити постепена, а социјално угрожено становништво заштићено и субвенционисано. Измена у области цена комуналних услуга мора бити праћена давањем субвенција социјално угроженим групама становништва, односно доношењем одговарајућих пратећих мера социјалне политике на локалном нивоу, којима ће домаћинствима са ниским примањима бити омогућен приступ основним комуналним производима и услугама.

Осим решавања питања цена комуналних услуга, у наредном периоду посебно је значајно подржати развој међуопштинских регионалних система, као могуће опције укрупњавања комуналних услуга према функционалном принципу. Ту се првенствено треба концентрисати на решавање актуелних комуналних проблема ЈЛС и на развој мера за унапређење обављања

комуналних делатности. У том смислу, основ за даљи развој међуопштинских комуналних услуга, јесу нови закон, али и други прописи и стратешки документи (Национална стратегија управљања отпадом, Закон о јавно-приватном партнерству и концесијама и др.).

## **18. Неопходно је суштинско и стратешко реструктурисање јавних комуналних предузећа, уз задржавање контроле локалних власти над кључним јавним услугама**

Стратегија ове реформе треба да буде заснована на принципима - побољшања квалитета услуга уз постизање исплативости, ефикасности и конкурентности њиховог пословања. Да би овај процес био спроведен на одговарајући начин и да би се избегао ризик "лоше приватизације", треба усвојити стратегију реформе ЈКП и адекватно спроводити и надзирати системске прописе (посебно Закон о комуналним делатностима и Закон о јавно-приватном партнерству и концесијама) и успоставити делотворан дијалог са синдикатима и пословним удружењима.

У складу са опредељењем свих важних чинилаца, посебно је важно усвојити квалитетан стратешки оквир за корпоратизацију и реструктурисање ЈКП, односно њихову евентуалну конверзију у привредна друштва. Таква конверзија би могла допринети дефинисању оснивачких и власничких права општина у капиталу ЈКП.

Битно је да поједине комуналне делатности, као што су делатности водовода и отпадних вода ни у ком случају не буду поверене привредним субјектима који нису у већинском јавном власништву. Имајући у виду да су те делатности по својој суштини природни монополи и да се у случају поремећаја у снабдевању не може увести алтернативни оператер, изузетно је важно обезбедити заштиту јавног интереса у тим областима, што је могуће учинити само са предузећима која су у већинском јавном власништву. Зато приликом дефинисања стратегија трансформације треба одвојено разматрати различите комуналне делатности, према специфичности у пословању и друштвеним потребама.

## **19. Функционисање јавних комуналних предузећа мора се значајно унапредити**

И са стратешким оквиром и без њега, преко је потребно унапредити пословање ЈКП. Стога је неопходно дефинисати и применити систем показатеља ефикасности („benchmarking“) по делатностима, ради поставке реалних и упоредивих параметара за оцену садашњег стања и даљих потреба у раду и трансформацији ЈКП. Због стања комуналне инфраструктуре и ослабљеног економског положаја ЈКП, треба радити убрзано, плански и организовано (на нивоу централних органа и локалне самоуправе) на дефинисању потребних средстава за њихову обнову и изградњу уз поштовање стандарда ЕУ.

Такође, неопходно је рационалисати трошкове и смањити губитке (посебно на мрежама), унапредити ефикасност система наплате потраживања и рационализовати број запослених. Нужне су и организационе реформе у управљању комуналним предузећима (увођење боље систематизације и јасних радних процедура, квалитетније управљање људским ресурсима, увођење праксе стратешког планирања и израде планова пословања и инвестиција, увођење вишегодишњег планског буџетирања, увођење индикатора пословања и др.).

За даље функционисање и трансформацију ЈКП такође је необично важно урадити попис, укњижење и реалну процену вредности имовине којом ЈКП располажу или је користе, јер у супротном то може бити препрека за кредиторе или може бити злоупотребљено приликом увођења приватног сектора у комуналне делатности.

Мора се унапредити систем контроле и деполитизације рада ЈКП. Стога локалне власти, у корист контроле рада ЈКП, са њима треба да закључују уговоре о услугама којима би били дефинисани квалитет и обим услуга и одговарајући систем њиховог праћења од локалних органа. Коначно, зарад деполитизације ЈКП, локалне власти треба обавезно и путем јавног конкурса да бирају стручњаке за управљачка места у ЈКП.

## **20. Даље реформе у области становања су велики интерес и локалних заједница и грађана појединачно**

Треба утврдити кохерентну и свеобухватну националну стамбену политику и усвојити измене и допуне законског оквира којима ће то бити спроведено. У дефинисању ове свеобухватне политике, посебну пажњу треба посветити: обезбеђивању приступачног становања под закуп, програмима субвенционисане куповине станова, легализацији и унапређењу неформалних насеља, подстицању регулисане индивидуалне изградње стамбених објеката, подстицању стамбене изградње у руралним подручјима и унапређењу становања Рома.

У процесу прилагођавања законског оквира, у Закону о локалној самоуправи вођење стамбене политике треба утврдити као надлежност локалне самоуправе. ЈЛС имају значајне надлежности у области обезбеђивања социјалних станова, односно баве се прибављањем станова за домаћинства са нижим примањима, а то је по обиму значајнија активност од вођења бриге о управљању и одржавању стамбених зграда, што је сада дефинисано као надлежност. Такође, у законима којима се уређују својински односи такође треба јасно дефинисати појам етажне својине.

Неопходно је осигурати и доследно спровођење Закона о социјалном становању, и то обезбеђивањем одговарајућих програма за финансирање социјалне стамбене изградње, подршком пројектима локалних стамбених агенција и јавним промовисањем изградње социјалних станова за издавање уз непрофитабилну закупнину. Осим тога, треба усвојити и републичку стратегију социјалног становања са акционим планом за њено спровођење.

Конечно, преко је потребно усвојити закон о одржавању стамбених зграда и редефинисати улогу локалне самоуправе у том сектору. Тренутна улога локалне самоуправе резултат је законских решења с почетка деведесетих година прошлог века. Редифинисање треба да подразумева формулисање активније улоге локалних власти у области одржавања стамбених зграда, доношење програма за суфинансирање, вођење регистра управитеља стамбених зграда и сл.

## **VII ПРОСТОРНО ПЛАНИРАЊЕ, УРБАНИЗАМ И ГРАЂЕВИНСКИ ПОСЛОВИ**

### **21. Неопходне су стабилне основе за даљи развој урбанизма и планирања и развијени инструменти за успешно управљање земљиштем**

У наредном периоду кључно је осигурати стабилност система, између осталог, и трајнијим законским решењима, и ојачати свест о сврсисходности планирања и неопходним капацитетима локалних управа за израду планова. Треба трајно решити проблем израде просторних и урбанистичких планова. Зато надлежно министарство, уз консултовање са Инжињерском комором и другим стручним телима, треба реално да процени средства потребна за израду квалитетних и спроводљивих планова.

Такође, неопходна је пуна примена прописа о планирању и изградњи, усмерених на потпуну по-кривеност територије Републике Србије одговарајућим планским документима, пре свега ради промовисања развојне и регулаторне функције планирања, што би уједно значило стварање предуслова за брже и транспарентније издавање дозвола. Осим тога, треба боље уредити инструменте и поступке за обезбеђивање и уређење земљишта потребног за јавне намене и функције којима ће бити омогућено ефикасно управљање земљиштем.

Предмет законских измена треба да буде недвосмислено утврђивање овлашћења локалне самоуправе да располаже грађевинским земљиштем и да ближе уређује поступке отуђења и давања у закуп грађевинског земљишта у њеној својини. Законом такође треба установити институт права прече куповине земљишта за јединице локалне самоуправе у одређеним случајевима (регенерација браунфилд локација, урбана обнова и слично).

Конечно, правни оквир треба изменити и у вези са експропријацијом, да би се омогућило да јавни интерес у поступку експропријације утврђује ЈЛС за све објекте од локалног значаја (улице, тротоари, комунална инфраструктура - водовод и канализација и слично). Такве надлежности не би биле новост, јер таква решења постоје у суседству (БиХ). Раније су постојала и у Србији (Закони о експропријацији из 1973. и 1984. године), а укинута су у оквиру таласа централизације који је започет средином деведесетих година прошлог века.

## **22. Треба унапредити сарадњу републичких и локалних институција, децентрализовати поједине надлежности и ојачати локалне капацитете да би се грађевински и урбанистички послови обављали ефикасније**

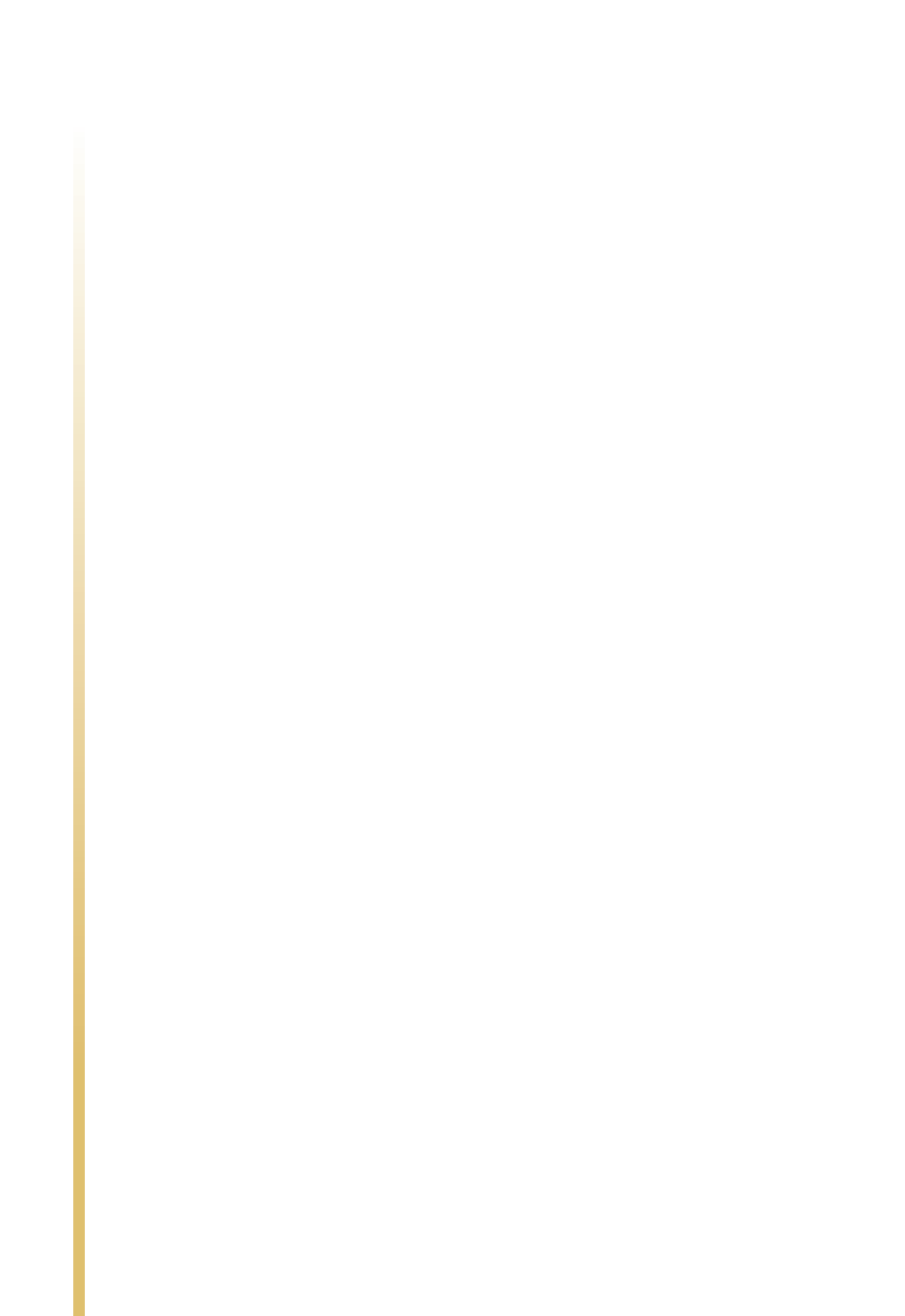
Са тим циљем најпре треба значајно унапредити сарадњу локалних власти и осталих надлежних установа, нарочито Републичког геодетског завода (РГЗ). Бољи механизми за комуникацију ЈЛС и РГЗ неопходни су ради повећања ажурности приликом издавања дозвола и повећања утицаја локалне власти на процесе који се тичу успостављања катастра непокретности али и по питању вођења регистра кућних бројева. Управо зато треба отворити и озбиљну расправу о могућности да се у даљем процесу децентрализације службе за катастар пренесу у надлежност локалне самоуправе, посебно Града Београда, али и других ЈЛС и да се јединицама локалне самоуправе врати надлежност за утврђивање кућних бројева и вођење регистра. Функционисање катастра је од суштинског значаја за локалне власти јер непотпуне земљишне књиге и други подаци везани за земљишни посед неспорно представљају кључни проблем у овој области и доприносе појави многих неправилности у процесу стицања права власништва. У сваком случају, како год да управљање катастром буде организовано, нужно је да ЈЛС буду ослобођене плаћања накнада за податке РГЗ, посебно када је то у сврху прикупљања локалних прихода, економског развоја или просторног планирања.

Осим успостављања боље сарадње ЈЛС и РГЗ, ради убрзавања поступка издавања дозвола потребна је још боља сарадња локалних власти са локалним испоставама републичких јавних предузећа и децентрализација или ефикасније спровођење одређених надлежности у области водопривреде, пољопривреде, шумарства и одржавања путева (нпр. издавање

водопривредних сагласности, сагласности које издају Путеви Србије у поступку издавања локацијских и грађевинских дозвола, решења о пренамени у процесу пренамене пољопривредног земљишта у грађевинско, сагласности које дају Србијашуме и друго).

Све надлежне установе, а посебно локалне власти, треба да учине највише што могу да би поступак издавања грађевинских дозвола био транспарентан, ефикасан и неоптерећен бирократским процедурама. Локалне власти ту морају да унапреде и своје капацитете. У најкраћем року свуда треба успоставити географске информационе системе (ГИС), мултифункционалне услужне центре и шалтере ради олакшане комуникације са подносиоцима захтева и електронске системе за праћење предмета путем интернета. Неопходно је неодложно уложити у капацитете запослених у управи који раде на пословима планирања и издавања дозвола, локалних грађевинских инспекција и комисија за планове, чији би сви чланови требало да поседују лиценце.

Коначно, веома је важно посветити пажњу и информисању самих инвеститора јер један од кључних проблема који доводе до нешто дужих рокова у издавању одговарајућих докумената јесте и њихово непознавање обавеза у процесу добијања тих докумената.





## VIII ЗАШТИТА ЖИВОТНЕ СРЕДИНЕ И РАЦИОНАЛНА УПОТРЕБА ЕНЕРГИЈЕ

### 23. Ради подизања квалитета животне средине треба даље јачати капацитете локалних власти за спровођење њене заштите

Након усвајања групе закона и пратећих подзаконских аката у области заштите животне средине, неопходно је ојачати институционалне, кадровске и финансијске капацитете на локалном нивоу како би било обезбеђено успешно спровођење закона и унапређење постојећег стања животне средине у ЈЛС.

У сарадњи са ресорним и другим релевантним министарствима, треба обезбедити услове за дефинисање послова и попуну радних места за област заштите животне средине у свим ЈЛС. Имајући у виду сложеност ових послова, који захтевају врло специфична и разнолика знања, ови службеници треба да добију одговарајућа додатна знања која ће им помоћи да примене прописе, јер поједини примери указују на њихову још увек недовољну обученост.

Такође, за решавање проблема у области заштите животне средине неопходна су и значајна финансијска средства. Зато ЈЛС у својим буџетима треба обавезно да обезбеде позицију за локалне фондове за заштиту животне средине, као и да развију механизме за прикупљање прихода за те фондове. Једнако је важно, у складу са општим настојањима да се уведе већа транспарентност у праћењу расходне стране општинских буџета, обезбедити да се средства из овог фонда троше транспарентно и строго наменски, у складу са програмима који се усвајају на годишњем нивоу.

Коначно, животна средина је недељива и њен изглед и стање утичу на целокупно становништво једне локалне заједнице. Зато је неопходно је обезбедити да се у области заштите животне средине одлуке доносе и активности спроводе уз учешће свих заинтересованих чинилаца. Стога треба јачати демократски капацитет ЈЛС, оснаживањем сарадње грађанског друштва и

јавног сектора, оснивањем центара за спровођење Архуске конвенције, устављавањем локалних савета за заштиту животне средине, зелене одборничке столице и зеленог телефона у градовима и општинама.

## **24. Треба унапредити правни, финансијски и организациони оквир за повећање енергетске ефикасности, ширу примену енергетски ефикасних технологија и рационалније трошење енергије**

Да би се правни оквир који регулише енергетска питања заокружио, треба донети закон којим ће бити уређено рационално коришћење енергије. Доношењем таквог закона и пратећих прописа треба уредити стандарде потрошње енергије, увести начела управљања енергијом (енергетски менаџмент) и створити законске услове за непосредну примену директива ЕУ у погледу енергетске ефикасности и увођење различитих подстицајних мера.

У вези са доношењем овог закона, на локалном нивоу треба увести послове енергетског менаџмента, путем којих би се првенствено водило рачуна о прикупљању и систематизацији потпуних и проверених података о потрошњи енергије. Локалне власти треба да усвоје и локалну енергетску политику, чији приоритети првенствено треба да буду: сигурност снабдевања енергентима и енергијом, ефикаснија потрошња енергије, уз достизање и одржавање одговарајућег квалитета комуналних услуга, употреба обновљивих извора енергије, доступност и приступачност различитих енергената што већем броју корисника и смањење негативног утицаја на животну средину.

Предуслов за све то јесте предузимање мера за превазилажење недостатка финансијских средстава за остваривање пројеката енергетске ефикасности. То се може постићи оснивањем фондова за енергетску ефикасност, изменом пореских и царинских прописа зарад увођења олакшица за набавку енергетски ефикасних уређаја или увођењем начела „зелених набавки”.

Неопходно је створити правни и финансијски амбијент за успостављање тржишта енергетских услуга и креирати инструменте који ће подстаћи ЈЛС и предузећа која нуде енергетске услуге и финансијски сектор да улажу у развој овог тржишта. Ради повећања броја улагања у постројења за добијање енергије из обновљивих извора, посебно је важно развити моделе заједничког улагања и реализације пројеката између ЈЛС и приватног сектора, упростити

процедуре за издавање потребних дозвола и интензивирати припрему и понуду опремљених локација за улагаче.

Коначно, неопходно је континуирано радити на подизању локалних капацитета за креирање, спровођење и праћење мера и пројеката енергетске ефикасности, и то, као што је већ истакнуто, увођењем система енергетског менаџмента на локалном нивоу, континуираним подизањем капацитета локалних извршилаца који раде на пословима у вези са енергетским питањима и умрежавањем будућих локалних енергетских менаџера.



## IX ДРУШТВЕНЕ ДЕЛАТНОСТИ

### **25. Неопходна је системска државна подршка предшколском образовању**

У наредном периоду треба осигурати системску и непрестану подршку ЈЛС (стратешку, пројектну и финансијску) за јачање система установа предшколског образовања и васпитања. У овом тренутку нема установе на републичком нивоу која се системски и континуирано бави подршком развоју предшколског образовања и васпитања.

Недостатак новца и системске подршке локалном нивоу власти, доводи до велике регионалне неуједначености услова рада и опремљености предшколских установа. Зарад развијања једнаких шанси за развој, учење и напредовање, неопходно је на републичком нивоу обезбедити институционалну и финансијску подршку развоју предшколског васпитања, превасходно за неразвијене ЈЛС. Стога су неопходна већа издвајања из републичког буџета за предшколско образовање којима би био обезбеђен развој програма и пројеката чији је циљ јачање капацитета мреже предшколских установа у Србији.

### **26. Стратешким приступом, партнерством унутар јавног сектора и сарадњом са осталим секторима треба побољшати квалитет услуга и смањити регионалне диспаритете у области здравства**

Градови и општине веома брзо треба да буду оспособљени да одговоре изазовима растућих здравствених проблема становништва, који су повезани са животном средином, проблемом сиромаштва и проблемима рањивих и посебно угрожених и економски и социјално недовољно укључених група становништва. Зато ЈЛС морају унапредити своје капацитете да активно прате,

анализирају и креирају ефикасну здравствену политику, која ће бити у складу са стратешким циљевима на републичком нивоу.

Стога је неопходно свуда усвојити, у партиципативном процесу и у сарадњи са различитим актерима (институтима и заводима за јавно здравље, домовима здравља, установама социјалне заштите, школама, представницима профитног сектора и организацијама цивилног друштва), локалне стратегије јавног здравља. Стратегијом треба препознати и јасно дефинисати здравствене проблеме у локалној заједници, њихове узроке и последице и сагледати приоритете и дефинисати временске рокове за њихово решавање.

Ради вођења конзистентне локалне здравствене политике, свака ЈЛС треба да оснује и локални савет за јавно здравље са мешовитим саставом (представници локалних органа, домова здравља, Завода за јавно здравље, удружења корисника услуга и др.). То тело треба да прати спровођење локалне стратегије јавног здравља и оцењује њене ефекте на здравље становништва, са нагласком на смањење неједнакости у коришћењу здравствених услуга. За развој локалног здравственог система потребна је, међутим, и додатна подршка са републичког нивоа.

Ресорно министарство треба да подржи спровођење ових стратегија и посебно да обезбеди финансирање пилот-пројеката припреме и реализације програмских буџета градова и општина за обављање послова у области здравствене заштите. Иако се највећи део услуга у домену јавног здравља, посебно за најнеразвијеније општине, финансира директно путем Републичког фонда за здравствено осигурање и Министарства здравља, и у здравственој заштити треба увести посебан вид наменских трансфера за унапређење система јавног здравља, посебно у недовољно развијеним срединама.

Конечно, и саме ЈЛС морају се фокусирати на мобилисање потенцијалних донатора за финансирање јавно-здравствених активности и на иницирање и развијање пројектног партнерства између свих сектора у домену здравствено-социјалних услуга на локалном нивоу.

## **27. Јачањем капацитета локалних пружалаца услуга неопходно је достићи минималне стандарде социјалних услуга на целокупној територији Србије**

Обезбеђивање минималних стандарда квалитета и доступности услуга на целокупној територији јесте једно од кључних начела социјалне политике и заштите. Међутим, буџетски ресурси, капацитети локалних установа, степен развијености социјалне политике на локалном нивоу или ниво развијености организација цивилног друштва као партнера за пуно обезбеђивање наведених начела, нису равномерни у целој Србији. Зато је неопходно обезбедити, у сарадњи са надлежним министарством, гаранције минималних стандарда услуга које су у надлежности локалне самоуправе.

Да би нови програми и услуге социјалне заштите у градовима и општинама постали дугорочно финансијски и институционално одрживи, даље треба институционално и финансијски подржати локалне пројекте за развијање социјалне инклузије, уз развијање компетенција локалних пројектних тимова у областима управљања пројектима и метода обезбеђивања средстава за финансирање пројеката.

Веома је битно да локалне власти раде на развоју партнерстава, повећању нивоа сарадње са организацијама цивилног друштва и приватним сектором у пружању услуга социјалне заштите, као и на увезивању установа социјалне заштите са установама из других области (образовање, здравство, запошљавање, спорт, култура). Неопходно је успоставити и систем лиценцирања пружалаца услуга, плуралитет и транспарентност избора најадекватнијег пружаоца (услуга).

Коначно, да би овај процес био унапређен и учињен ефикаснијим и делотворнијим, веома је важно подстицати укључивање грађана, удружења корисника услуга и локалних медија у праћење спровођења локалних стратегија у области социјалне заштите.

## **28. Локалну политику у области културе и спорта треба интензивно и стратешки развијати**

Непостојање стратешког оквира на републичком и локалном нивоу онемогућава дефинисање смера културне политике, усклађено деловање чинилаца културне политике и планско и системско финансирање унапред дефинисаних културних приоритета. Зато градови и општине треба да припреме локалне стратешке акте у области културе и да се културном политиком локалне заједнице баве на плански, систематичан и интегрисан начин. Локалне културне стратегије треба да се ослоне на вредносни оквир, циљеве, активности и мере из републичке стратегије, када она буде усвојена, што је неопходно да би био постигнут системски и интегрисан приступ културној политици на свим нивоима одлучивања.

Зарад убрзања примене новог Закона о култури, такође треба унапредити локалне правне акте и систем извештавања културних установа чији је оснивач локална самоуправа. Уз то, ресорно министарство треба да обезбеди саветодавну стручну подршку градовима и општинама како би они рад и организацију својих управа прилагодили и савременим потребама у култури. У склопу реформе управљања у култури на локалном нивоу, у сарадњи са републичким установама културе, треба радити на обуци запослених у локалној самоуправи који се баве културом. Такође, у наредном периоду би било веома значајно стимулисати умрежавање локалних културних радника у општини са локалним и регионалним организацијама грађанског друштва у области културе и мотивисати приватни сектор да се више укључи у финансирање културе.

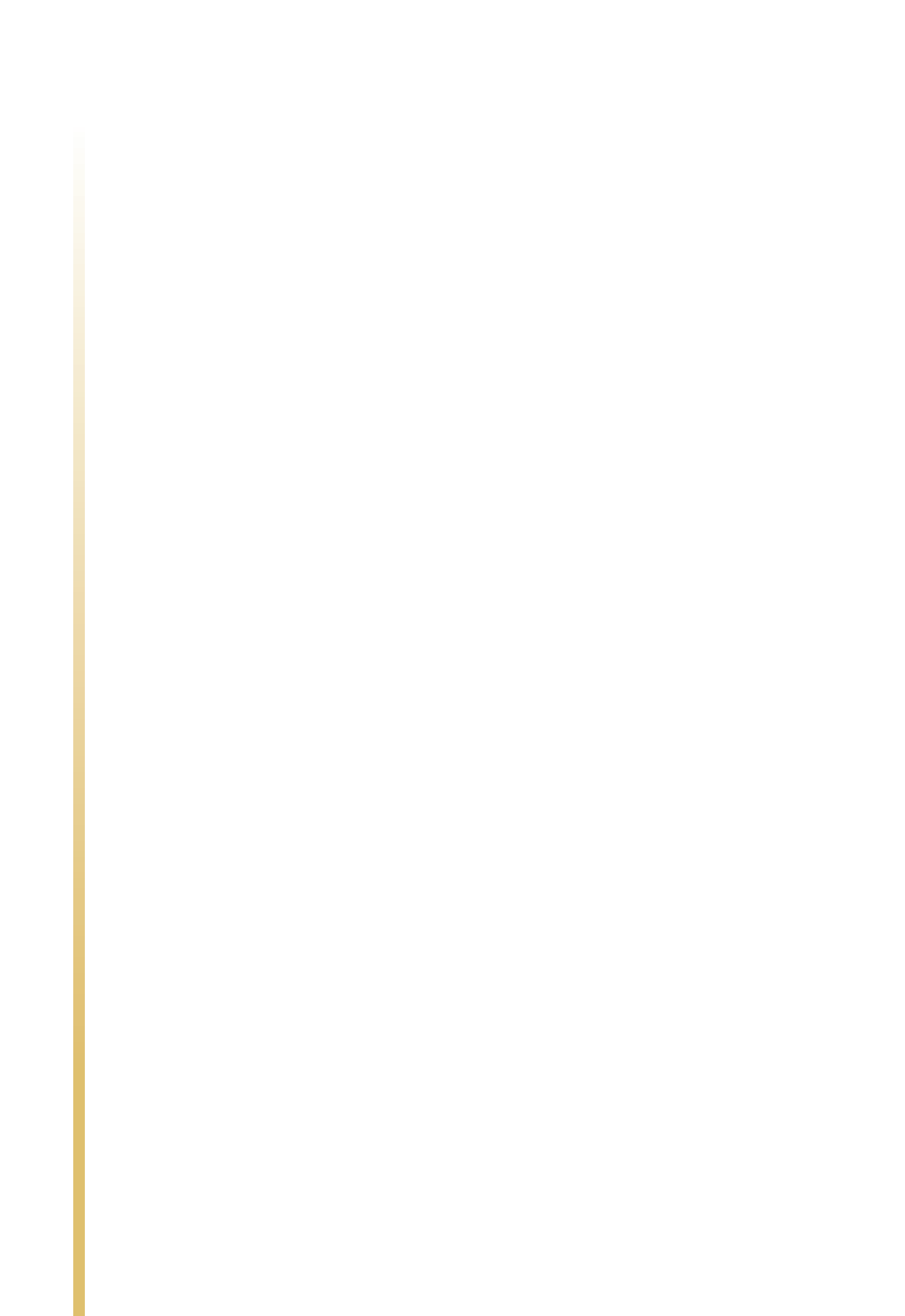
Ради даљег развоја локалног спорта, ЈЛС би требало да том питању приступе на стратешки начин дефинишући кључне правце развоја локалног спорта на основу јасних критеријума и потреба локалне заједнице. Са тим циљем, ЈЛС које то већ нису урадиле требало би да успоставе базе података о спорту и спортским активностима од локалног значаја, које би требало да садрже све информације о гранским савезима, спортским клубовима, спортским радницима и спортским објектима (школе, стадиони, спортски центри итд.). Формирањем јединствене базе података успоставио би се систем евиденције који би био информациони основ за даљи стратешки развој, али и конкретну финансијску подршку локалне самоуправе појединим областима локалног спорта.

На основу стратешке оријентације и стварног увида у локалне потребе, ЈЛС би требало да спроводе систематска улагања у спортске активности, посебно у



изградњу различитих врста отворених и затворених спортских објеката мањег капацитета (мали мултифункционални објекти у насељима и око школа).

Коначно, без обзира на стратешке приоритете које би ЈЛС дефинисале у складу са локалним потребама, неопходно је да у локалним буџетима планирају адекватна средства за побољшање простора и опреме за спортске активности у школама како би утицале на повећање заинтересованости деце за спортске активности и на њихов здрав развој.



## **X КОМУНАЛНА ПОЛИЦИЈА И ВАНРЕДНЕ СИТУАЦИЈЕ**

### **29. Комунална полиција успешно је уведена у градовима, па је зато сада треба успоставити у општинама и даље унапређивати**

Имајући у виду да је увођење комуналне полиције, као нове надлежности градова у Србији, показало добре и позитивне резултате, изменама и допунама Закона о комуналној полицији треба омогућити и прилагодити оквир за њено функционисање и у општинама.

Приликом измена и допуна прописа, треба обавезно размотрити и предлоге из градова, посебно оне који се односе на повећање одређених овлашћења комуналне полиције или унапређење система стручног оспособљавања кандидата за комуналне полицајце. Пошто неће бити могуће или можда није оправдано и рационално да баш све општине самостално формирају комуналну полицију, у склопу успостављања ове службе и на нивоу општина треба омогућити да више општина, уколико жели, заједнички формира комуналну полицију. Такође треба размотрити и евентуално изменити формулу за израчунавање максималног броја комуналних полицајаца јер постоје значајне разлике између ЈЛС по броју становника, територији и проблемима са којима се сусрећу.

Осим измена основног оквира за функционисање комуналне полиције, и сами градови треба да унапреде ситуацију у својим срединама. Стога треба обавити ревизију локалних одлука и прилагодити их изменама закона, али и првим искуствима из праксе комуналне полиције. У складу са Законом о комуналној полицији, треба доследно спровести у дело обавезе стратешког и годишњег планирања рада у овој области и оснивања комисија за решавање притужби грађана. Осим тога, треба у кадровском смислу финализовати формирање комуналне полиције у градовима и обезбедити све потребне материјалне услове како би она у потпуности испунила оно што се од ње очекује.

Конечно, локалне власти треба да раде на бољем односу и координисању рада комуналне полиције са комуналном инспекцијом и полицијом да би се избегли евентуални конфликти у раду и да би се унапредила сарадња ове нове службе са осталим блиским службама које делују у локалној заједници.

### **30. Потребна су даља унапређења у области управљања ванредним ситуацијама**

Иако је значајно побољшање у овој области видљиво у томе што је усвојен нови закон захваљујући коме је извршена одређена децентрализација, ипак постоје тешкоће у вези са подзаконским прописима, са финансирањем система управљања ванредним ситуацијама и са капацитетима локалних власти.

Још увек недостају подзаконски акти за спровођење Закона о ванредним ситуацијама. Најкрупнији недостатак је то што није донет правилник о методологији процене ризика. Ситуација је додатно отежана чињеницом да процене ризика од различитих непогода, било природних, било вештачки изазваних, које су израдила разна републичка тела и заводи, нису на располагању ЈЛС, које би на основу њих могле да израде своје процене ризика. Стога треба интензивирати рад на подзаконским прописима и ставити на слободно располагање локалним властима све потребне материјале који се односе на ову област, а које припремају републичке и покрајинске институције.

Што се тиче финансирања и локалних капацитета, треба истаћи да је и овде, као и много пута раније, поновљен процес да преношење надлежности на локалну самоуправу није било праћено одговарајућим преносом средстава за изградњу локалних капацитета. Градови и општине напросто немају довољно материјалних капацитета за законом прописано деловање у ванредним ситуацијама и још су у великој мери зависне од републичких органа. Ова ситуација би могла да буде унапређена уколико се у буџетском фонду за ванредне ситуације, који је основан 2010. године, одреди проценат средстава који би био коришћен само за материјалне потребе локалне самоуправе у овој области.

Конечно, постоји потреба да се интензивира учесталост и подигне квалитет обуке чланова локалних штабова за ванредне ситуације, посебно председника општина и градоначелника, који су команданти општинских, односно градских штабова за ванредне ситуације. Штабови имају надлежност у

свим питањима и обједињују све локалне ресурсе у ванредним ситуацијама, што изискује стручну обученост њихових команданата. Осим обуке, током наредног мандата локалних власти, посебна пажња се мора посветити организацији континуираног рада штабова за ванредне ситуације, посебно у развијању процене ризика и планирању деловања јер они сада најчешће не заседају у редовним околностима, већ се њихов рад активира тек у ванредним ситуацијама.





