

РЕПУБЛИКА СРБИЈА

ПРОГРАМ ЗА РЕФОРМУ СИСТЕМА ЛОКАЛНЕ САМОУПРАВЕ У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ

САДРЖАЈ:

I. УВОД	4
II. КЉУЧНИ МЕЂУНАРОДНИ, УСТАВНИ И ЗАКОНСКИ ОКВИР СИСТЕМА ЛОКАЛНЕ САМОУПРАВЕ У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ	5
III. ИСТОРИЈСКИ ПРЕГЛЕД СИСТЕМА ЛОКАЛНЕ САМОУПРАВЕ У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ	8
IV. ОПИС ПОСТОЈЕЋЕГ СТАЊА И КЉУЧНИХ ИЗАЗОВА У СИСТЕМУ ЛОКАЛНЕ САМОУПРАВЕ	10
IV.1. Положај и организација локалне самоуправе у систему јавне власти	10
IV.2. Локални изборни систем	17
IV.3. Организовање и рад органа, установа и предузећа у локалној самоуправи	18
IV.3.1. Организација и рад органа ЈЛС, градских општина и месних заједница	19
IV.3.2. Организација и рад јавних установа које оснива ЈЛС	25
IV.3.3. Организација и рад јавних предузећа које оснива ЈЛС	27
IV.3.4. Изазови типологије организационих облика у ЈЛС	28
IV.4. Надлежности, послови и услуге локалне самоуправе	31
IV.5. Систем финансирања локалне самоуправе	41
IV.5.1. Приходи јединица локалне самоуправе	42
IV.5.2. Расходи и издаци јединица локалне самоуправе	46
IV.5.3. Приходи и расходи – упоредни преглед Републике Србије и земаља у региону и ЕУ	49
IV.5.4. Управљање јавним финансијама локалне самоуправе	50
IV.5.5. Изазови у систему финансирања локалне самоуправе	53
IV.6. Управљање људским ресурсима у локалној управи	58
IV.7. Добро управљање у систему локалне самоуправе	68
IV.8. Електронска управа у јединицама локалне самоуправе	75
IV.9. Однос републичких и покрајинских органа и органа локалне самоуправе	81
IV.10. Међуопштинска сарадња у обављању послова локалне самоуправе	85
IV.11. Локална самоуправа и процес приступања Европској унији	92
V. УПОРЕДНИ ПРЕГЛЕД КЉУЧНИХ ОДРЕДНИЦА СИСТЕМА ЛОКАЛНЕ САМОУПРАВЕ У ЕВРОПСКИМ ЗЕМЉАМА	96
V.1. Положај и организација система локалне самоуправе	96
V.2. Структура органа локалне самоуправе	98
V.3. Изборни системи за представничке и извршне органе	98
V.4. Однос локалне самоуправе и грађана	99
V.5. Надлежности локалне самоуправе и основни начини њихове реализације	99
V.6. Систем финансирања локалне самоуправе – приходи, расходи и удео у укупном јавном трошку	100

V.7. Односи локалне самоуправе и виших нивоа власти.....	101
V.8. Међуопштинска сарадња – системи заједничког управљања надлежностима.....	101
VI. ВИЗИЈА И ОПШТИ ЦИЉ РЕФОРМЕ СИСТЕМА ЛОКАЛНЕ САМОУПРАВЕ	102
VII. ПОСЕБНИ ЦИЉЕВИ И МЕРЕ ЗА СПРОВОЂЕЊЕ РЕФОРМЕ СИСТЕМА ЛОКАЛНЕ САМОУПРАВЕ	103
ПОСЕБНИ ЦИЉ 1: УНАПРЕЂЕН ПОЛОЖАЈ И ОДГОВОРНОСТ ЛОКАЛНЕ САМОУПРАВЕ.....	103
ПОСЕБНИ ЦИЉ 2: УНАПРЕЂЕН СИСТЕМ ФИНАНСИРАЊА КОЈИ ОМОГУЋАВА АДЕКВАТНО И ПРЕДВИДИВО ФИНАНСИРАЊЕ ЛОКАЛНЕ САМОУПРАВЕ.....	107
ПОСЕБНИ ЦИЉ 3: УНАПРЕЂЕНА ОРГАНИЗАЦИЈА И КАПАЦИТЕТИ ЛОКАЛНЕ САМОУПРАВЕ.....	110
ПОСЕБНИ ЦИЉ 4: УНАПРЕЂЕН КВАЛИТЕТ И ДОСТУПНОСТ УПРАВНИХ, И КОМУНАЛНИХ УСЛУГА И УСЛУГА ЈАВНИХ УСТАНОВА ЛС СВИМ КОРИСНИЦИМА	114
VIII. ИНСТИТУЦИОНАЛНИ ОКВИР ЗА УПРАВЉАЊЕ РЕФОРМОМ СИСТЕМА ЛОКАЛНЕ САМОУПРАВЕ	117
ПРИЛОЗИ.....	119
ПРИЛОГ 1: АКЦИОНИ ПЛАН ЗА ПЕРИОД 2021–2023. ГОДИНЕ	121
ПРИЛОГ 2: ПАСОШ-ПОКАЗАТЕЉИ	122

СКРАЋЕНИЦЕ

АП	Аутономна покрајина
БДП	Бруто домаћи производ
ЕУ	Европска унија
ЕПЛС	Европска повеља о локалној самоуправи
ИР	Интерна ревизија
ЈИС	Јединствени информациони систем за планирање и координацију јавних политика
ЈЛС	Јединица локалне самоуправе
ЛС	Локална самоуправа
МДУЛС	Министарство државне управе и локалне самоуправе
МЗ	Месна заједница
МФИН	Министарство финансија
НАЈУ	Национална академија за јавну управу
НАЛЕД	Национална алијанса за локални економски развој
ОДУ	Органи државне управе
СО	Скупштина општине
СКГО	Стална конференција градова и општина – Савез градова и општина Србије
УЉР	Управљање људским ресурсима
ФУК	Финансијско управљање и контрола
ЦЈХ	Централна јединица за хармонизацију

I. УВОД

Програм за реформу система локалне самоуправе у Републици Србији представља први стратешки документ који на целовит и свеобухватан начин утврђује реформу система локалне самоуправе. Устав Републике Србије прокламује да грађани имају право на локалну самоуправу, коју остварују непосредно или преко својих слободно изабраних представника (члан 176).

Аналитичку подлогу за израду овог документа чине Полазне основе за израду Програма за реформу система локалне самоуправе које је усвојио Савет за реформу јавне управе, као и бројне анализе које су израдили Министарство државне управе и локалне самоуправе и Стална конференција градова и општина у претходним годинама, а на основу којих су идентификовани кључни проблеми, узроци проблема и могућа решења чији би резултат било унапређење система локалне самоуправе и јачање капацитета ЈЛС.

Програм за реформу система локалне самоуправе обухвата опис постојећег стања и кључне области система локалне самоуправе, историјски преглед система локалне самоуправе, локални изборни систем, организовање и рад органа, установа и предузећа у ЈЛС, систем финансирања ЈЛС, добро управљање у ЈЛС, однос републичких и покрајинских органа и органа ЈЛС, успостављање и унапређење међуопштинске сарадње, процес приступања ЕУ, као и упоредни преглед кључних одредница система ЈЛС у земљама ЕУ.

Програм за реформу система локалне самоуправе представља политички и плански оквир за развијање система локалне самоуправе и за припрему других докумената јавних политика, закона, подзаконских аката и развојних пројеката чији је циљ развој система локалне самоуправе у складу са усвојеном визијом, циљевима и мерама за реформу који су садржани у овом програму.

Планиране активности, циљеви и мере утврђени су на основу претходно сагледаних потреба и њихово спровођење треба да допринесе побољшању правног и организационог оквира, професионализацији, ефикасности и модернизацији свих аспеката функционисања локалне самоуправе, транспарентности и партиципативности, како грађана у управљању јавним пословима, тако и локалних власти у дефинисању јавних политика и прописа, побољшању капацитета институција и службеника, као и бољем пружању услуга грађанима и привреди на локалном нивоу власти и да све то омогући.

Припреми Предлога програма претходила је консултативна сарадња са свим релевантним представницима надлежних министарства, научне академске јавности, цивилног друштва и невладиног сектора. С тим у вези, 23. децембра 2019. године, образована је Посебна радна група за израду Програма за реформу система локалне самоуправе у РС састављена од представника свих ресора Владе и то: Министарства рударства и енергетике, Министарства за европске интеграције, Министарства културе и информисања, Министарства финансија, Министарства грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре, Министарства заштите животне средине, Министарства привреде, Министарства пољопривреде, шумарства и водопривреде, Министарства омладине и спорта, Министарства просвете, науке и технолошког развоја, Министарства унутрашњих послова, Министарства здравља, Министарства за рад, запошљавање, борачка и социјална питања, Републичког секретаријата за јавне политике, генералног Секретаријата Владе, Градске управе Града Београда, Републичког секретаријата за законодавство, Покрајинског секретаријата за регионални развој, међурегионалну сарадњу и локалну самоуправу, Канцеларије за сарадњу са цивилним друштвом, као и представника невладиног сектора: Сталне конференције градова и општина, Националне алијансе за локални економски развој и представника научне академске јавности.

Поред тога, у припреми Предлога програма укључени су и чланови Посебне радне групе за израду Стратегије реформе јавне управе за период након 2021. године у оквиру Подгрупе за Посебан циљ 7: Реформа система локалне самоуправе и то представници: Министарства финансија, Министарства грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре, Министарства државне управе и локалне самоуправе, Министарства за европске интеграције,

Канцеларије за управљање јавним улагањима, Кабинета председника Владе, Канцеларије за информационе технологије и електронску управу, Сталне конференције градова и општина и Националне коалиције за децентрализацију.

Процес припреме Предлога програма за реформу система локалне самоуправе у Републици Србији и Акционог плана за спровођење овог програма, подржан је од стране пројекта „Подршка спровођењу Акционог плана Стратегије реформе јавне управе - реформа локалне самоуправе 2016-2019” и „Локална самоуправа за 21. век” које спроводи Министарство државне управе и локалне самоуправе у сарадњи са Републичким секретаријатом за јавне политике и Сталном конференцијом градова и општина уз финансијску подршку Владе Швајцарске Конфедерације и Пројекта „Институционална подршка СКГО - трећа фаза”, који спроводи Стална конференција градова и општина, уз финансијску подршку Владе Швајцарске Конфедерације. Ставови који су садржани у Предлогу програма и Акционом плану не подразумевају нужно ставове Владе Швајцарске Конфедерације.

II. КЉУЧНИ МЕЂУНАРОДНИ, УСТАВНИ И ЗАКОНСКИ ОКВИР СИСТЕМА ЛОКАЛНЕ САМОУПРАВЕ У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ

На систем локалне самоуправе се непосредно или посредно односи већи број универзалних међународних докумената, нарочито оних који гарантују људска и мањинска права и утврђују стандарде о демократији и владавини права. Међу њима су најважнији Универзална декларација о људским правима (1948) и Међународни пакт о грађанским и политичким правима (1966)¹, који гарантују право грађана на учешће у вођењу јавних послова. Оно укључује право да се непосредно или преко слободно изабраних представника учествује у управљању јавним пословима и право да се, под једнаким условима, ступа у јавне службе и на јавне функције, као и право припадника националних мањина на равноправност у вођењу јавних послова (које укључује право да, под истим условима као и остали грађани, учествују у управљању јавним пословима и ступају на јавне функције). Ова права гарантује и наш Устав, а из тога следе и обавезе за ЈЛС да, поред осталог, обезбеде једнаку доступност функција и радних места у локалним органима и службама за све грађане, уз обезбеђење одговарајуће заступљености припадника националних мањина у тим органима и службама.

У оквиру политике Европске уније снажно се фаворизују начела децентрализације и регионализације, а локална самоуправа се признаје и уважава као битан саставни део европског заједничког наслеђа, један од темеља демократског система и непосредни израз права грађана да обављају послове јавних власти.

Кључни европски документ за област локалне самоуправе је Европска повеља о локалној самоуправи (ЕПЛС) из 1985. године („Службени гласник РС – Међународни уговори”, број 70/07), као међународни уговор који утврђује начела у вези са положајем и организацијом локалне самоуправе. Она је 2009. године допуњена Додатним протоколом о праву на учешће у пословима локалних власти. Непосредно на локалну самоуправу односи се и Европска оквирна конвенција о прекограничној сарадњи између територијалних заједница или власти („Службени гласник РС – Међународни уговори”, број 2/16) из 1980. године.

Начела садржана у одредбама ЕПЛС које је Србија ратификовала 2007. године обухватају захтеве који се односе на:

- обезбеђење јемства локалне самоуправе у уставу или барем у закону;

¹ Међународни пакт о грађанским и политичким правима је усвојен и отворен за потписивање и ратификацију Резолуцијом Генералне скупштине УН 16. децембра 1966. године, а ступио је на снагу 23. марта 1976. СФРЈ је ратификовала Пакт законом од 30. јануара 1971. године („Службени лист СФРЈ”, број 7/71). Уз Пакт су усвојена и два протокола, и то Опциони протокол уз Међународни пакт о грађанским и политичким правима, који је ступио на снагу 23. марта 1976. године, и Други опциони протокол уз Међународни пакт о грађанским и политичким правима, који је ступио на снагу 11. јула 1991. године. Савезна Република Југославија је оба протокола ратификовала 2001. године („Службени лист СРЈ – Међународни уговори”, број 4/01).

- концепт локалне самоуправе и начин управљања њеним пословима (непосредно бирани представнички органи који могу имати извршне органе, уз задржавање референдума и других законом дозвољених облика непосредног учешћа);
- самостални делокруг послова предвиђен уставом или законом (са по правилу потпуним и ексклузивним овлашћењима), уз могућност доделе поверених послова;
- право на благовремено и адекватно консултовање о свим мерама које централне власти планирају или доносе, а директно се тичу локалне самоуправе;
- заштиту граница локалне власти (промене граница се не могу вршити без консултација локалне заједнице, по могућству путем референдума);
- одговарајуће услове за слободно обављање функција бираних представника, као и утврђивање функција и активности које нису спојиве са заузимањем локалних изборних положаја;
- уставно или законско предвиђање сваког вида надзора над локалним властима, који се у изворним пословима може односити на уставност и законитост, а у повереним пословима и на целисходност;
- обезбеђење одговарајућих финансијских средстава за локалне власти (адекватна средства за обављање функција; део а ако је могуће, и сва финансијска средства треба да потичу из локалних извора прихода; корективне мере за финансијски слабије локалне власти; обавезно консултовање о додели средстава; безусловавање наменом средстава у мери у којој је то могуће; приступ тржишту капитала);
- право локалних власти на удруживање (у националне и међународне асоцијације) и на међународну сарадњу и
- правну заштиту локалне самоуправе (право жалбе суду ради заштите).

Додатни протокол уз ЕПЛС о праву учешћа у пословима локалних власти има циљ да обезбеди доследнију примену права грађана на учешће у вођењу јавних послова. Поред права грађана да бирају органе локалних власти, овај се протокол залаже за право грађана да заузимају ставове и утичу на рад локалних органа и на њихову одговорност кроз конкретне облике какви су локални референдуми, петиције, консултативни процеси, зборови грађана за делове локалног подручја, притужбе и предлози и други облици. Те облике, заједно са мерама које треба да обезбеде транспарентност у раду локалних органа и приступ документима о њиховом раду, треба да предвиде национална законодавства.

Европска оквирна конвенција о прекограничној сарадњи између територијалних заједница или власти усмерена је ка подстицању сарадње између тих заједница и власти различитих земаља у свим областима од заједничког интереса. Као могуће области сарадње посебно су издвојени регионални, урбани и рурални развој, заштита животне средине, побољшање јавних олакшица и услуга и узајамна помоћ у ванредним ситуацијама. Споразуми о сарадњи треба да поштују јурисдикцију предвиђену унутрашњим правом у погледу међународних односа и спољне политике, као и правила о надзору коме територијалне власти подлежу.

Поред наведених уговора, за све земље чланице Савета Европе од великог значаја су препоруке Комитета министара држава чланица Савета Европе и Конгреса локалних и регионалних власти Европе. Њихов предмет може бити даљи развој начела ЕПЛС или њихово конкретизовање ради налажења адекватнијих одговора на конкретне изазове из праксе, као и мере за унапређење стања локалне самоуправе у појединим земљама, а упућују се владама земаља чланица ради примењивања кроз промене закона или усвајање конкретних политика. Примера ради, само у 2019. години усвојене су препоруке о службеној употреби језика у раду локалних власти, заштити расељених лица, социјалним правима младих, накнадама бираним функционерима, заштити узбуњивача, борби против непотизма и надзору над локалним властима.

Устав Републике Србије уређује основе система локалне самоуправе на начин који је по обиму и садржини примерен европским уставима нове генерације. Полазни уставни принцип представља јемство права грађана на локалну самоуправу, које они остварују непосредно или преко својих слободно изабраних представника. Тим правом грађана је ограничена државна власт, а његово остваривање подлеже само надзору уставности и законитости. Сагласно том принципу, успостављен је актуелни уставни, стратешки и нормативни оквир за функционисање система локалне самоуправе.

Република Србија ратификовала је ЕПЛС и Додатни протокол о праву на учешће у пословима локалних власти, с тим што ратификацијом нису обухваћене неке од битних одредаба ЕПЛС. Према Закону о потврђивању ЕПЛС, Републику Србију обавезују одредбе из следећих чланова и ставова ЕПЛС: члан 2; члан 3. ст. 1. и 2; члан 4. ст. 1, 2, 4. и 6; члан 5; члан 7. ст. 1. и 3; члан 8. ст. 1. и 2; члан 9. ст. 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7. и 8; члан 10. ст. 1, 2. и 3. и члан 11.² У целини посматран, домаћи законодавни оквир је у знатној мери усаглашен са наведеним одредбама ЕПЛС и одговара смислу и садржини пратећих докумената Савета Европе који се односе на те одредбе. У даљем тексту је дат детаљнији приказ наведених одредаба ЕПЛС.

Кључни закони који уређују систем локалне самоуправе јесу: Закон о локалној самоуправи („Службени гласник РС”, бр.129/07, 83/14 – др. закон, 101/16 – др. закон и 47/18), Закон о локалним изборима („Службени гласник РС”, бр. 129/07, 34/10 – одлука УС, 54/11, 12/20, 16/20 – аутентично тумачење и 68/20), Закон о главном граду („Службени гласник РС”, бр. 129/07, 83/14 – др. закон, 101/16 – др. закон и 37/19), Закон о територијалној организацији Републике Србије („Службени гласник РС”, бр. 129/07, 18/16, 47/18 и 9/20 – др. закон) и Закон о финансирању локалне самоуправе. Закон о локалној самоуправи (ЗЛС) представља матични законски пропис о локалној самоуправи, чију садржину, поред основних, прелазних и завршних одредаба, чине одредбе којима се уређују: оснивање, територија, правни статус и органи ЈЛС; непосредно учешће грађана у остваривању локалне самоуправе; месна самоуправа; односи органа Републике, територијалне аутономије и органа ЈЛС; сарадња и удруживање ЈЛС; симболи и називи делова насељених места у ЈЛС и заштита локалне самоуправе. Закон о главном граду уређује положај, надлежности и органе града Београда, с тим што се на питања која нису уређена њиме, а односе се на град Београд као ЈЛС, примењују одредбе ЗЛС. Закон о територијалној организацији Републике Србије уређује поступак оснивања и укидања ЈЛС, као и поступак промене њихове територије, а затим утврђује територију и седиште сваке ЈЛС, као и територију аутономних покрајина. Закон о локалним изборима уређује избор и престанак мандата одборника у скупштинама ЈЛС. Овај закон не представља целовит изборни пропис, тако да се на низ питања која нису њиме уређена (бирачки спискови, изборни материјал, бирачка места, органи за спровођење избора, утврђивање и објављивање резултата избора и друга питања) примењују одредбе Закона о избору народних посланика. Овакав приступ законског регулисања обезбеђује једнообразну примену изборних правила која се односе и на избор народних посланика и на локалне изборе. Закон о финансирању локалне самоуправе уређује начин обезбеђивања средстава ЈЛС за обављање изворних и поверених послова. Низ питања од значаја за финансирање локалне самоуправе која се односе на питање буџета, уређен је Законом о буџетском систему („Службени гласник РС”, бр. 54/09, 73/10, 101/10, 101/11, 93/12, 62/13, 63/13 – испр., 108/13, 142/14, 68/15 – др. закон, 103/15, 99/16, 113/17, 95/18, 31/19 и 72/19): планирање, припремање и доношење буџета, контрола, ревизија и извршење буџета, буџетско рачуноводство и извештавање.

Постоји већи број закона који уређују поједина питања од значаја за организацију и функционисање локалне самоуправе, као што су: Закон о запосленима у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе („Службени гласник РС”, бр. 21/16, 113/17, 113/17 – др. Закон и 95/18), Закон о комуналној милицији („Службени гласник РС”, број 49/19), Закон о јавном дугу („Службени гласник РС”, бр. 61/05, 107/09, 78/11, 68/15, 95/18 и 91/19), Закон о јавној својини („Службени гласник РС”, бр. 72/11, 88/13, 105/14, 104/16 – др. закон, 108/16, 113/17 и 95/18), Закон о државној управи („Службени гласник РС”, бр. 79/05, 101/07, 95/10, 99/14, 47/18 и 30/18 – др. закон), Закон о општем управном поступку („Службени гласник РС”, бр. 18/16 и 95/18 – аутентично тумачење), Закон о управним споровима („Службени гласник РС”, број 111/09), Закон о управној инспекцији („Службени гласник РС”, број 87/11), Закон о службеној употреби језика и писма („Службени гласник РС”, бр. 45/91, 53/93, 67/93, 48/94, 101/05 – др. закон, 30/10, 47/18 и 48/18 – испр.), Закон о референдуму и народној иницијативи („Службени гласник РС”, бр. 48/94 и 11/98), Закон о јавним службама („Службени гласник РС”, бр. 42/91, 71/94, 79/05 – др. закон и 83/14 – др. закон) Закон о јавним предузећима („Службени гласник РС”, бр. 15/16 и 88/19), Закон о комуналним делатностима („Службени гласник РС”, бр. 88/11, 104/16 и 95/18), Закон о јавно-приватном партнерству и концесијама („Службени гласник РС”, бр. 88/11, 15/16 и 104/16), Закон о регионалном развоју („Службени гласник РС”, бр. 51/09, 30/10 и 89/15 – др. закон), Закон о слободном приступу информацијама

² Нису ратификоване следеће одредбе: члан 4. ст. 3. и 5; члан 6; члан 7. став 2; и члан 8. став 3.

од јавног значаја („Службени гласник РС”, бр. 120/04, 54/07, 104/09 и 36/10), Закон о Заштитнику грађана („Службени гласник РС”, бр. 79/05 и 54/07), Закон о спречавању корупције („Службени гласник РС”, бр. 35/19 и 88/19), Закон о бесплатној правној помоћи („Службени гласник РС”, број 87/18), Закон о утврђивању надлежности Аутономне покрајине Војводине („Службени гласник РС”, бр. 99/09 и 67/12 – одлука УС) и други.

Конечно, посебну, трећу групу закона од значаја за локалну самоуправу чине бројни закони донети у појединим управним областима (тзв. секторски закони, нпр. закони о водама, шумама, пољопривредном земљишту, образовању, здравству, планирању и изградњи итд.), а којима је извршено (1) прецизирање изворних надлежности ЈЛС у питањима односно областима утврђеним у Уставу и (2) поверавање ЈЛС одређених послова из надлежности Републике Србије, укључујући ту инспекцијске и друге управне послове. У овим другим случајевима, законима су често прописани посебни услови и процедуре за обављање послова, а у одређеним законима и посебна надзорна овлашћења органа државне управе.

III. ИСТОРИЈСКИ ПРЕГЛЕД СИСТЕМА ЛОКАЛНЕ САМОУПРАВЕ У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ

Локална самоуправа у Србији има веома дугу традицију и средњовековно порекло, а у протекла два века је редовно била предмет уставног регулисања и налазила се у центру политичких борби између присталица државног централизма и присталица децентрализације власти. У зависности од односа политичких снага, она је у 19. и 20. веку била више или мање подређена централним властима и по томе заузимала позицију локалне управе или локалне самоуправе. Поред те суштинске одлике положаја локалне самоуправе, њену еволуцију карактеришу тенденције према једноступеном и једнообразном (монотипском) моделу система и тенденција према укрупњавању општина као основних територијалних ЈЛС.

Општина као првостепена и срез као другостепена ЈЛС постојале су током целог 19. века и у већем делу 20. века, тј. до 1967. године, када су укинута срезова. Већ 1974. године учињен је покушај да други степен надоместе заједнице општина, које ће бити укинуте 1991. године. Наредне, 1992. године формиран су управни окрузи, али без самоуправних обележја. Таква обележја немају ни статистички региони и области, успостављени на основу Закона о регионалном развоју од 2009. године. Поред општина и срезова, одржавао се (уз повремено нестајање) све до почетка педесетих година прошлог века трећи степен локалне самоуправе у виду округа или области. У Краљевини Југославији постојала су једно време чак четири нивоа територијалних јединица (област и бановина, округ, срез и општина), од којих су два била самоуправног типа, један са slabим самоуправним елементима и један без самоуправних обележја. Осим тога, једно време (тј. до стварања општина) постојала је сеоска самоуправа. Она ће се још једном накратко појавити (после Другог светског рата) као почетни ниво самоуправе, да би потом еволуирала у месне заједнице, које немају карактер јединица локалне самоуправе.

Општине имају порекло у сеоској самоуправи, по први пут се утврђују као територијалне јединице у Сретењском уставу (1835) и законски уређују 1839. године. Као самоуправне власти, општине су од свог постанка, поред самоуправних послова, обављале и извесне државне управне послове. Како је удео тих других послова стално растао, на општине се све више гледало као на испоставе државних власти. Општинска самоуправа добија на снази од 1875. године, а нарочито после Устава из 1888. године. У Краљевини Југославији самосталност општине је била умањена, а у социјалистичком добу увећана, али овог пута кроз комунални систем који је општину интегрисао у јединствени политички систем самоуправљања и једнопартијске државне власти. Комунални систем је напуштен 1990. године, од када се општина постепено модификује у локалну самоуправу и основну територијалну јединицу серијом закона (1991, 1999, 2002. и 2007).

Срезове је чинило по више општина, постали су од ранијих кнежина и до Устава из 1888. године имали су положај административно-територијалних јединица без самоуправних органа. Од тада се отпочело са изградњом среске самоуправе, уз коју је и даље у срезу постојао орган државне власти – срески начелник. Срески самоуправни органи постају и носиоци права надзора над општинском самоуправом. Двојна природа среских органа

задржана је и у Краљевини Југославији, али само номинално, јер је срез постао део државне управе. После Другог светског рату срез је представљао важнији ниво локалне самоуправе од општине до 1963. године. Тада је препуштено републикама да одлуче о постојању срезова и они су били укинута (у Србији најпре за подручје Војводине 1965. године, а затим и у централној Србији 1967. године).

Окрузи су постали од ранијих нахија, састојали су се од више срезова и до 1888. године били су административно-територијалне јединице без самоуправних обележја. После 1888. године добијају јасна самоуправна обележја (окружна самоуправа) и постају највише, регионалне ЈЛС. У Краљевини Југославији су окрузи претворени у државни ниво управе, односно облик деконцентрисане државне власти. Уместо њих су као територијално велике и највише самоуправне јединице најпре биле створене 33 области, па потом девет бановина. После Другог светског рата такође су у кратком периоду постојали окрузи (до 1946) и области (до 1951).

Као претеча општинске самоуправе, сеоска самоуправа је постојала још у српској средњовековној држави, одржала се за све време турске управе и потом, једно краће време, у Кнежевини Србији. Село је било основна територијална јединица, више села је сачињавало кнежевину, а становници села су на сеоском збору бирали своје органе. Међутим, кнез Милош је сам постављао сеоске кнезове, чиме је сеоска самоуправа била практично укинута. Када су створене општине, у њихов састав улазило је по правилу једно село, тако да је сеоска самоуправа претворена у општинску. И после Другог светског рата догодило се нешто слично: сеоски народни одбори из ратног периода преображени су у месне народне одборе, а ови у општине. Од 1963. године, а нарочито од 1974. године, месна заједница постаје важан елемент самоуправљачког политичког система, али не добија карактер ЈЛС. Од 1990. године положај месних заједница се мења, оне се дефинишу као облик месне самоуправе, али са мањим значајем и скромним законским уређењем.

Разликовање више типова ЈЛС у оквиру истог степена било је карактеристика развоја локалне самоуправе све до 1955. године. Тада је извршен прелаз са политипске на монотипску организацију и од тога се више није одступало, осим делимично у погледу уређења градова. Већ у првом законском тексту о уређењу општина налазимо разликовање између три типа општина (Београда, окружних и осталих вароши, и села). Београд је потом био изједначен са округом као државна управна власт, а у самоуправном погледу био је једнак општини са нарочитим уређењем органа. Ове разлике између сеоских и градских општина задржане су и касније, а изражаване су првенствено у саставу органа и донекле у надлежностима. Најпотпуније су биле успостављене за време Краљевине Југославије, када су сеоске и градске општине биле и уређене у два посебна закона. После Другог светског рата, политипност се одржала тек једну деценију, најпре кроз постојање великог броја облика народних одбора, а затим кроз типологију градова на оне у саставу среза, издвојене из састава среза и главне градове република. Од 1955. године сеоске и градске општине су статусно изједначене.

Уставним системом од 1963. године предвиђена је могућност образовања више општина на подручју великих градова, па је град подељен на општине имао две врсте ЈЛС, од којих је град био примарна ЈЛС, а градске општине су биле секундарне или изведене ЈЛС. Међутим, град тиме није добио веће надлежности: између њега и градских општина подељене су само оне надлежности које су биле генерално утврђене за све општине. Исти модел задржан је и у уставном систему од 1974. године. Уставом Републике Србије из 1990. године омогућено је да се поједине општине законом утврде као град, с тим да се у њима образују две градске општине или више њих. Та могућност је до 2007. године остварена за Београд, Крагујевац, Ниш, Нови Сад и Приштину. После Устава из 2006. године, градске општине су изгубиле статус секундарних ЈЛС.

Кроз читав 19. век и до средине 20. века одржава се систем малих општина, уз изузетак оних које се формирају у већим градским насељима. Било је и тада настојања да се општине нешто увећају, али не и да постану велике. У социјалистичком периоду убрзо се отпочиње с одлучним кретањем ка укрупњавању општина. Тај корак је образлаган потребом за стварањем значајнијег нивоа власти на локалном нивоу, односно намером да општина постане снажнија и способнија како би преузела шире самоуправне и управне државне функције (нарочито ове друге). Процес укрупњавања општина окончан је шездесетих година прошлог века, тако да је број општина од тада до данас само незнатно мењан.

Конкретније посматран, тренд укрупњавања општина отпочиње 1866. године. Тада је законом захтевано да „свака варош, варошица и село мора имати своју општину, било само за себе, било заједно са другим селима”, с тим да општина не може имати мање од 200 пореских глава (тј. обвезника). Од тог правила створен је изузетак за насеља у планинско-брдским подручјима, где се општина могла образовати и за насеље са мање пореских глава. Двадесетак година касније (1884) захтевало се да општина има „најмање 500 пореских глава”, опет уз могућност изузетака. Само пет година после тога (1889) вратило се на стари критеријум (200 пореских глава). Број осталих територијалних јединица, округа и срезова, поступно је растао са увећањем територије Кнежевине и Краљевине Србије. Број округа кретао се између 14 и 21, а број срезова до 80. У Србији је 1899. године било 3204 села, 24 вароши и 57 варошица (2.312.484 становника).

Територија Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца била је од 1921. до 1929. године подељена на 33 области (свака је требало да обухвата највише 800.000 становника), 392 среза и 7085 општина. Од 1929. године, када је изведена нова територијална подела, у Краљевини Југославији било је девет бановина и, поред њих, постојала је Управа града Београда. Срезова је 1932. године било 338, а општина 1931. године 4465. Готово упола мањи број општина него деценију раније био је резултат захтева да оне имају најмање 3000 становника (осим кад су „теренске прилике и други посве оправдани разлози” правдали постојање општине са мање становника).

Велики број месних народних одбора, којих је у Југославији 1946. године било 11.556, готово је преполовљен до 1951. године (7102, од тога у Србији 2582). Пошто су ти одбори трансформисани у општине, у Србији је 1952. године било 2206 општина, а број срезова је смањен на 42. Рапидно смањење броја општина настављено је: 1955. године било их је у Србији 737, да би се тај број до 1982. године свео на 186 (у СФРЈ је било укупно 516 општина). Просечна територија тадашње југословенске општине износила је 485,4 km², а просечан број становника био је 42.557. Општина је тиме нарасла до величине некадашњег среза и тим путем фактички оповргла потребу за његовим постојањем. Број општина у Србији није се потом битније мењао.

Тенденција укрупњавања малих општина бележи се у значајном броју европских земаља (уз приличан број примера земаља које остају верне малој општини), с тим што у њима редовно постоји други ниво локалне самоуправе или регионални ниво власти. Друго од могућих решења тог проблема види се у стварању више типова ЈЛС у оквиру истог степена (велики градови, мањи градови, сеоска подручја, удруживање у заједнице општина...). У једном и/или другом виду, стварају се функционалнији системи управљања локалним пословима, такви да су прилагођени различитим типовима локалних заједница и специфичним захтевима које њихови проблеми постављају. Међутим, из двовековног искуства Србије лако је уочити управо супротну ствар. Српски законодавац као да је стално тежио да локалну самоуправу подведе под једнообразни модел, очекујући од ње да се уклопи у оквире тог јединог, круто задатог модела. Важећи нормативни оквир уређује монотипски систем локалне самоуправе, док огромне међусобне разлике у капацитетима ЈЛС указују на потребу за другачијим, диференцираним приступом уређивању система локалне самоуправе у Србији.

IV. ОПИС ПОСТОЈЕЋЕГ СТАЊА И КЉУЧНИХ ИЗАЗОВА У СИСТЕМУ ЛОКАЛНЕ САМОУПРАВЕ

IV.1. Положај и организација локалне самоуправе у систему јавне власти

Систем локалне самоуправе је једноступен, а чине га општине, градови и град Београд као јединице локалне самоуправе (ЈЛС). Законом се оснивају и укидају ЈЛС и одређују њихова територија и седиште, с тим што оснивању, укидању и промени територије претходи саветодавни референдум. Територија и седишта ЈЛС, као и процедура њиховог оснивања, спајања и укидања, уређени су Законом о територијалној организацији Републике Србије. Према том закону, општина је основна територијална јединица у којој се остварује локална самоуправа, која је способна да преко својих органа самостално врши сва права и дужности из

своје надлежности и која има најмање 10.000 становника, с тим што се по изузетку (када постоје посебни економски, географски или историјски разлози) може основати и општина која има мање становника од тог броја. Град је дефинисан као територијална јединица утврђена законом која представља економски, административни, географски и културни центар ширег подручја и има више од 100.000 становника, с тим што у изузетним (тј. када постоје посебни економски, географски или историјски разлози) град може имати и мање становника. На територији РС постоје 174 ЈЛС, од чега је 145 општина и 29 градова (Град Београд као главни град, 19 градова и 80 општина на подручју централне Србије, 8 градова и 37 општина на територији АПВ и 28 општина и један град на подручју АП Косово и Метохија – КиМ). У градовима се може статутом града образовати две или више градских општина и одредити да оне врше одређене послове из надлежности града. Међутим, градске општине немају положај јединица локалне самоуправе. Устав је овластио градове да својим статутима уреде сва питања оснивања градских општина, а градске општине представљају децентрализован начин обављања послова града. По угледу на јединице локалне самоуправе, статутима градова су на исти начин уређени систем органа градске општине, избор органа и друга питања. Градске општине постоје само у Београду (17), Нишу (пет) и Врању, Пожаревцу и Ужицу (по две). У Врању, Пожаревцу и Ужицу су последње формиране градске општине, с тим да фактички постоји само по једна градска општина (Врањска Бања, Костолац и Севојно) док друга градска општина постоји формално, тј. представља остатак територије града који није обухваћен подручјем основане градске општине. Ипак, формално посматрано, постојеће градске општине су организоване као и општине и градови, што их кандидује да, у ситуацији успостављања двостепене локалне самоуправе, могу да добију статус јединице локалне самоуправе.

Своје право на локалну самоуправу грађани остварују непосредно и преко својих слободно изабраних представника. Најзначајније облике непосредног остваривања права грађана на локалну самоуправу одређује Закон о локалној самоуправи (ЗЛС). Они обухватају референдум, грађанску иницијативу и зборове грађана, а ближе их уређују посебан закон о референдуму и народној иницијативи, као и статуту ЈЛС. Прописани су и облици јавних консултација и други облици учешћа грађана у управљању пословима локалне самоуправе, као и начин организовања месних заједница и других облика месне самоуправе.

ЈЛС, у складу са Уставом и законом, самостално прописују уређење и надлежност својих органа и јавних служби. Највиши орган је скупштина, коју чине одборници, бирани на четири године. Као и у случају других нивоа власти, Устав не одређује тип изборног система за избор одборника. Према Закону о локалним изборима у примени је пропорционални тип изборног система. Читава ЈЛС је једна изборна јединица, бирачи гласају за кандидатске листе политичких странака или њихових коалиција и кандидатске листе које подносе групе грађана, а мандати се расподељују применом Д'Онтовог система. Скупштина доноси статут и друге опште акте, усваја буџет и завршни рачун, доноси план развоја и просторни план општине, расписује општински референдум и врши друге послове. Такође, она одлучује о избору извршних органа општине (председника општине и општинског већа). У скупштини се мора обезбедити сразмерна заступљеност националних мањина када у ЈЛС живи становништво мешовитог националног састава. Број одборника и чланова општинског и градског већа оквирно одређује ЗЛС, а општине и градови у својим статутима утврђују тачан број одборника и чланова општинског и градског већа. Према том закону, скупштине општина могу имати од 19 до 75 одборника, скупштине градова до 90 одборника, док Скупштина града Београда има 110 одборника. Општинска и градска већа, поред председника општине и његовог заменика, односно градоначелника и његовог заменика, могу имати од пет до 11 бираних чланова (зависно од броја становника), а Градско веће града Београда 13 бираних чланова. Поред скупштине и извршних органа, ЈЛС имају управне органе и друге органе и службе, организације, јавне установе и јавна предузећа, а све њих оснивају у складу са законом и својим статутом. Постоји законом уређена могућност оснивања заједничких организација, служби, установа и предузећа за две или више ЈЛС, као и обављања послова од стране једне за другу или друге ЈЛС. Положај и зараде запослених у органима ЈЛС уређени су законом.

Према Уставу, разграничење надлежности између ЈЛС, АП и Републике почива на начелу према коме су ЈЛС и АП надлежне у питањима која се на сврсисходан начин могу остваривати унутар њих, а у којима није надлежна Република, с тим што се законом одређује која су питања од републичког, покрајинског односно локалног значаја. Основне уставне надлежности општине обухватају уређење организације њених органа и јавних служби, доношење буџета, урбанистичког плана и програма развоја општине, утврђивање симбола,

управљање имовином, прописивање прекршаја за повреде општинских прописа, старање о остваривању, заштити и унапређењу људских и мањинских права и старање о јавном информисању. Као области у којима општина, у складу са законом, има сопствене надлежности утврђене су: комуналне делатности, грађевинско и пољопривредно земљиште, локални путеви и улице, локални превоз, просвета, култура, здравствена, социјална и дечја заштита, спорт и физичка култура, заштита животне средине и заштита од елементарних непогода, заштита културних добара и др. Додатно је закону остављена могућност да се одреде и други послови које ће обављати општина (тј. послови у другим областима), али та могућност није за сада довољно коришћена.³ Уз сопствене послове, општина обавља и законом одређене поверене послове из надлежности Републике, за које јој Република обезбеђује средства. Такви послови се поверавају законима који уређују поједине области. Као критеријуми за поверавање, према Уставу се узимају у обзир ефикасније и рационалније остваривање права и обавеза грађана и задовољавање њихових потреба од непосредног интереса за живот и рад. Број таквих послова је велики и они постоје у разнородним областима. И аутономна покрајина може поверити ЈЛС одређене послове из свог изворног делокруга. Кад је реч о градовима и града Београда, утврђено је да они имају надлежности које су Уставом дате општини, с тим што се градовима законом могу поверити и друге надлежности. Међутим, и та уставна могућност је незнатно искоришћена, а поједине мање разлике постоје само у односу на надлежности града Београда. Послови ЈЛС финансирају се из њихових изворних прихода, буџета Републике, као и из покрајинског буџета када им покрајина поверава обављање послова из своје надлежности. На финансирање ЈЛС односе се системска решења о јавним финансијама, укључујући ту и решење о надзору Државне ревизорске институције. Конкретније уређење система финансирања пружа Закон о финансирању локалне самоуправе.

Уставом је признато право ЈЛС на сарадњу са ЈЛС из других држава, а та сарадња мора да се успостави и одвија у оквиру спољне политике Републике Србије, уз поштовање њеног територијалног интегритета и правног поретка и уз претходну сагласност Владе. Поред међународне сарадње, у ЗЛС је ближе уређено право ЈЛС да развијају облике међусобне сарадње, да удружују средства и оснивају заједничке органе, установе, службе и друге организације, као и да се удружују у асоцијације локалних власти. Надзор над локалном самоуправом врше органи државне управе на начин уређен у ЗЛС, с тим што је тај надзор у погледу ЈЛС на подручју АПВ поверен покрајинским органима. У вези са спровођењем изворног делокруга, надзор се заснива на контроли уставности и законитости рада локалне самоуправе. Када се ради о надзору над обављањем поверених послова из надлежности Републике, тај је надзор потпунији и уређен је Законом о државној управи. У градовима у којима су образоване градске општине, статутом града се уређује надзор града над радом градских општина у обављању поверених послова града. Судска контрола уставности и законитости аката ЈЛС је обезбеђена пред Уставним судом за опште акте, а пред Управним судом за појединачне акте. Коначно, правна заштита локалне самоуправе постоји пред Уставним судом у виду (1) жалбе против појединачног акта или радње државног и покрајинског органа којим се онемогућава вршење надлежности општине и (2) покретања поступка за оцену уставности или законитости закона или другог општег акта Републике, односно општег акта покрајине којим се повређује право на локалну самоуправу.

Уставни и законски оквир у Републици Србији обезбедио је основне правне стандарде за успостављање локалне самоуправе. Њиме је утврђено: право грађана да успоставе локалну самоуправу и њоме управљају непосредно или преко својих представника; обезбеђено је да грађани путем референдума исказују свој став приликом оснивања, укидања или промене територије ЈЛС; успостављене су надлежности локалних власти; систем надзора је заснован на контроли уставности и законитости рада локалне самоуправе и, коначно, обезбеђена је уставна и законска заштита локалне самоуправе. Међутим, иако је правни оквир који уређује систем локалне самоуправе веома развијен, то не значи да је у свему комплетан и да нема одређених недостатака. Кад је реч о усаглашености домаћег законодавства са ЕПЛС⁴, могло би се констатовати да је оно у значајној мери, али не и у потпуности усаглашено, као и то да се у пракси не спроводи потпуно и суштински садржај појединих од начела ЕПЛС приликом

³ Нпр. Закон о комуналној милицији („Службени гласник РС”, број 49/19).

⁴ У Закону о потврђивању ЕПЛС постоји један број неадекватно преведених термина са енглеског језика, што намеће потребу за изменом овог закона. На пример, термин *statute* означава законски акт, док је у овом закону задржан термин *statut*, иако он не представља закон већ општи акт који доносе аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе.

дефинисања и спровођења оквира за локалну самоуправу. Међу одредбама које Република Србија није ратификовала⁵ од великог значаја за положај локалне самоуправе било би прихватање начела супсидијарности (члан 4. став 3. ЕПЛС), према коме: „Јавне послове ће првенствено обављати они органи власти који су најближи грађанима. Уступање послова другом органу власти требало би да се заснива на процени обима и природе задатка и захтева у погледу ефикасности управе и функционисања привреде”.⁶ Ово начело је у самим темељима европског концепта локалне самоуправе, а заузима значајно место и у уређењу Европске уније (као начело које служи за расподелу надлежности између држава чланица и органа Европске уније).

Један од добрих показатеља да је начело супсидијарности заиста прихваћено и остварено јесте анализа релевантних закона и расподела надлежности. Тамо где је оно само формално усвојено, надлежности општина и градова су еnumerисане, тј. побројане у закону, а оно за шта није изричито речено да је надлежност општине, припада вишим нивоима власти (обично држави). Насупрот томе, у законима неких држава надлежности локалних власти су све оне које нису експлицитно наведене као надлежности региона или државе. То, по правилу, подразумева да је општина примарно одговорна за одређену јавну услугу на својој територији. У случају да општина нема довољно капацитета за спровођење неке надлежности, она је препушта, односно преноси неком другом (нпр. већој општини, савезу општина, округу, региону, држави). Када се погледа већ поменуто решење из Устава Србије (члан 177), по коме су ЈЛС и АП надлежне у оним пословима које је сврсисходно да оне обављају, осим ако ти послови нису у надлежности државе, чини се да нема препрека да се ЕПЛС ратификује у овом делу.

Србија није ратификовала ни став 5. истог члана, који гласи: „Тамо где су им овлашћења додељена од стране централне или регионалне власти, локалним органима власти ће, у мери у којој је то могућно, бити дата пуна слобода одлучивања у прилагођавању својих активности локалним условима”. Нератификовани члан 6. ЕПЛС утврђује начела за успостављање адекватне управне структуре, у виду права локалних власти да ту структуру, у границама општинских законских одредби, прилагоде локалним потребама и да услове рада локалних службеника ускладе са захтевима у погледу ангажовања особља високог квалитета, на основу способности и компетентности и уз стварање одговарајућих могућности за обуку, накнаде и напредовање у каријери. Други став члана 7. ЕПЛС, који такође није ратификован, односи се на услове рада и гласи: „Они треба да обухвате одговарајућу финансијску надокнаду трошкова који настану у току обављања посла о коме је реч, као и надокнаду, тамо где је то могућно, за губитак зараде или плате за посао који је обављен и одговарајућу заштиту социјалног осигурања.”⁷ Коначно, према нератификованом ставу 3. члана 8, ЕПЛС захтева се да се у обављању надзора над локалним властима буде поштовано начело сразмерности (између интервенције контролне власти и значаја интереса који треба да се њоме штити).

Поред тога што значајан део ЕПЛС није ратификован, ни начела садржана у појединим одредбама ЕПЛС нису доследно изражена у домаћем законодавству и пракси. Посебно је уочљива потреба да се развојем додатних законских механизма, адекватнијих инструмената надзора и, нарочито, оспособљавањем самих локалних власти за одговорније вршење својих функција, спрече одступања у пракси од Уставом и законом пројектованих решења. Ово се нарочито односи на начела Повеље која се тичу непосредног учешћа грађана у остваривању локалне самоуправе (члан 3. став 2. Повеље), делокруга и права на консултовање локалне самоуправе (члан 4. Повеље), управног надзора од стране централних органа (члан 8. Повеље) и финансирања локалне самоуправе (члан 9. Повеље). На одређене проблеме у вези

⁵ Да би се држава сматрала потписницом ЕПЛС, потребно је да прихвати одређени број ставова, односно одредаба овог уговора. Тако на пример, Словачка (није прихватила 10 одредби), Аустрија (није прихватила шест одредби), Чешка Република (није прихватила шест одредби), Швајцарска (није прихватила шест одредби), Белгија (није прихватила пет одредби) или Холандија (није прихватила четири одредбе, а једну је прихватила уз резерву). Са друге стране, велики број земаља је у потпуности прихватио ЕПЛС (међу њима су Словенија, Хрватска, Ирска, Италија, Бугарска или Шведска).

⁶ На енглеском језику ова одредба гласи: „Public responsibilities shall generally be exercised, in preference, by those authorities which are closest to the citizen. Allocation of responsibility to another authority should weigh up the extent and nature of the task and requirements of efficiency and economy.” И код ове одредбе се може утврдити разлика у односу на превод на српски језик.

⁷ На енглеском језику ова одредба гласи: „They shall allow for appropriate financial compensation for expenses incurred in the exercise of the office in question as well as, where appropriate, compensation for loss of earnings or remuneration for work done and corresponding social welfare protection.”

са спровођењем ЕПЛС, које је потребно истаћи у наредном периоду, указивано је и у извештајима и препорукама Комитета министара држава чланица Савета Европе и Конгреса локалних и регионалних власти Европе. Препоруке које се тичу унапређења локалне самоуправе заснивају се на извештајима о стању локалне самоуправе, а у њима се констатују уочене слабости у односу на поштовање појединих начела ЕПЛС и дају предлози мера за унапређење стања. Тако су у препоруци за Републику Србију из 2017. године (Рес. 403/2017) међу слабостима констатовани: недостатак одговарајућих капацитета за извршавање функција ЈЛС, последице забране запошљавања на регрутовање службеника, одсуство јасних законских решења о овлашћењима привременог органа који обавља функције распуштене скупштине, смањење финансијских средстава којима располаже локална самоуправа, недостатак критеријума за доделу средстава из буџетске резерве и транспарентности у процесу финансијског уједначавања.⁸

Системски правни оквир тежио је успостављању система локалне самоуправе као једнообразног (монотипског) система, јер општине, градови и град Београд имају у основи исти положај, исте органе и надлежности. О монотипности или политипности⁹ конкретног система локалне самоуправе не може се увек једнозначно говорити, јер није реч о искључивим обележјима, будући да један систем може бити претежно, али не и искључиво монотипски односно политипски. Поред тога, само анализа прописа и кључних аката којима је дефинисан систем локалне самоуправе није довољна да би се прецизно могло говорити о овим категоријама, јер у зависности од конкретизације бројних законских решења систем локалне самоуправе може имати више карактеристика једног или другог модела. Тако, на пример, иако Устав Србије као ЈЛС разликује општине, градове и град Београд, што може бити основа за политипски приступ, тренутно стање у пракси је такво да ЈЛС са статусом града нису битно другачије од општина, што систем локалне самоуправе у Србији чини монотипским. Разлике у погледу органа огледају се само у називима и бројном саставу бираних органа (скупштине и општинског, односно градског већа), а разлике у погледу надлежности су минималне и тичу се могућности делегирања градовима већег обима поверених послова, као и неколико додатних надлежности града Београда. Насупрот томе, анализа прописа у некој другој европској земљи можда неће дати толико аргумената о политипности локалне самоуправе, али је општинама дата начелно велика слобода у начину организовања и обављања послова, што у пракси доводи до битних разлика међу њима, па се може говорити о политипности, иако она није строго дефинисана у формално-правном смислу.

Монотипни систем локалне самоуправе у Републици Србији све више постаје кључна системска препрека због негативних ефеката које производи. Територијални распоред општина и градова у Србији уобличен је још средином шездесетих година прошлог века, а потом је само у мањој мери мењан. Најзначајнију промену представља повећање броја градова са пет на 29 (рачунајући ту и град Београд са посебним статусом). Често се истиче да наше општине и градови по просечној величини територије и броју становника спадају међу највеће основне јединице у Европи (535 km² и око 49.000 становника).¹⁰

Графикон 1: ЈЛС у Србији груписане по броју становника у 2020. години¹¹

⁸ Видети више на: <https://www.congress-monitoring.eu/en/45-pays.html>.

⁹ Под типологијом локалне самоуправе подразумевамо категорисање или груписање ЈЛС по неком критеријуму које служи адекватнијем дефинисању и расподели надлежности, организацији и начинима формирања локалне власти или систему финансирања. Најчешћи критеријуми класификовања општина су величина на основу броја становника (мале, средње, велике општине), тип насеља (урбане, руралне, мешовите) и рељеф (планинске, равничарске). Између ових категорија постоје и одређене правилности. Мале општине (по броју становника) обично су руралне, а често и планинске, док су веће и насељеније општине по правилу урбаније.

¹⁰ Потребно је, међутим, имати у виду да просечне вредности представљају рачунски резултат на који утичу изразито велики градови, на једној, и изразито мале општине, на другој страни. У погледу величине територије, на једном полу су мале општине, какве су Сремски Карловци са 51 km² и Лапово са 55 km², а на другом Београд са 3234 km², Краљево са 1530 km² и Зрењанин са 1327 km². Слично је и са бројем становника који се креће у распону од 1600 у Црној Трави до преко 1.600.000 у Београду. Ако се рачуна просечан број становника у ЈЛС без града Београда, тај број пада на приближно 38.000, а ако се рачуна само просечан број становника у општинама (без градова), тај број износи приближно 22.000. Мање од 10.000 становника има 19 општина, а преко 50.000 становника свега 14 јединица локалне самоуправе. Тако велике разлике постоје и у погледу броја насеља (Сремски Карловци имају једно насељено место, Лапово два, а Лесковац 144 и Београд 157).

¹¹ Подаци се односе на градове и општине без територије Аутономне Покрајине Косово и Метохија и засновани су на процени Републичког завода за статистику о броју становника у 2020. години.



Демографска регресија захватила је скоро све општине и градове у Србији. Промене броја становника у претходне три деценије (и дуже), које су засноване на кретању природног прираштаја (разлици између броја живорођених и умрлих) и стању миграционог салда (разлици између броја досељених и одсељених становника), указују на чињеницу да мали број ЈЛС има позитивне промене становништва (позитивну вредност суме природног прираштаја и миграционог салда). Само у последњој деценији, у великом броју ЈЛС укупан број становника смањен је за више од 10%. Осим негативног природног прираштаја, велики је утицај *спољних* миграција (привремено или стално исељавање ван граница Републике Србије) и *унутрашњих* миграција (кретање становништва између неразвијених и развијених делова државе, из руралних у урбане средине, првенствено у потрази за бољим условима за живот и вишим животним стандардом). У овом смислу, посебно су угрожене мање општине (оне око или испод 20.000 становника, а посебно оне са мање од 10.000 становника), неразвијена и пригранична подручја, првенствено у источном, али и у централном и другим деловима Републике Србије. Без спровођења системских и свеобухватних мера посебне подршке (које се не односе само нити првенствено на функционисање локалне самоуправе, већ превасходно на подршку економском и социјалном развоју ових заједница), велика је вероватноћа да ће се изразито негативни демографски трендови у овим локалним заједницама наставити, што ће као последицу имати повећање броја ЈЛС које ће имати испод 10.000 становника.

Унутрашње кретања становништва и пражњење одређених простора, отварају бројна и различита питања у вези са даљим функционисањем система локалне самоуправе. Посебно и најважније питање свакако јесте већ поменута потреба за интензивнијом подршком угроженим ЈЛС и њиховом одрживом деловању, не само као јединица локалне самоуправе, већ и као територијалних, друштвених и економски заједница. Поред овог приоритетног задатка, другачија дистрибуција становништва, унутрашње миграције и веће концентрисање становника у урбаним срединама¹², отвара и питање утицаја овог процеса на различите функције и сервисе локалне самоуправе (посебно комуналне услуге или јавне услуге у области предшколског образовања, културе, спорта...). Локалне и државне јавне функције и услуге потребно је у будућности развијати и прилагођавати тако да одговоре нараслом броју корисника у једном делу локалних заједница (првенствено у урбаним зонама), али и да обезбеде максималну могућу доступност и квалитет на свим деловима територије целе државе или неке ЈЛС, без обзира на њену величину, територијалну конфигурацију или структуру насељених места (погранична насељена места, руралне и планинске средине и др.).

У ранијим, мањим или већим, реформама које су спровођене у области локалне самоуправе, демографски трендови у протеклих пола века анализирали су становишта њиховог утицаја на одрживост система локалне самоуправе и евентуалне промене у њему. Крупне промене у броју становника градова и општина, економској снази и другим капацитетима нису довеле до значајнијих промена монотипности система локалне самоуправе. Последица тога је да општине и градови већ више од пола века функционишу у истом територијалном оквиру и мање-више истом функционалном оквиру, без обзира на њихову

¹² Поједине анализе показују да Србија спада и групу земаља у којима значајан део становништва живу у главном граду (просек на нивоу ЕУ је око 17%, а у Србији око 23%). Видети: NALAS (2018) *Fiscal Decentralization Indicators for South-East Europe: 2006–2017*, http://www.nalas.eu/Publications/Books/FDReport_18.

величину или капацитете. Најочигледнији пример међусобног разликовања највеће (град Београд) и најмање ЈЛС (Црна Трава) према броју становника је однос 1000:1. Иако разликовање града Београда и других јединица локалне самоуправе произлази из положаја града Београда као главног града, чији се положај уређује посебним законом и коме се могу пренети и друге надлежности (осим оних које су пренете јединицама локалне самоуправе), не може се закључити да различите функције и послови које врши главни град у систему локалне самоуправе, довољно сразмерно прате демографске, територијалне, економске и друге разлике између главног града и других ЈЛС. Слично, па и више, важи и у вези са положајем и поређењем великих, али и свих градова у односу на општине, посебно оне најмање, јер међу њима нема разлике у надлежностима локалне самоуправе.

У пракси, постојећа ситуација доводи до изостанка капацитета појединих ЈЛС да врше своје послове на квалитетан начин, и таквог положаја других да немају законски основ да обаве поједине функције, иако имају довољно капацитета. Малим општинама додељују се за њих превелики задаци, а велике општине и градови спутани су да преузму многе задатке који су од локалног интереса и које би могли да ефикасно обављају. Тај линеарни приступ („исти послови свим ЈЛС“) који се примењује приликом децентрализације послова државне управе, првенствено према процени могућности просечне локалне заједнице да их обавља, производи бројне тешкоће у функционисању читавог система локалне самоуправе и ограничава његов даљи развој. Надлежности градова су у основи једнаке надлежностима општина, што градове чини тек великим општинама са формално другачијим статусом. Такав положај градовима не пружа прилику да адекватније одговоре на специфичне изазове управљања урбаним заједницама и да се развију у регионалне центре и носиоце развоја. Иако Устав предвиђа монотипски карактер локалне самоуправе, он отвара и врата томе да се у функционалном смислу одступи од начела „монотипности“ локалне самоуправе тиме што би се положај града уредио нешто другачије од положаја општине, и то тако што би се територијалним јединицама које буду утврђене као градови могле поверити шире надлежности, кроз одговарајуће секторске законе. Међутим, у претходном периоду овај потенцијал није шире искоришћен, нити су довољно развијени одређени облици међуопштинске сарадње којом би могао да се превазиђе барем део постојећих изазова монотипског система локалне самоуправе.

Иако уставна решења за систем локалне самоуправе омогућују да се он даље значајно развија и унапређује, део реформи ипак изискује измене у Уставу, о којима треба да се отвори шири дијалог (нпр. увођење двостепене локалне самоуправе, регионалног нивоа самоуправе, јачање финансијске аутономије локалне самоуправе – гаранције прихода или права на самостално прописивање локалних пореза и накнада и др.). При будућем разматрању новог модела система локалне самоуправе, неопходно је имати у виду економски, демографски, образовни, културолошки, информационо-комуникациони и политички контекст. Правилно постављање ових односа зависи и од тога да ли се модел локалне самоуправе заснива на монотипности или политипности, једностепености или двостепености, да ли постоји и каква је улога нецентралног административног степена (управни округ), да ли ће се успоставити региони и са каквим статусом и надлежностима, као и колика је територија, колико је број становника и какви су економски и кадровски потенцијали ЈЛС.

Иако су потребне значајне функционалне промене, није неопходна значајнија промена територијалне организације, јер су ЈЛС у Србији релативно велике по површини и броју становника. То је повољна околност за остваривање идеје ЕПЛС да би органи ЈЛС требало да обављају што шири круг послова и претпоставка да то буде успешно. Међутим, даљи развој локалне самоуправе и јачање њеног положаја у систему јавне управе претпоставља примену већ поменутог начела супсидијарности. Услед другачије улоге јавне управе и нових метода рада (нпр. дигитализација), требало би испитати потребу за увођењем нових послова, престанком појединих постојећих послова или променом начина њиховог обављања. Уз узимање у обзир демографских, географских, економских и техничко-технолошких параметара, јавног интереса, као и критеријума делотворности, ефикасности и економичности, треба предвидети територијални ниво на коме се најквалитетније могу обављати релевантни послови и пружати јавне услуге.¹³ При томе, требало би остварити што већи степен децентрализације и

¹³ У првој фази реформи потребно је имати у виду границе предвиђене одредбом члана 190. Устава о „гарантованој“ надлежности ЈЛС. Са евентуалном променом Устава, прерасподела послова могла би се утврдити у складу са наведеним критеријумима, Европском повељом о локалној самоуправи, уз евентуално другачији круг гарантованих

деконцентрације послова, како би се они приближили грађанима и одразили локалне специфичности. У овом правцу позитивно делује и дигитализација, јер омогућава децентрализовано и деконцентрисано прикупљање података, централизовано обједињавање и праћење стања, уз поново децентрализовано и деконцентрисано доношење одлука и управно поступање.

Поред начела децентрализације и деконцентрације, која треба да буду водиле реформе система локалне самоуправе, потребно је применити и начело стандардизације како би послови били обављани са истим степеном квалитета у свим ЈЛС, у циљу равноправног третмана свих грађана и правних лица и потпуног остварења јавног интереса. Функционисање локалне самоуправе треба да ствара услове да се неповољне тенденције неравномерног развоја и миграција преокрену. Постојеће препреке би могле бити једним делом превазиђене интензивним програмом јачања капацитета малих општина, што би могло допринети заустављању или преокрету негативних демографских и миграционих тенденција. Други правац било би увођење условљеног делокруга (додељивањем нових послова ЈЛС по испуњавању одређених прописаних услова) и факултативног делокруга ЈЛС (нови послови би се понудили, односно на њихову иницијативу преносили оним ЈЛС које их желе, а испуњавају услове за то). Коначно, развијањем и подстицањем међуопштинске сарадње (која би могла бити и обавезна, барем док дате ЈЛС не стекну капацитет за самостално обављање послова), али и препуштањем нових надлежности градовима и граду Београду, који по правилу имају више капацитета у односу на општине, направио би се одлучнији корак у правцу напуштања једностепеног и монотипског модела.

IV.2. Локални изборни систем

Србија је у последње три деценије користила различите изборне системе на различитим нивоима власти. Одборници скупштина ЈЛС у три циклуса локалних избора бирани су већинским изборним системом. На локалним изборима 1992. и 1996. године коришћен је двокружни већински изборни модел. Он је 2000. године замењен већинским системом релативне већине. Директан избор одборника од стране грађана главна је позитивна карактеристика овог изборног система. Фабриковање већине – натпредстављеност великих странака и потпредстављеност различитих мањина – кључна је негативна последица због којих је овај изборни систем замењен. Четврти по реду локални избори 2004. године одржани су по пропорционалном изборном систему – општина/град једна изборна јединица, затворена блокирана изборна листа, тропроцентни изборни праг, Хер-Нимајерова формула за расподелу мандата. Непосредан избор председника општина и градоначелника примењен је само 2004. године, а напуштен је због значајног броја блокада рада јединице локалне самоуправе због политичких супротстављања скупштинске већине и непосредно изабраног председника општине / градоначелника. Ова ситуација је повремено била присутна у око 60 ЈЛС.

После доношења Устава Републике Србије 2006. године, у изборном систему су извршене значајне промене. Прво, обезбеђена је обавезна примена изборних квота за жене, не само на листама него и међу изабраним представницима. Друго, у жељи да онемогуће страначке прелетаче да мењају вољу бирача, уставописци су прописали да је „народни посланик слободан да, под законом одређеним условима, неопозиво стави свој мандат на располагање политичкој странци на чији је предлог изабран за народног посланика” (члан 102. став 2). Ова уставна норма је слободни мандат представника претворила у неку врсту везаног, страначког мандата и верификовала праксу „бланко” оставки, али није зауставила праксу промене страначке припадности, клијентелизма и мењања воље бирача. Примедбама Венецијанске комисије, Европске комисије и Европског парламента и одлуком Уставног суда¹⁴ суспендује се низ норми у Закону о локалним изборима које су показале како се наведена уставна одредба може „развијати” узимањем „бланко” оставки још од кандидата. Надаље, Устав прописује да скупштина општине одлучује о избору извршних органа општине, у складу

сопствених послова у складу са начелима монотипности или политипности, односно једностепености или двостепености.

¹⁴ Одлука Уставног суда, („Службени гласник РС”, број 28/11).

са законом и статутом, а да се избор извршних органа града и града Београда уређује законом (члан 191. ст. 4 и 5).¹⁵

Као последица уставних реформи, 2007. године усвојен је нови Закон о локалним изборима. С обзиром на то да је систем локалне самоуправе у Србији заснован на једностепеном монотипском моделу локалне самоуправе, одборници у свим скупштинама јединица локалне самоуправе бирају се по истоветном изборном моделу. Постојећи правни оквир за локалне изборе, примењиван од 2008. године, карактеришу пропорционални изборни систем, ЈЛС као једна изборна јединица, затворена блокирана изборна листа, изборни праг од 3% гласова грађана који су гласали (који се примењује од избора 2020. године, на претходним изборима изборни праг је износио 5%), расподела мандата која се обавља по методу највишег делитеља – Д'Онтовог формулом, као и гарантована заступљеност мање заступљеног пола (40% кандидата на листи од 2020. године, раније 30%).

Главни квалитети актуелног изборног система су:

- пропорционалност – верно пресликавање расположења бирачког тела – политичке странке су представљене у парламентима сходно својој изборној снази,
- адекватна заступљеност националних мањина и
- значајна заступљеност мање заступљеног пола – жена.

Међутим, идеја о потреби за суштинском реформом актуелног изборног модела присутна је у политичкој јавности Србије, са променљивим интензитетом, две деценије. У почетку, она је била усмерена на критику појединих института, да би се постепено уобличио у целовито виђење структурних проблема које изборни систем производи у политичком систему. Дебата парламентарних странака, академских стручњака и невладиног сектора, уз асистенцију међународних организација, делимично је реализовала реформе појединих изборних института. Донети су нови закони о политичким странкама и о јединственом бирачком списку. Кретање новца у изборним процесима нормативно је побољшано решењима из добре упоредне праксе у домену финансирања избора и странака кроз Закон о финансирању политичких активности („Службени гласник РС”, бр. 43/11, 123/14 и 88/19).¹⁶ Коначно, почетком 2020. године измењен је и Закон о локалним изборима и изборни праг смањен на 3% освојених гласова, ојачана је представљеност мање заступљеног пола (на изборној листи мора бити најмање 40% кандидата мање заступљеног пола) и додатно је унапређена позитивна дискриминација странака које представљају националне мањине, али и ограничена злоупотреба позиције мањинске странке.

Поред тога, реформа изборног система обухватиће израду посебних анализа како би се сагледао простор за унапређење изборног система и симулације ефеката различитих модела. Након израде ових анализа, биће организован дијалог са политичким странкама, стручном јавношћу, цивилним друштвом и грађанима о резултатима спроведених анализа, који ће имати за циљ дефинисање правца за евентуалне промене уз постизање сагласности кључних актера и опште јавности. Уколико се реализују промене правног оквира за локалне изборе, потребна је и припрема новог приручника за спровођење локалних избора, који би се припремио у сарадњи МДУЛС и СКГО, уз увођење обавезе стручног усавршавања за руководство локалних изборних комисија, а у склопу тога, израду националног програма е-обуке.

IV.3. Организовање и рад органа, установа и предузећа у локалној самоуправи

У сагледавању правног оквира за организовање обављања послова локалне самоуправе, треба поћи од највиших правних аката који уређују ово питање. Устав Републике Србије и Европска повеља о локалној самоуправи (ЕПЛС) утврђују овлашћења локалних

¹⁵ Овакве уставне одредбе отвориле су, између осталог, и дебату о томе да ли је избор председника општина непосредно забрањен или је уређивање те материје препуштено закону, односно да ли постоји могућност непосредног избора градоначелника, пошто се у наведеним ставовима избор извршних органа Града Београда уређује законом.

¹⁶ Закон о политичким странкама („Службени гласник РС”, бр. 36/09 и 61/15 – Одлука УС), Закон о јединственом бирачком списку („Службени гласник РС”, бр. 104/09 и 99/11).

власти с једне стране, и ограничења државе, с друге стране, у уређивању овог питања. Устав у члану 179. утврђује: „Аутономне покрајине, у складу са Уставом и статутом аутономне покрајине, а јединице локалне самоуправе, у складу са Уставом и законом, самостално прописују уређење и надлежност својих органа и јавних служби.” У члану 3. став 1. ЕПЛС стоји: „Локална самоуправа означава право и способност локалних власти да, у оквиру законских ограничења, уређују послове и управљају битним делом јавних послова под својом одговорношћу и у интересу локалног становништва.” Из цитираних одредби Устава и ЕПЛС произлази полазно питање које су границе државног уређивања организације обављања послова ЈЛС, а која су овлашћења ЈЛС која представљају њихово аутономно право за уређивање овог питања. Устав је утврдио овлашћење ЈЛС да „самостално прописују уређење и надлежност својих органа и служби”, у складу са Уставом и законом, на сличан начин као и ЕПЛС¹⁷. Из ових одредби произлази да се Уставом и законом утврђују који су то органи и службе као и њихове надлежности, а да је ЈЛС остављено овлашћење да уређују она питања која нису утврђена овим прописима.

С обзиром на то да се Уставом и законом утврђују надлежности ЈЛС, као и њихови органи и службе, могло би се закључити да је неспорно овлашћење државе да уређује организационе облике којима ЈЛС обезбеђују вршење својих надлежности. Насупрот овоме, питања унутрашње организације и организационих облика, по правилу, нису предмет императивних норми па представљају предмет аутономије ЈЛС. Генерално посматрано, у ЈЛС имамо:

- органе ЈЛС – скупштину (највиши и представнички орган), градоначелника / председника општине и градско/општинско веће (извршни органи) и градску/општинску управу, који су регулисани ЗЛС и у мањој мери другим прописима; поред наведеног, условно се могу прихватити и одредбе Закона о правобранилаштву („Службени гласник РС”, број 55/14) које на индиректан начин уводе и градско/општинско правобранилаштво као орган ЈЛС;
- јавне службе које оснивају ЈЛС у складу са Законом о јавним службама и законима који уређују поједине делатности јавних служби;
- посебне службе које се оснивају у складу са посебним законима, као што су Закон о буџетском систему („Службени гласник РС”, бр. 54/09, 73/10, 101/10, 101/11, 93/12, 62/13, 63/13 – испр., 108/13, 142/14, 68/15 – др. закон, 103/15, 99/16, 113/17, 95/18, 31/19 и 72/19), Закон о планирању и изградњи („Службени гласник РС”, бр. 72/09, 81/09 – испр., 64/10 – одлука УС, 24/11, 121/12, 42/13 – одлука УС, 50/13 – одлука УС, 98/13 – одлука УС, 132/14, 145/14, 83/18, 31/19 – др. закон и 9/20), Закон о бесплатној правној помоћи итд.

Јавне службе по претежним организационим формама могу бити:

- јавне установе у областима образовања, науке, културе, физичке културе, ученичког и студентског стандарда, здравствене заштите, социјалне заштите, друштвене бриге о деци, социјалног осигурања и здравствене заштите животиња и
- јавна предузећа у областима енергетике, путева и комуналних услуга и у другим областима одређеним законом.

IV.3.1. Организација и рад органа ЈЛС, градских општина и месних заједница

ЗЛС дефинисани су органи ЈЛС, као и њихова улога у систему локалне самоуправе. У погледу функционисања и рада скупштине, као највишег органа локалне самоуправе, и других органа ЈЛС, може се констатовати да је систем локалне самоуправе прилично стабилан и да промена локалних политичких прилика, тј. односа снага у скупштини ЈЛС, по правилу, не доводи до блокаде рада и распуштања скупштине општине или других негативних последица

¹⁷ Овде треба имати у виду члан 6. став 1. ЕПЛС који гласи: „Не доводећи у питање општије статутарне (законске) одредбе, локалне власти могу да одреде сопствену унутрашњу административну структуру како би је прилагодили локалним потребама и обезбедиле ефикасну управу.” Овај члан Република Србија није ратификовала и његова примена није обавезна.

које би онемогућиле рад и функционисање органа ЈЛС. И поред тога, постоје одређени проблеми и недостаци у организацији и раду органа ЈЛС, чије решавање би довело до суштинског унапређења рада и функционисања органа ЈЛС, а тиме и целокупног система локалне самоуправе.

Скупштина општине

У складу са Уставом и ЗЛС, скупштина је представнички и највиши орган локалне самоуправе, који врши основне функције локалне власти. Основну садржину функција скупштине чини:

- доношење статута, прописа и других општих аката из оквира права и дужности ЈЛС;
- оснивање и надзор над радом служби, јавних предузећа, установа и организација;
- избор и разрешење носилаца одређених функција (председника општине, чланова општинског већа, председника скупштине и других званичника);
- вршење других послова из оквира права и дужности ЈЛС утврђених законом и статутом.

С обзиром на то да скупштина доноси све опште акте (осим одлуке о привременом финансирању ЈЛС и акта о унутрашњој организацији и систематизацији управе), јасно је да је скупштина носилац нормативне функције. У оквиру изборне функције скупштина бира, поставља или именује, поред наведених функционера, и секретара скупштине, правобраниоца, локалног омбудсмана, директоре локалних јавних и комуналних предузећа, установа, чланове управних и надзорних одбора и друге. Поред наведене нормативне и изборне функције, надзорна функција представља окосницу успостављеног система локалне самоуправе и један од темеља функционисања скупштине у целини. Управо за надзорну функцију се може рећи да је недовољно развијена и недовољно нормативно уређена. ЗЛС у основним цртама назначује надзорну функцију скупштине, а ближа разрада облика и начина остваривања ове функције препуштена је посебним законима и актима ЈЛС. Утисак је да, за разлику од нормативне и „изборне“ функције, у важећим статутима и пословницима о раду, односно у пракси, надзорна функција скупштине није уопште или није у довољној мери изражена. Наиме, скупштински надзор над радом извршних органа, јавних предузећа, установа и других органа и служби подразумева обавезу тих субјеката да скупштини подносе извештаје о свом раду (редовно, периодично). Кроз анализу значајног узорка пословника о раду скупштине општине, коју је 2018. године спровела СКГО, није утврђено да су ова обавеза за те субјекте, односно овлашћења скупштине и поступање скупштине по поднетим извештајима, конкретизовани. Наиме, пословници најчешће нису имали посебних одредаба о начину разматрања тих извештаја на седници скупштине, њиховом претходном разматрању на одговарајућим радним телима скупштине нити су прописивали садржину извештаја или рокове за подношење и разматрање. Са друге стране, иако то није била шира пракса у раду скупштине ЈЛС, према последњим анализама статута ЈЛС, велики број ЈЛС предвидео је могућност организовања јавних слушања (у складу са ЗЛС), која су важан инструмент за остваривање надзорне функције скупштине.

Скупштинска контрола извршних органа јесте битна одлика представничке власти и предвиђена је чланом 48. ЗЛС, који предвиђа да председник општине и општинско веће редовно извештавају скупштину општине, по сопственој иницијативи или на њен захтев, о извршавању одлука и других аката скупштине општине. Ова одредба предвиђа обавезу извештавања, међутим не одређује ту обавезу у погледу периода и последица неусвајања извештаја већ оставља отворен простор за уређивање овог питања кроз локалне акте, првенствено кроз статут и пословник о раду скупштине општине. То се, пре свега, односи на прецизирање периода „редовног“ извештавања, одређивање питања која извештај обавезно садржи, обавезу разматрања извештаја на свим сталним радним телима скупштине, обавезу извршних органа и рокове за кориговање извештаја, уколико га скупштина оцени као непотпун или нејасан, последице неприхватања извештаја у целини и слично. То даље значи да је извршним органима препуштено да сами одреде питања која ће обухватити извештајем, а сваком радном телу да одлучи да ли ће тај извештај претходно разматрати.

Посебан сегмент скупштинске контроле је контрола од стране одборника скупштине. ЗЛС (члан 31. став 3) утврђује да „Одборник има право да буде редовно обавештаван о питањима од значаја за обављање одборничке дужности, као и да на лични захтев од органа и

служби општине добије податке који су му потребни за рад. За благовремено достављање обавештења, тражених података, списка и упутстава одговоран је секретар скупштине општине, а начелник општинске управе, односно управе за поједине области – када се обавештење, тражени податак, спис и упутство односе на делокруг и рад општинске управе.” Из цитиране одредбе би се могло закључити да се добијање података на лични захтев може сматрати правом на постављање одборничких питања, иако то није изричито утврђено. Посебно је питање уређивање права на интерпелацију, којим би се значајно унапредила контролна улога одборника. Битан сегмент организације и рада скупштине, на који је неопходно обратити пажњу, чине радна тела скупштине, чији се број, избор, права и дужности регулишу пословником о раду скупштине. Скупштина оснива радна тела која разматрају питања из њене надлежности, дају мишљења на предлоге прописа и одлука које она доноси и обављају и друге послове утврђене статутом општине. Радна тела имају циљ да олакшају рад скупштини, као и да се питања о којима се одлучује детаљније размотре пре стављања на дневни ред седнице. Такође, важан аспект скупштинске контроле рада органа, јавних предузећа, установа и других органа и служби ЈЛС јесте и утврђивање обавезности расправе на радним телима скупштине о њиховом раду.

Међутим, иако су радна тела важан механизам за праћење рада свих органа и организационих облика у оквиру једне ЈЛС, у стварности су послови и овлашћења радних тела углавном сведени на давање мишљења о предложеним актима, а њихова активност везана је за седницу скупштине, јер разматрају само питања која су на дневном реду седнице. У неким општинским статутима се чланство у појединим радним телима ограничава на одборнике. Чест је случај да стална радна тела скупштине нису пословником овлашћена за предлагање одлука (и амандмана на предлог одлуке) из области за коју су надлежна, као и постојање правила да скупштина може разматрати и одлучивати о општем акту и ако нема мишљење ових субјеката, чиме се њихов значај у потпуности занемарује. Осим спорадично, активнију улогу радних тела и савременије методе рада пракса не познаје, а пословници не предвиђају. Такође, у великом броју ЈЛС не постоји електронски систем за рад скупштине (и других повезаних система који могу бити од значаја за квалитетнији и сигурнији рад скупштине, попут електронске базе аката) који могу значајно повећати продуктивност одборника, скратити време потребно за достављање материјала одборницима, као и смањити трошкове (штампање и достава материјала одборницима, медијима, надлежнима у локалној управи, јавним предузећима и осталима). Ради јачања надзорне функције скупштине, потребно је предвидети активнију улогу радних тела (да прате стање у области за коју су основана, предлажу скупштини доношење одговарајућих одлука, врше контролу рада односно надзор у областима за које су основана, остварују сарадњу са институцијама у тим областима и слично), учврстити њихов значај, посебно радних тела чији је циљ праћење рада установа и јавних предузећа, као и предвидети друге „специјалне” облике контроле кроз оснивање повремених, *ad hoc* радних тела.

У раду локалних скупштине примећени су проблеми и у интерном систему контроле нормативних аката које доноси ЈЛС, што може имати озбиљне последице због могућности усвајања незаконитих или неусаглашених општих аката. Као субјекти контроле унутар ЈЛС појављују се, првенствено, њена скупштина и општинско, односно градско веће (и донекле управа, као орган задужен за припрему аката). Како до активирања система контроле долази тек када ЈЛС начине пропусте усвајањем ових аката, јачање скупштинских механизма контроле приликом усвајања локалних прописа важно је за унапређење квалитета локалних прописа и других аката. Из овога произлази да би надзорна функција скупштине требало да буде ојачана тако што би њена радна тела која врше надзор над радом (извештаја) предузећа и установа имала стални карактер (стална радна тела) са неопходним нивоом стручности чланова радног тела (могућност учешћа и других лица осим одборника). Уколико постоји процена да је потребна и већа правна контрола аката, у овом правцу би могла да се размотри могућност и да се изменом ЗЛС отвори простор за успостављање мање стручне службе секретара скупштине или посебног скупштинског одбора, која би имала задатак да проверава усклађеност свих аката који се предлажу скупштини са Уставом, законом, статутом и другим општим актима ЈЛС.

Конечно, с обзиром на то да сваки орган припрема план рада и подноси извештај скупштини као највишем органу, логично је и оправдано размотрити потребу за увођењем обавезног програмирања рада скупштине и извештавања о њеном раду. Анализа садржаја пословника о раду локалних скупштине показује да је само у једном пословнику предвиђено да скупштина доноси програм рада (најкасније на децембарској седници текуће године за

наредну). Без обзира на то што се поједине активности скупштине не могу унапред планирати (углавном због честих промена закона), чињеница је да би рад скупштине требало усмеравати, као и одредити приоритете и рокове за обављање одређених задатака. Истовремено, програм рада скупштине је полазиште за разматрање извештаја о раду других органа и организација ЈЛС. Програм рада скупштине за наредну годину, као и извештај о раду скупштине за протеклу годину треба да буду доступни јавности (у средствима јавног информисања, на интернет страници ЈЛС или у одговарајућој публикацији).

Извршни органи ЈЛС

Општинско веће је колективни извршни орган, који чине председник општине, заменик председника општине и чланови, чији број се одређује статутом (у складу са бројем становника у ЈЛС), али не може бити већи од 11, изузев у случају града Београда који може да има 13 чланова (члан 25. Закона о главном граду). Чланови већа могу имати задужења за поједине области и бити на сталном раду у општини.

У складу са ЗЛС, председник општине представља и заступа општину, предлаже начин решавања питања о којима одлучује скупштина, наредбодавац је за извршење буџета, усмерава и усклађује рад општинске управе, доноси појединачне акте за које је овлашћен законом, статутом или одлуком скупштине и врши друге послове утврђене статутом и другим актима општине. Његова позиција у извршној власти, и као инокосног органа и као председника општинског већа, са значајним правима и одговорностима у погледу одлука већа, додатно истичу доминантну улогу те функције. Председник општине такође предлаже свог заменика и чланове већа, представља веће, сазива и води његове седнице и одговоран је за законитост рада општинског већа.

Свакако најспорнија надлежност и највећи изазов у вези са функционисањем и радом општинског већа јесте његова надлежност за решавање у управном поступку у другом степену о правима и обавезама грађана, предузећа и установа и других организација у управним стварима из надлежности општине. Наиме, с обзиром на то да је веће политички орган састављен од људи различитих професија, потребно је преиспитати концепт већа као органа који у другом степену одлучује о правима и обавезама грађана и других субјеката. Ово питање је нарочито значајно ако се има у виду да предлоге одлука већа у другом степену припрема општинска/градска управа која је поступала у првом степену. Ради одређивања правца у решавању овог питања, треба сагледати функционална решења у другим областима, примера ради у успостављеној жалбеној комисији која одлучује по жалбама на решења којима се уређују поједина питања из радно-правног положаја запослених из Закона о запосленима у АП и ЈЛС.

Општинска управа

Модернизација локалне управе, првенствено кроз увођење нових модела и метода рада, дигитализацију и развој електронске управе, треба да служи смањењу трошкова, поједностављењу и транспарентности функционисања локалне самоуправе, као и повећању доступности њених услуга грађанима и привреди. Поред тога, системски приоритет јесте деполитизација локалне управе, односно професионални развој управе која је отпорна на политичке промене и отпорна на могуће негативне утицаје на законитост у њеном раду.

Као један од организационих проблема управе истиче се недостатак законске (или подзаконске) регулативе која би утврдила ближа јединствена правила за успостављање унутрашње организације и систематизације радних места у општинској и градској управи. Примера ради, за органе државне управе Влада је прописала општа начела која се примењују приликом организације и систематизације. Такође, Законом о запосленима у АП и ЈЛС, Аутономна покрајина преко својих органа, служби и организације уређује начела за унутрашњу организацију и систематизацију радних места. Међутим, закони не предвиђају ни сходну примену ових начела од стране ЈЛС. Иако је неспорно да је у начелу исправно и у складу са ЕПЛС да се та питања уређују одлуком о организацији управе и правилником о систематизацији радних места, непостојање јединствене регулативе доводи до различитих приступа уређивању унутрашње организације и систематизације. Поред добрих примера, постоје и они за које се може рећи да имају негативан утицај на успешно остваривање функција управе. Тренутна ситуација јесте таква да број и структура одељења у оквиру управе као

јединственог органа, као и број одељења и управа у градовима који имају више управа, не стоје у корелацији са величином ЈЛС и обимом послова, нити се може извести било какав јасан закључак о начелима према којима су послови обједињени у одељења и управе. Ни линије разграничења делокруга између одељења и управа нису јасно изведене, уже организационе јединице су бројне, организују се на два до три, а понекад и на четири и више нивоа (одељења, односно секретаријати, службе, одсеци, групе, реферати), при чему често у њиховом успостављању нема логичног критеријума. Систематизације радних места су често различите од стварног стања попуњености, а описи послова у систематизацији често не одговарају ономе што извршиоци стварно раде. Ови и други налази изнети су и у Функционалној анализи која је урађена 2019. године у 15 ЈЛС.¹⁸ Налази ове анализе говоре у прилог потреби за реорганизацијом и унапређењем унутрашње организације и систематизације у циљу креирања адекватније и оптималне организације управе.

У вези са тиме стоји и у овој анализи препознат проблем оптимизације рада и ефикасности управе приказан кроз распон контроле (однос између непосредних руководилаца и запослених чијим радом руководе) који је често постављен произвољно и креће се од 1:1 до 1:10 и више. Међусобни однос између броја стручних извршилаца, пратећег и помоћног особља је такође неповољан (недовољно стручних извршилаца, а превише пратећег и помоћног особља), а посебно је лош однос између оних који пружају услуге грађанима, односно другим странкама и оних који обављају послове подршке (на штету првих). Као јасан пример недовољне ефикасности (али и оптерећености запослених услед недостатка високо стручног кадра) могу се видети налази функционалне анализе којима је установљено да 61,5% запослених обавља послове у оквиру три функције, 22% запослених обавља послове у оквиру укупно две функције, а тек 16,5% запослених обавља само једну функцију. Због свега овога, правилно успостављена унутрашња организација и адекватна систематизација долазе у ред важних претпоставки за успешно обављање послова.

Проблем који начелници управа (и други представници ЈЛС) истичу у први план јесте лоша кадровска структура запослених у управи, која неповољно утиче на управни капацитет ЈЛС. Мере које су предузете да би се ограничио, односно смањено број запослених, као и смањење плата су допринеле још већем одливу најстручнијих кадрова, с тим што је то само део разлога који су допринели тренутној ситуацији. Поред поменуте рационализације, на лошу кадровску структуру утицај има и још увек недовољно развијен систем управљања кадровима, о чему ће касније бити више речи. Такође, негативан утицај приметан је и тамо где постоји запошљавање по политичким основама, а посебно уколико оно није засновано на потребним компетенцијама за одговарајуће радно место. Питању броја запослених у локалној управи, а и генерално, мора се приступити на другачији начин. Неопходно је извршити функционалну анализу, утврдити тачне потребе у погледу броја и стручне спреме запослених и затим, у сарадњи са општинама и градовима, односно субјектима на које се односи смањење броја запослених, приступити решавању овог питања. Смањење броја запослених не сме да буде на штету капацитета ЈЛС и без дугорочне стратегије развоја и унапређења способности органа и служби за обављање послова ради којих су формиран.

Градске општине

Уставом РС је прописано да се статутом града могу образовати две или више градских општина и уредити послови из надлежности града које врше градске општине (чл. 189. ст. 4. и 5.). Ако се пође од Устава, јасно је да се питање образовања и уређивања градских општина не уређује законом. Једини делимични изузетак од овог правила успостављен је чланом 6. ст. 2. и 3. Закона о главном граду: „Ради ефикаснијег и економичнијег обављања одређених надлежности града Београда, у оквиру законом утврђене територије града Београда, Статутом града се образују градске општине. Градска општина има својство правног лица и има свој печат.” Из наведеног произлази законска обавеза да град Београд мора да има градске општине, као и законско уређивање положаја градских општина као правног лица са правом на свој печат. Ова специфичност произлази из посебног уставноправног положаја града Београда

¹⁸ Функционална анализа је урађена у оквиру пројекта „Подршка спровођењу Акционог плана Стратегије реформе јавне управе – реформе локалне самоуправе 2016–2019”, који реализује Министарство за државну управу и локалну самоуправу (МДУЛС), уз подршку Швајцарске Владе. МДУЛС је за реализацију овог пројектног задатка ангажовало конзорцијум *Change Management Consultants – OPTIMUS – Центар за добро управљање*.

као главног града, а на основу одредбе Устава из члана 189. став 6. која предвиђа да се положај града Београда, главног града Републике Србије, уређује законом о главном граду и статутом града Београда. Независно од наведене разлике између града Београда и других градова, већ је раније наведено да су градске општине, по угледу на јединице локалне самоуправе, статутима градова на исти начин уређене кад је реч о органима градских општина, изборима органа, радно-правном положају запослених и другим питањима.

У погледу успостављања градских општина и уређивања њиховог делокруга, спроведена је децентрализација у систему локалне самоуправе и препуштено је грађанима и њиховим изабраним представницима у градским органима да дефинишу потребу за оснивањем градских општина и садржај својих градских општина. Основна сврха постојања градских општина је да се послови градова као великих територијалних локалних заједница обављају што ближе грађанима. Када се то има у виду, захтев за јачањем градских општина и већом „унутрашњом децентрализацијом” у оквиру градова јесте оправдан. С обзиром на то да градске општине представљају облик организовања обављања послова града, у пракси постоје значајније разлике између градских општина које су образоване у више градова. Оне се првенствено препознају кад је реч о надлежностима и пословима који су им поверени из оквира изворног делокруга градова. Ту треба имати у виду да постојеће разлике у надлежностима и пословима које обављају градске општине у Републици Србији јесу превасходно условљене дужином њиховог постојања (већина градских општина у Београду постоји више деценија док су нпр. градске општине Костолац, Врањска Бања и Севојно образоване тек пре неколико година), па тиме и периодом изградње њихових капацитета. Такође, треба сагледати и чињеницу да је формирање и деловање градских општина део укупне динамике остваривања локалне самоуправе у самим градовима. Конституисање градских општина и преношење послова локалне самоуправе на њих није неповратан процес, јер је увек могуће послове претходно поверене градским општинама преузети назад на ниво града (нпр. послови озакоњења у граду Београду).

Будући да градови задржавају законску одговорност за обављање послова из свог изворног делокруга, без обзира на то да ли су неке од тих послова поверили градским општинама, неспорна је потреба за тиме да се градови активније укључе у развој капацитета градских општина и створе услови да се значајни послови града обављају што ближе грађанима и привреди. Када се посматра постојање простора за поверавање послова градским општинама, потребно је сагледати стање у погледу кадровских, организационих и техничких капацитета градских општина за стручно и ефикасно обављање тих послова. Досадашња пракса поверавања послова градским општинама најчешће је била линеарна, тј. једнака за све по угледу на поверавање послова државне управе ЈЛС (ако се изузме нешто другачије уређивање делокруга приградских и градских општина из уже градске зоне у Граду Београду). За спровођење процеса „унутрашње децентрализације градова” неопходно је да градови заједно са градским општинама сагледају послове града које би требало поверити градским општинама, али и да утврде услове и критеријуме који морају да буду испуњени како би градске општине биле у могућности да их преузму и обављају. Као што је један од примарних циљева реформе система локалне самоуправе изградња укупних капацитета ЈЛС за ефикасно и стручно обављање послова, тако је неопходно и да градови унапређују капацитете градских општина за пружање услуга грађанима и привреди. Примера ради, реализацијом неке врсте „мапе пута” за изградњу потребних капацитета сваке од градских општина, могли би се створити услови за даље преузимање обављања поверених послова града. И у процесу дистрибуције одговорности за спровођење локалних јавних услуга на територији градова, као и у самом систему локалне самоуправе треба превазићи праксу линеарног поверавања послова свим градским општинама (Београд, Ниш), независно од њихове стварне спремности да стручно и ефикасно обављају те послове. Ипак, значајније ангажовање градова на изградњи капацитета градских општина би требало да буде подржано и овлашћењима града у погледу прописивања стручних и других услова за кадрове који би обављали одређене поверене послове и за помоћ градским општинама у изградњи техничких или организационих капацитета.

Месне заједнице

Изменама и допунама ЗЛС 2018. године потпуније су уређена питања положаја месних заједница (МЗ). На основу тренутне ситуације није лако проценити у ком правцу треба направити следећи искорак у развоју МЗ, с обзиром на то да су ЈЛС тек током 2019. године

донеле нове одлуке о МЗ, односно усагласиле своје раније одлуке са последњим новелама ЗЛС, те самим тим још увек не постоји пракса која би указала на „нове” проблеме и потребе МЗ. Неспорно је, међутим, да овај традиционални институт, типичан за наш регион, треба даље развијати кроз нормативно и финансијски осмишљен план децентрализације изворних надлежности ЈЛС. Не треба заборавити ни партиципативне могућности којима располажу МЗ, те у том смислу треба јачати механизме укључивања грађана у јавни живот, односно грађански активизам, који су у сржи постојања МЗ. У даљем развоју МЗ свакако треба обратити пажњу на природу послова које оне могу да обављају (пропраћену реалним финансијским издвајањима), са једне стране, и њихов грађански дискурс са друге, па је потребно осмислити поделу послова унутар система тако да МЗ добију на значају, а да се смањи притисак политике (нпр. приликом избора чланова савета или органа), чиме ће се отворити простор за пуну интеграцију МЗ и њихов допринос развоју система ЛС.

IV.3.2. Организација и рад јавних установа које оснива ЈЛС

Правни оквир за оснивање и рад установа одређен је Законом о јавним службама, ЗЛС и нарочито детаљно посебним законима којима се уређују области у којима се могу оснивати установе. Устав и ЗЛС већ у основним одредбама (члан 7. став 1) дају генерално овлашћење ЈЛС да оснивају јавне службе ради обављања делатности којима се омогућује остваривање права и дужности ЈЛС и задовољавање потреба локалног становништва. Закон о јавним службама даје општи оквир за оснивање установе, уређује органе установе, вршење надзора над законитошћу рада установе и услове и надлежност за њено укидање. Закон о јавним службама у члану 3. дефинише да се установе оснивају ради обезбеђивања остваривања права утврђених законом и остваривања другог законом утврђеног интереса у областима образовања, науке, културе, физичке културе, ученичког и студентског стандарда, здравствене заштите, социјалне заштите, друштвене бриге о деци, социјалног осигурања и здравствене заштите животиња. Пошто ЗЛС предвиђа да скупштина именује и разрешава управни и надзорни одбор и директора установа чији је оснивач и даје сагласност на њихова статуте, у складу са законом, одредбе ЗЛС не могу се непосредно применити кад је реч о могућности оснивања, као и обиму и садржини права оснивача која остварује скупштина, већ овај закон упућује на законе којима су уређене наведене области.

У раду локалних јавних установа дефинисан је, у првом реду, проблем преплитања надлежности између државних органа и органа локалне самоуправе. То је изражено у два најважнија питања у вези са функционисањем било ког организационог облика, а то су управљање установом и њено финансирање. Наиме, законска регулатива за поједине области, попут социјалне заштите, предвиђа да установу (центар за социјални рад) оснива ЈЛС, да она поставља и носиоце управљачких функција (уз сагласност ресорног министарства), док се финансирање зарада запослених и основне делатности установе врши из буџета Републике Србије. Присутна је и обрнута ситуација, да се зарада и делатности финансирају из буџета ЈЛС, а да се носиоце управљачких функција постављају органи Републике или пак дају сагласност на њихов избор (нпр. код библиотечко-информационе делатности, формирања заједничке јединице за интерну ревизију или предшколске установе). Овако утврђене надлежности републичких и локалних органа често доводе до конфузије, па и застоја у раду установа.

Одређени проблем представља надзорна функција органа локалне самоуправе према установама. Приликом разматрања кварталних и годишњих извештаја јавних предузећа и установа, фокус је обично на извештајима јавних предузећа, док се по правилу о извештајима установа мало расправља. Без обзира на чињеницу да су средства намењена установама знатно мања од средстава којима располажу јавна предузећа, установе су важне јавне службе, преко којих грађани задовољавају своје потребе у разним областима. Из тог разлога, требало би да интересовање буде веће, а надзор над радом установа озбиљнији и учесталији, а само извештавање би требало да садржи детаљније податке о резултатима у реализацији програма. Однос органа ЈЛС према установама може се оценити као типизиран и некреативан, што се заснива на чињеници да се планови рада установа преписују из године у годину, а последица тога јесте да се њихов рад суштински своди искључиво на обављање основне делатности. Средства која оснивачи опредељују установама за реализацију програма и пројеката којима се проширују њихове услуге, чиме се може постићи то да их знатно већи број грађана користи

(поготово у области културе, бриге о младима и слично), обично су недовољна да би се програми квалитетно реализовали. Не може се оспорити да је финансирање програма и пројеката установа уско везано за висину буџета ЈЛС, али уз иновативан приступ, како оснивача тако и руководства установе, развијање квалитетних програма и пројеката може бити средство које у догледно време може обезбедити значајан финансијски прилив установи. С обзиром на време усвајања Закона о јавним службама, изостало је значајније уређивање опредељења за међуопштинске јавне службе, уступање и концесионирање послова.

Током 2019. године у 15 ЈЛС спроведена је функционална анализа на узорку од 109 установа. Анализирана су два основна типа функција у установама: основне и пратеће функције. Основним функцијама установа остварује своје законске задатке, који јесу темељни разлог њеног оснивања. Пратеће функције служе као подршка спровођењу основних функција, односно остваривању постављених циљева установа. Просечан однос између основних и пратећих функција варира у анализираним ЈЛС и њиховим установама (од 44% основне функције, односно 56% пратећих, до 61% основних и 39% пратећих). Анализа је пошла од става да би оптималан однос основних и пратећих функција у органима управе и установама заједно, требало да се креће у распону између 60:40% и 70:30%, зависно од величине ЈЛС и броја запослених. У складу са тим, неопходно је повећање удела основних функција, односно смањење удела пратећих функција у органима управе и установама у просеку за 8%. Ако се има у виду да пратеће функције нису део основне надлежности, односно основних циљева локалне самоуправе, него углавном служе као вид подршке основним функцијама, постоји изражена потреба за тиме да се удео пратећих функција смањи у већини обрађених ЈЛС, што истовремено представља и потенцијал за уштеде. Ово би се могло постићи евентуалним екстерним ангажовањем правних лица, обједињавањем у заједничке службе свих установа за пратеће функције, међуопштинском сарадњом, додатним преусмеравањем постојећег кадра са пратећих на основне функције и истовременим повећањем ефикасности постојећег кадра на пратећим функцијама.

Посебну пажњу у установама треба посветити управљању људским ресурсима и стручном усавршавању запослених, уз претходно спровођење поступка утврђивања потреба за стручним усавршавањем и идентификовање одговарајућих програма стручног усавршавања који ће одговорати потребама запослених. Треба имати у виду контекст у коме функционишу ЈЛС, од законских ограничења запошљавања у циљу штедње и рационализације, до недостатка квалификованих кадрова, неодговарајуће структуре кадрова и осталих ограничавајућих услова за организовање и рад. Број запослених у установама у ЈЛС на 1000 становника креће се од 2,5 до 7,3. Заједничко за све ЈЛС у којима је спроведена функционална анализа јесте то да највећи број чине запослени у предшколским установама. Највећи број ЈЛС, њих 13, има преко 60% запослених у предшколским установама у односу на укупан број запослених у установама. У већини установа које су биле предмет анализе, идентификоване су потребе за додатним кадровима како би оне несметано обављале основне функције и пружале услуге адекватног квалитета. При томе је констатовано да поједине установе не поштују у потпуности материјалне прописе из своје надлежности којима су дати стандарди и нормативи за обављање одређених основних функција, услед рационализације и забране новог запошљавања.¹⁹

Функционална анализа је показала да је у великом броју установа распон контроле знатно већи од препорученог. Индикативна ситуација је у предшколским установама у већини ЈЛС, у којима руководиоци руководе радом великог броја запослених (од 20 до 162). Налази ове функционалне анализе намећу закључак да постоји потреба за реорганизацијом у установама, како до уситњавања организационих јединица у случајевима веома високог распона контроле, тако и до спајања мањих организационих јединица, односно укрупњавања како би се мали распон контроле повећао и приближио оптималном. Код мањих општина прихватљив је и нешто већи распон контроле, с обзиром на мали број запослених и неопходност повезивања у организационе јединице, које су логичке и сродне. За установе је посебно важно да унапреде квалитет постојећих услуга и размотре увођење нових по тржишном принципу. Иако ће то представљати додатне почетне трошкове за установе, то може

¹⁹ У функционалној анализи су примећене и девијације у погледу броја запослених на одређено време, као и постојање запослених на несистематизованим радним местима, што указује на потребе за стручним кадровима на одређеним радним местима, односно на неусаглашеност правилника о систематизацији са стварним потребама и ситуацијом.

бити извор нових прихода у наредном периоду. Наравно, увођење нових услуга по тржишном принципу не сме се вршити на уштрб законом обезбеђених услуга корисницима, које се у целини или делом финансирају из буџета.

IV.3.3. Организација и рад јавних предузећа које оснива ЈЛС

Законом о јавним предузећима (ЗЈП) уређен је правни положај јавних предузећа (ЈП) и других облика организовања који обављају делатност од општег интереса (оснивање, пословање, управљање, имовина и друга питања од значаја за њихов положај). На питања која нису уређена овим законом, односно законом којим су одређене делатности од општег интереса, а односе се на ЈП, сходно се примењују одредбе закона којим се уређује правни положај друштва са ограниченом одговорношћу. Делатности од општег интереса јесу делатности које су као такве одређене законом у областима утврђеним ЗЈП²⁰, као и комуналне делатности и друге делатности које су законом одређене као делатности од општег интереса.

Као општепознате слабости ЈП у Србији, барем у широј јавности, најчешће се наводе презапосленост и политичко запошљавање, недостатак и застарелост неопходне опреме и механизације за обављање делатности, нагомилана дуговања, као и нерационално трошење средстава и неефикасност. У једном делу ЈЛС проблеми се јављају у вези са књиговодственим евидентирањем непокретности у јавној својини које користе локална ЈП. Коначно, у ЗЈП недовољно је уређен и препознат специфичан положај регионалних ЈП, због чега су посебно отежани њихов рад и функционисање.

Настојање да се комунални стандард и квалитет комуналних услуга побољшају, отвара питање финансирања комуналних услуга. Када се разговара о функционисању и одрживости комуналних система и услуга, цене комуналних услуга су једно од питања које се не може заобићи, а ценовна политика мора да се води на стратешки одржив начин. Систем финансирања комуналних делатности у Србији није до краја заокружен и успостављен на стабилним основама. То као последицу има отворено питање дугорочног одрживог пословања комуналних предузећа на економским основама. Чини се да без разматрања и спровођења реформи у овој области, дугорочно посматрано, овакав систем није одржив, посебно не без финансијске подршке (субвенција) од стране локалне самоуправе (што вероватно има оправдања у појединим комуналним делатностима, али не и као континуирана мера подршке комуналним предузећима). Управо зато је у наредном периоду потребно урадити озбиљну анализу и дефинисати мере за успостављање одрживих комуналних система.

Слабости се читавају у више сегмената, поред нивоа цена комуналних услуга, то су тарифна политика, степен наплате, инвестиције, контрола квалитета обављања делатности, нерешена имовинска питања. Ако се то има у виду, побољшање укупног система финансирања представља незаобилазно питање без ког неће бити могући озбиљнији напредак и побољшање квалитета комуналних услуга, баш као ни достизање стандарда ЕУ. На нивоу свих наших ЈЛС тренутно је активно више од 500 локалних јавних предузећа. Више од половине (око 350) јесу предузећа која обављају једну или више комуналних делатности, док су делатности преосталих јавних предузећа шаренолике (области туризма, културе, спорта и сл.). Ова предузећа запошљавају око 52 хиљаде људи на неодређено, што је у односу на укупан број запослених у јавном сектору (сви корисници јавних средстава) учешће од око 8,5%. Укупно гледано, ова предузећа најчешће нису инвестиционо способна, тако да се веће инвестиције добрим делом финансирају капиталним субвенцијама из локалних буџета. Један мањи број предузећа није у стању да из прихода покрива све трошкове, а овај недостатак средстава се покрива из, за јавне финансије непожељних, буџетских субвенција (посебан проблем јесте покривање текућих трошкова рада предузећа).

²⁰ Области: рударства и енергетике, саобраћаја, електронских комуникација, издавања службеног гласила Републике Србије и издавања уџбеника, нуклеарних објеката, наоружања и војне опреме, коришћења, заштите, уређивања и унапређивања добара од општег интереса и добара у општој употреби (воде, путеви, шуме, пловне реке, језера, обале, бање, дивљач, заштићена подручја и др) и управљања њима, управљања отпадом и друге.

ЈЛС треба да имају пун увид у пословање предузећа која су основала, а контролу врше како преко својих представника у органима управљања (надзорни одбор), тако и кроз одлучивање о свим важнијим питањима из делокруга ЈП (статус, планови, цене, именовање директора...). Мада ЗЈП инсистира на планирању, може се рећи да је текуће и перспективно планирање у локалним ЈП још увек неразвијено²¹.

Конечно, утисак је да се финансирање комуналних делатности врши несистематично, од случаја до случаја, а најчешће је усклађено само са економском снагом ЈЛС и њеним способностима да обезбеди недостајућа средства за нормално функционисање комуналних делатности и евентуално за развој система. Како се велики број ЈЛС убраја у групу неразвијених или девастираних општина, то су њихови буџети пренапрегнути, а оне, поред проблема са извршавањем основних функција, немају снаге за развој система комуналних делатности. Управо због веома великих разлика у степену развијености ЈЛС потребно је донети системска решења која би укључила начин финансирања комуналних делатности, али и реформу комуналног система, како у погледу ефикасности, тако и у смислу регионалног повезивања и заједничког пружања услуга, односно развијања јавно-приватних партнерстава. Једно од решења за превазилажење проблема недостатка финансијских средстава за адекватно и квалитетно обављање комуналних делатности (које претпоставља претходну анализу сваке појединачне ситуације) свакако је и модел јавно-приватних партнерстава и концесија, који је за сада веома стидљиво и скромно примењен у појединим ЈЛС, али би требало да има озбиљан потенцијал раста. У протеклих десетак година од када је овај концепт присутан код нас, имамо ситуацију да се број припремљених пројекта сваке године удвостручује, што је значајно подржано и обавезом ЈЛС да се свако поверавање комуналних услуга ради кроз јавно-приватно партнерство (ЈПП). Уз системску подршку ЈЛС, овај концепт би могао да буде један од начина за превазилажење дела изазова у области комуналних делатности. Поред ЈПП и концесија, у даљем разматрању решења у вези са унапређењем комуналних услуга, треба имати у виду и друге могуће моделе, као што је укључивање приватног сектора у оперативно руковођење јавним комуналним предузећима, која би и даље била задужена за пружање комуналних услуга (нпр. кроз уговоре о управљању), односно потенцијална приватизација у сектору комуналних услуга (што би се могло односити првенствено на активности које прате основну комуналну услугу, односно свакако не на природне или техничке монополе).

IV.3.4 Изазови типологије организационих облика у ЈЛС

Организациони облици који нису законом утврђени као обавеза ЈЛС, а који постоје у систему локалне самоуправе, представљају најпре последицу историјског наслеђа, политичких интереса или „сналажења” ЈЛС у датом контексту и најчешће нису резултат стручних анализа или стратешког планирања. Део проблема потиче свакако и од неадекватних или недовољно дефинисаних законских решења. Посебан случај представљају тела различитог назива чије оснивање предвиђају одређени закони, тј. различити савети и тела другог назива која се оснивају у више различитих области и то на основу закона (савет за младе, савет за здравље, савез за локалну безбедност, комисија за планове, радно тело за равноправност) и у једном случају на основу етичког кодекса за локалне функционере. Неке ЈЛС су их основале као скупштинска радна тела, неке друге као радна тела општинског већа или председника општине / градоначелника, а неке су примениле посебне моделе. У питању су, међутим, нарочита тела која по карактеристикама одговарају телима типа савета за међунационалне односе, али која су суштински различита од радних тела скупштине. На то указују њихова улога и нарочити састав, који су различити од састава и улоге скупштинских радних тела.

У пракси постоји неколико стотина организационих облика регистрованих у свим ЈЛС, различитих назива, из чега произлазе бројна питања која се односе на утврђивање њиховог правног положаја, руковођење и запошљавање, финансирање и односе са органима управе, а

²¹ У сарадњи са пројектом РЕЛОФ2, који финансира Влада Швајцарске, Министарство привреде развија и тренутно тестира софтвер за надзор над пословањем јавних предузећа. Софтвер ће такође бити коришћен у планирању и извештавању о раду јавних предузећа.

сва заједно упућују на потребу за законским уређивањем организационих форми према природи послова које обављају.

Табела 1: Неки од примера типичних назива организационих облика у локалној самоуправи

Агенције и јавне агенције	за економски развој; за енергетику; за европске интеграције и сарадњу са удружењима; за имовину; за инвестиције и становање; за ИТ, ГИС и комуникације; за јавне набавке; за мала и средња предузећа и регистрована пољопривредна домаћинства; за пословни простор; за локални економски развој; за пољопривреду и малу привреду општине; за зоохигијену
Центри	за социјално предузетништво; дечијих летовалишта и опоравилишта; за културне делатности и библиотекарство; за културу; за културу и образовање; за културу и уметност; за културу, образовање и информисање; за ликовно образовање; за особе са инвалидитетом; за пружање услуга социјалне заштите; за развој и локалну економију; за развој интегрисаног универзитета; за развој локалних услуга социјалне заштите; за спорт и физичку културу; за стручно усавршавање; за обуку у професионалним и радним вештинама; едукативни центар; културни центар; образовно-културни центар; музички центар; дечији културни центар; регионални центар за развој малих и средњих предузећа и предузетништва; регионални центар за стручно усавршавање; спортски центар
Фондови и фондације	културе и физичке културе; противпожарне заштите; солидарне стамбене изградње; солидарности; за безбедност саобраћаја на путевима; за грађевинско земљиште; за грађевинско земљиште, путеве и изградњу; за хуманитарне, културне, образовне, научне и спортске циљеве; за изградњу станова солидарности; за локалне и некатегорисане путеве; за образовање; за подстицање образовања и усавршавање младих талената; за помоћ при лечењу стерилитета и вештачкој оплодњи; за помоћ при лечењу тешко оболеле деце и омладине; за помоћ школама; за развој општине; за развој пољопривреде; за развој сточарства; за солидарну стамбену изградњу; за стамбену изградњу и за уређење грађевинског земљишта; за стипендирање дефицитарних кадрова; за стипендирање и помоћ најбољим студентима и ученицима; за заштиту животне средине; за здравствену заштиту
Јавне установе и установе	библиотека; народни музеј; дирекција за омладину и спорт; канцеларија за младе; народни универзитет; спортска организација општине; спортски центар; туристичка организација; предшколска установа; културна установа; ветеринарска установа; установа за предшколско васпитање и образовање
Јавна предузећа	за услуге и одржавање; аутотранспортно предузеће; енергетско предузеће; саобраћајно предузеће; чистоћа; паркинг сервис; пијаце; водовод; зеленило; чистоћа и зеленило; градска топлана; за производњу и дистрибуцију топлотне енергије; стамбено предузеће; градска аутобуска станица; градски информативни центар; комунално-стамбене и грађевинске делатности; културно-спортски центар; општинска стамбена агенција; за дистрибуцију природног гаса; за газдовање заштитним шумама; за грађевинско земљиште и путеве; за комуналне и стамбене послове; за комуналну делатност и путну инфраструктуру; за културу и спорт; за обављање послова из области туризма и заштите животне средине општине; за одржавање и коришћење спортских објеката; за превоз путника и транспорт робе; за приказивање филмова и организовање манифестација од значаја за град; за путеве општине; за рекреацију; за скупљање и одлагање отпада и одржавање депонија; за стамбене услуге; за туризам
Заводи	за урбанистичко планирање и пројектовање; за водопривреду д.о.о.; за заштиту споменика културе; за изградњу; урбанистички завод; регионални завод за заштиту споменика културе
Други облици	канцеларија за младе; канцеларија за локални економски развој; инкубатор центар за развој предузетништва; сервис за волонтере; галерија савремене ликовне уметности; институт за низијско шумарство и животну средину; дечије одмаралиште; друштво за водопривреду; регионални центар за професионални развој запослених у образовању; туристичка организација; дом културе; дом омладине; пословни простор; спортска хала; спортски објекти д.о.о.; регионална развојна агенција; месна заједница; историјски архив итд.

За разлику од републичког нивоа власти, ЗЛС није предвидео различите типове организационих облика који могу обављати управне послове, односно вршити јавна овлашћења. Једина регулатива у овом погледу јесте члан 20, који дефинише да „општина, преко својих органа, у складу са уставом и законом образује и уређује организацију и рад органа, организација и служби за потребе општине, организује службу правне помоћи грађанима и уређује организацију и рад мировних већа.” С обзиром на то да значајан број закона (посебни закони, секторско законодавство) предвиђа могућност оснивања „организација” за обављање појединих управних или других послова, а којима се фактички поверавају одређена јавна овлашћења, постоји потреба да се јасније разграниче типови организација који се могу формирати за обављање појединих послова.

Један број организационих облика по свом називу указује на организационе форме које не могу да постоје, у складу са законом. На пример, бројне су агенције (неке по називу су и јавне агенције) за обављање послова за које по закону није могуће да буду образоване. Ови називи упућују на облик регулисан Законом о јавним агенцијама („Службени гласник РС”, бр. 18/05, 81/05 – испр. и 47/18), али ти организациони облици често не испуњавају основни услов за оснивање агенције, да се посебним законом пропише могућност оснивања јавне агенције за обављање развојног, стручног или регулаторног посла од општег интереса. Једино је Закон о социјалном становању („Службени гласник РС”, број 72/09) утврдио овлашћење ЈЛС за оснивање непрофитних стамбених организација, ако су оне уписане у посебан регистар непрофитних стамбених организација, који води министарство надлежно за стамбене послове, а које могу бити стамбене агенције, стамбене задруге и други организациони облици. Упркос свему томе, велики број ЈЛС је основао разне агенције у правној форми друштва са ограниченом одговорношћу, које су обављале разне управне послове, што свакако није адекватан начин за обављање управних послова или вршење јавних овлашћења.

Одређени број организационих облика представљају установе образоване за обављање делатности јавних служби, у складу са законом. Међутим, када се погледају називи ових установа у којима су наведене области делатности за које су образоване, постоје значајне разлике. Бројне установе носе назив „центар”, што упућује на организациону форму која пружа већи број различитих услуга у одређеној области. Највећи број „центара” се односи на делатности културе, уметности, образовања, спорта, информисања, али и на економски развој и локалну економију, развој локалних услуга социјалне заштите, стручно усавршавање, неки су пословни иновативни центри и др. Иако деле назив „центар”, уобичајен за делатности установа, постоји један број „центара” образованих за послове локалног економског развоја, подстицаја привреди, предузетништво, волонтере и друго, што отвара питање њиховог правног положаја и природе послова које обављају. Закон о улагањима („Службени гласник РС”, бр. 89/15 и 95/18) прописао је да послове локалног економског развоја и подршку улагањима обавља канцеларија за локални економски развој, или орган управе или носилац јавних овлашћења или правно лице које оснива ЈЛС или физичко лице из реда запослених или именованих лица, или комора, асоцијација или удружење. Самим тим, „центри” за обављање ових послова не могу бити установе. Најчешће су канцеларије за локални економски развој образоване као посебне унутрашње организационе јединице у органу локалне управе. У вези са постојањем „центара” отвара се и низ други питања, као што су следећа: (1) тамо где они јесу неспорно установе, потребно је сагледати у свакој ЈЛС да ли постоје све делатности установа које су законом предвиђене или су оне које недостају организоване поверавањем послова другим правним или физичким лицима; (2) у погледу рационалности организовања обављања делатности установа треба сагледати неопходност праксе њиховог паралелног организовања и на регионалном и на локалном нивоу; (3) треба сагледати потребу за постојањем и установе и предузећа, нарочито у области спорта, без решења које би било линеарно за све ЈЛС.

Заводи које је основала ЈЛС су организационе форме где се најочигледније препознаје недостатак прописа о организационим облицима на локалном нивоу. Поређења ради, такав недостатак не постоји на републичком нивоу. Ова чињеница произлази из регулативе која постоји за организовање државне управе која је прописана Законом о државној управи, којим је утврђено да је могуће законом оснивати посебне организације које могу бити заводи (и секретаријати) за стручне и с њима повезане извршне послове чија природа захтева већу

самосталност од оне коју има орган у саставу, а да се заводи оснивају за стручне послове који изискују примену посебних метода и сазнања и с њима повезане извршне послове.²² Облик организовања пословних инкубатора, пословних иновационих центара, инкубатора за развој предузетништва или иновационог центра за пољопривреду, најчешће је друштво за ограниченом одговорношћу, што отвара питање да ли је природа подстицаја или помоћи за привредни развој које пружа ЈЛС по својој природи привредна делатност да би била организована у форми предузећа – друштва са ограниченом одговорношћу (д.о.о.). Са друге стране, један од разлога за оснивање оваквих организација у форми д.о.о. лежи и у чињеници да су врло често, поред ЈЛС, оснивачи и друге организације регионалног или локалног карактера (регионалне развојне агенције, удружења предузетника итд.). Коначно, ту су и локални фондови, који, иако бројни по наменама због којих постоје, нису организациони облици који имају руководећу структуру нити своје запослене, али се овај термин користи за различите организационе облике који се оснивају у локалној самоуправи.²³

Ако се има у виду ситуација у пракси, основни закључак је да, са једне стране, стање у мањим и мање развијеним ЈЛС указује на то да не постоје сви законом предвиђени облици организовања, као последица стања да се не обављају или не постоје сви послови у ЈЛС или се обављају спорадично, без организационе поставке. Са друге стране, у систему локалне самоуправе присутни су примери настајања организационих облика који се на вештачки начин креирају како би се задовољили политички и кадровски захтеви и који представљају вештачко изузимање послова стандардних и законом уређених организационих облика да би се креирали нови, који нису законом регулисани. Најчешћи примери се односе на нове организационе (парауправне) форме за обављање послова управе. Организациони облици који нису законом регулисани отварају низ питања: да ли се, без законског основа, успостављају руководеће структуре (у положају функционера)?, какав је однос за органом ЈЛС који је претходно обављао ове послове?, да ли се увећавају трошкови обављања послова?, да ли се издвајају кадрови који би могли да обављају и друге послове управе? и, на крају, да ли су оваквим решењима грађани добили бољу и квалитетнију услугу?

Непостојање јасне и конзистентне типологије организационих облика отвара дилеме приликом одлучивања о томе који од типова организационих форми треба користити и у којим случајевима да би се изабрала најделотворнија, најефикаснија и најекономичнија форма у конкретном случају. Требало би да законско уређивање овог питања²⁴ да пружи одговор и на нека друга актуелна питања, као што је питање да ли организациони облици имају статус правног лица, питање финансирања, питање односа са другим организационим облицима, а нарочито питања овлашћења за вршење надзора у раду, услова и положаја руководиоца итд. Посебна питања се отварају код најмањих ЈЛС, које имају само неке од организационих облика (нпр. јавно комунално предузеће и туристичку организацију, уз евентуално и предшколску установу и библиотеку). У ситуацијама такве једноставне структуре организационих облика произлази питање да ли ЈЛС може да обави и да ли извршава све надлежности утврђене законом, односно да ли пружа све услуге грађанима. Између осталог, и зато би пре доношења прописа који уређује организационе облике у ЈЛС требало имати одговоре и на питање да ли постоје алтернативе за постојеће организационе облике, а пре свега алтернатива у виду обављања ових послова у органу управе или у оквиру постојећих установа или предузећа.

IV.4. Надлежности, послови и услуге локалне самоуправе

²² У складу са законом, на републичком нивоу основани су: Републички геодетски завод, Републички завод за заштиту споменика културе, Републички фонд за здравствено осигурање Србије, Републички завод за статистику, Сеизмолошки завод Србије, Хидрометеоролошки завод Србије и Завод за интелектуалну својину. На локалном нивоу: заводи за изградњу, пројектовање и сличне послове су јавна предузећа, док заводи за заштиту споменика културе јесу установе.

²³ Законом о буџетском систему прописано је да је буџетски фонд евиденциони рачун како би се поједини приходи, расходи и издаци водили одвојено.

²⁴ Када се постави питање којим прописом би требало уредити организационе облике у ЈЛС, природно се намеће одговор да је то ЗЛС. Њиме је прописано (члан 20) да „општина, преко својих органа, у складу са уставом и законом образује и уређује организацију и рад органа, организација и служби за потребе општине, организује службу правне помоћи грађанима и уређује организацију и рад мировних већа.” Уређивање овог питања може бити урађено у самом закону или може на основу цитираног члана бити предвиђено доношење подзаконског акта – уредбе која би регулисала ова питања.

Локална самоуправа, у принципу, у већини европских земаља обавља значајне послове за локално становништво, а аутономија локалних власти (у задатим законским оквирима) за креирање сопствених развојних политика и обављање локалних послова један је од кључних стандарда ЕПЛС. Она означава као право и способност локалних власти то да, у оквиру законских ограничења, уређују послове и управљају битним делом јавних послова под својом одговорношћу и у интересу локалног становништва (члан 3. став 1.). Управо је постојање локалних надлежности и послова које обављају слободно изабрани представници грађана у оквиру локално успостављених институција један од кључних темеља локалне демократије.

Посредством локалне самоуправе грађанима се обезбеђује директно или индиректно велики број услуга, почев од административних (као што су различита уверења, потврде, дозволе), преко комуналних (даљинско грејање, водоснабдевање, чишћење, пијачне услуге, локални путеви, јавни превоз и др.), до значајног дела услуга из социјалне сфере (у областима као што су култура, образовање, социјална заштита, здравство, спорт и др.).

Табела 2: Генерални преглед / схема надлежности поднационалног нивоа јавне власти у свету (ОЕЦД)

Општински ниво	Међуниво	Регионални ниво
<p>Широк спектар одговорности:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Општа клаузула о надлежности - Додатне надлежности дате законима <p>Услуге у заједници:</p> <ul style="list-style-type: none"> - образовање (вртићи, предшколско и основно образовање) - Урбанистичко планирање и управљање - Локалне комуналне мреже (вода, канализација, отпад, хигијена итд.) - Локални путеви и јавни градски превоз - Социјална питања (подршка породици и деци, старијим особама, инвалидима, сиромашнима, социјална давања итд.) - Примарна и превентивна здравствена заштита - Рекреација (спорт) и култура - Јавни ред и безбедност (општинска полиција, ватрогасне бригаде) - Локални економски развој, туризам, сајмови - Околина (зелене површине) - Социјално становање - Административне услуге и издавање дозвола 	<p>Специјализоване и ограничене одговорности од надопштинског интереса</p> <p>Важна улога подршке малим општинама</p> <p>Може укључивати одговорности које су делегирани региони и централна влада</p> <p>Одговорности везане за функционални ниво и географско подручје:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Средње образовање или специјалистичко образовање - Надопштинске социјалне услуге и добробит младих - Болнице - Сакупљање и обрада отпада - Путеви вишег реда и јавни превоз - Околина (животна средина) 	<p>Хетерогене и више или мање опсежне одговорности у зависности од земаља (посебно федералне у односу на унитарне)</p> <p>Услуге од регионалног значаја:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Средње/високо образовање и стручна обука - Просторно планирање - Регионални економски развој и иновације - Здравље (секундарна нега и болнице) - Социјална питања (нпр. Службе за запошљавање, обука, инклузија, подршка посебним групама итд.) - Регионални путеви и јавни превоз - Култура, баштина и туризам - Заштита животне средине - Социјално становање - Јавни ред и сигурност (нпр. регионална полиција, цивилна заштита) - Надзор над радом локалне управе (у савезним државама)
<p>Наведено према: ОЕЦД (2019), <i>Making decentralisation work: A Handbook for policy-makers</i>, стр. 54.</p>		

Надлежности ЈЛС у Републици Србији у изворном делокругу обухватају релативно широку листу послова и припадају различитим областима. У складу са чланом 190. Устава²⁵: „ЈЛС су надлежне у питањима која се, на сврсисходан начин, могу остваривати унутар ЈЛС, а аутономне покрајине у питањима која се, на сврсисходан начин, могу остваривати унутар аутономне покрајине, у којима није надлежна Република Србија. Која су питања од републичког, покрајинског и локалног значаја одређује се законом.” Посебно треба истаћи да је Уставом утврђен важан део изворних послова ЈЛС, чиме је основни делокруг локалне самоуправе гарантован највишим правним актом. Основне групе надлежности локалне самоуправе дефинисане су у ЗЛС (Табела 3). Поред ових послова, Република Србија може законом поверити ЈЛС²⁶ поједина питања из своје надлежности, што може и аутономна покрајина. Веома је значајно да средства за вршење поверених надлежности обезбеђује Република Србија²⁷ или аутономна покрајина, зависно од тога ко је поверио надлежности.

Табела 3: Основне надлежности општине у складу са Уставом и ЗЛС (члан 20):

- Доноси свој статут, буџет и завршни рачун, просторни и урбанистички план и програм развоја општине, као и стратешке планове и програме локалног економског развоја;
- Уређује и обезбеђује обављање и развој комуналних делатности, локални превоз, коришћење грађевинског земљишта и пословног простора;
- Стара се о изградњи, реконструкцији, одржавању и коришћењу локалних путева и улица и других јавних објеката од општинског значаја;
- Стара се о задовољавању потреба грађана у области просвете (предшколско васпитање и образовање и основно и средње образовање и васпитање), научноистраживачке и иновационе делатности, културе, здравствене и социјалне заштите, дечије заштите, спорта и физичке културе;
- Обезбеђује остваривање посебних потреба особа са инвалидитетом и заштиту права осетљивих група;
- Стара се о развоју и унапређењу туризма, занатства, угоститељства и трговине;
- Доноси и реализује програме за подстицање локалног економског развоја, предузима активности за одржавање постојећих и привлачење нових инвестиција и унапређење опште услове пословања;
- Стара се о заштити животне средине, заштити од елементарних и других непогода, заштити културних добара од значаја за општину;
- Стара се о заштити, унапређењу и коришћењу пољопривредног земљишта и спроводи политику руралног развоја;
- Стара се о остваривању, заштити и унапређењу људских и мањинских права, родној равноправности, као и о јавном информисању у општини;
- Образује и уређује организацију и рад органа, организација и служби за потребе општине, организује службу правне помоћи грађанима и уређује организацију и рад мировних већа;
- Утврђује симболе општине и њихову употребу;
- Управља општинском имовином и утврђује стопе изворних прихода, као и висину локалних такси;
- Прописује прекршаје за повреде општинских прописа;
- Обавља и друге послове од локалног значаја одређене законом (нпр. у областима одбране, заштите и спасавања, заштите од пожара, омладинске политике, зоохигијене и

²⁵ Основне надлежности локалне самоуправе дефинисане су Уставом и Законом о локалној самоуправи (члан 20). Тако члан 190. Устава уређује да општина, преко својих органа, у складу са законом: 1. уређује и обезбеђује обављање и развој комуналних делатности; 2. уређује и обезбеђује коришћење грађевинског земљишта и пословног простора; 3. стара се о изградњи, реконструкцији, одржавању и коришћењу локалних путева и улица и других јавних објеката од општинског значаја; уређује и обезбеђује локални превоз; 4. стара се о задовољавању потреба грађана у области просвете, културе, здравствене и социјалне заштите, дечије заштите, спорта и физичке културе; 5. стара се о развоју и унапређењу туризма, занатства, угоститељства и трговине; 6. стара се о заштити животне средине, заштити од елементарних и других непогода; заштити културних добара од значаја за општину; 7. заштити, унапређењу и коришћењу пољопривредног земљишта; 8. обавља и друге послове одређене законом. Такође, општина самостално, у складу са законом, доноси свој буџет и завршни рачун, урбанистички план и програм развоја општине, утврђује симболе општине и њихову употребу. Општина се стара и о остваривању, заштити и унапређењу људских и мањинских права, као и о јавном информисању у општини. Општина самостално управља општинском имовином и прописује прекршаје за повреде општинских прописа.

²⁶ ЗЛС, члан 21. став 1.

²⁷ ЗЛС, члан 21. став 2.

др.), као и послове од непосредног интереса за грађане, у складу са Уставом, законом и статутом.

Изворне и поверене надлежности односно послови локалне самоуправе, поред Устава, ЗЛС и закона који уређују поједина системска или институционална питања система локалне самоуправе (нпр. територијална организација, локални избори, главни град, комунална милиција, локални службенички систем, општи управни поступак и грађанска стања, јавне набавке, инспекцијски надзор, борба против корупције, електронска управа, правобранилаштво и др.), уређује и више од стотину других закона и подзаконских аката. У складу са ЗЛС, МДУЛС је, у сарадњи са СКГО, ЈЛС и ОДУ, припремило и објавило Јединствени попис послова на локалном нивоу²⁸, за који је развијена посебна методологија која омогућава попис и дефинисање појединачних послова. Овај попис садржи 29 области и подобласти у којима јединице локалне самоуправе имају надлежности, и они обављају укупно 1134 послова које уређује 126 закона. Ако се имају у виду обим и сложеност изворних и поверених послова локалне самоуправе, јединствени попис послова је веома важан алат за праћење садржине локалне самоуправе у Републици Србији.

Упркос исцрпној нормативи која регулише послове ЈЛС, пракса је показала да је ово једно од најкомплекснијих питања. Један од основних системских проблема јесте начин додељивања нових послова локалној самоуправи. Законско додељивање нових изворних и поверених послова општинама и градовима није у свим случајевима извршено на одговарајући начин и најчешће није праћено обезбеђењем потребних финансијских, кадровских и других ресурса. Последњих деценију и по, убрзана регулаторна делатност у Републици Србији (што као последица јавних политика виших нивоа власти, што као последица испуњавања услова везаних за хармонизацију позитивног правног оквира са прописима ЕУ) повлачила је за собом значајне ризике. Један од кључних проблема јесте често одсуство планирања потребних локалних капацитета за спровођење нових политика и прописа. Пример су нови послови локалне самоуправе за које су капацитети за спровођење стварани тек након почетка примене, уместо да буду обезбеђени пре преноса надлежности или барем интензивно подржани од стране националног нивоа одмах на почетку. Изузетно је ретка ситуација у којој се законом којим се додељује нека надлежност, утврди одложени – каснији почетак његове примене са циљем да се у остављеном периоду ЈЛС упознају и припреме за његово спровођење.

Усвајање прописа без довољне међуресорне и хоризонталне координације и без вертикалне сарадње виших и нижих нивоа јавне управе као последицу често има како сукоб, тако и недореченост и незаокруженост надлежности и послова у појединим областима у делокругу локалне самоуправе. Као пример се може навести вишегодишњи проблем инспекцијског надзора над буком. Наиме, три закона регулишу на различит начин исту материју, односно проблем буке стављају у надлежност три различите инспекције (Закон о заштити од буке у животној средини – инспектору за животну средину као поверен посао; Закон о угоститељству – туристичком инспектору као поверен посао и Закон о становању и одржавању зграда – комуналном инспектору као изворни посао). Према наведеним прописима, тако се долази до преклапања надлежности три инспекције, а као проблем и даље постоји дилема која је инспекција надлежна да контролише буку из угоститељског објекта који се налази у стамбеној згради.

Један број изворних надлежности је некомплетан или прекомерно условљен ограничавајућим формалним законским решењима. Развој локалне демократије тражи да локалне власти имају што је више могуће заокружену област послова у сопственој надлежности, којима управљају под сопственом одговорношћу према грађанима локалне заједнице. Такође, у пракси се и обим послова који су пренети или поверени ЈЛС значајно разликује по управним областима, односно постоје области у којима су поверени значајни послови, као и оне у којима то није случај, иако су по својој природи сличне првима. Као сликовит пример могу се навести различита решења (обим контроле) приликом поверавања послова инспекцијског надзора у области туристичке инспекције, односно тржишне инспекције. Наиме, Законом о угоститељству ЈЛС се поверава инспекцијски надзор, између осталог, над истицањем и поштовањем прописаног радног времена у угоститељском објекту (поверени

²⁸ Видети више на: <http://mduls.gov.rs/obavestjenja/jedinstveni-popis-poslova-na-loklanom-nivou-vlasti>.

посао), док је истицање пословног имена задржано у надлежности републичке туристичке инспекције. Са друге стране, Закон о трговини такође поверава ЈЛС вршење инспекцијског надзора над истицањем радног времена, али и пословног имена (и других података које трговац истиче у складу са законом).

Посебан изазов јесте то што поједини секторски закони (којима се преносе или делегирају послови) не утврђују јасно ни да ли су одређени послови у изворном или повереном делокругу локалних органа. Пример је област оглашавања на отвореним површинама која је уређена Законом о оглашавању и Законом о путевима, и на основу којих није јасан режим послова када је реч о надзору (први прописује надзор као поверено овлашћење, а други као изворну надлежност). Дилема у погледу одређивања изворних или поверених послова видљива је и у случају подстицаја у пољопривреди, с обзиром на то да Закон о пољопривреди и руралном развоју дефинише да се средства за спровођење политике обезбеђују у буџету ЈЛС, као и да програм доноси скупштина ЈЛС, али уз бројна ограничења у виду неопходне сагласности надлежног министарства, односно прописивања образаца и садржине програма итд. Регулатива, дакле, није заокружена и сам поступак за ЈЛС није јасан, односно не даје се овлашћење ЈЛС да уреди поступак давања подстицаја.

У недостатку јасних законских одредаба, вероватно је најпогоднији критеријум за утврђивање да ли је реч о изворним или повереним пословима поступање другостепеног органа. У случајевима када је другостепени орган републички или покрајински ниво, требало би да се говори о повереним пословима. Обрнуто, када је општинско или градско веће другостепени орган, закључак би био да је реч о изворним пословима. Ипак, у пракси су становишта појединих министарстава другачија, те се наведени критеријум не прихватају као опредељујући. Осим основне последице која може да се огледа у различитом квалитету законитости у поступању и њеној контроли, ово питање има и своје финансијске последице, како у смислу финансирања обављања функција јавне управе, тако и у вези са наплатом одговарајуће таксе. Уколико је реч о повереним пословима, наплаћује се републичка административна такса, а уколико је реч о обављању изворних послова, ЈЛС прописује и наплаћује локалне административне таксе и друге накнаде.

Неусклађен позитивно-правни оквир доводи до преклапања надлежности, односно њиховог сукоба и по хоризонталној (на нивоу једног нивоа власти, нпр. на нивоу локалне самоуправе, између органа, служби, предузећа итд.) и по вертикали (република, АП, ЈЛС). Преклапање надлежности у погледу обављања послова између републичког или покрајинског нивоа и нивоа ЈЛС представља последицу нејасног регулисања овлашћења, али и велику препреку за нормално функционисање локалне самоуправе и обављање појединих послова јавне управе. Сасвим је јасно да је веома тешко, а у многим случајевима и некорисно, стварати ексклузивне надлежности у оквиру једног нивоа власти. У реалности, у већини политичких и правних система постоји подела надлежности у већини области јавне управе и децентрализација подразумева у великој мери прелазак са централног управљања на заједничко. Заједничко управљање, међутим, претпоставља јасну поделу надлежности, а ово питање не треба посматрати само у контексту изворних и поверених послова, него и суштинске потребе да се јасно дефинишу стварне надлежности више нивоа органа управе. Често је случај да конкретне животне ситуације и проблеми не могу да се разреше управо због нејасне, неутврђене надлежности за поступање. Један пример нежељене ситуације представља решење, прописано чланом 196. Закона о водама, да инспекцијски надзор који се односи на квалитет отпадних вода које се испуштају у реципијент врши министарство надлежно за послове заштите животне средине преко инспектора за заштиту животне средине. Проблем настаје када се у пракси појави недоумица да ли је дошло до испуштања отпадних вода у реципијент или још увек није, што доводи до недоумице да ли је реч о надлежности инспекције министарства надлежног за послове животне средине или инспекције за заштиту животне средине ЈЛС, при чему је очигледно да је хитно поступање у оваквим ситуацијама нужно, а из описаног разлога изостаје. Пример се може наћи и упоређивањем надлежности републичког и комуналног инспектора приликом инспекцијског надзора над испуњењем услова за обављање комуналних делатности. У складу са Законом о комуналним делатностима, републички комунални инспектор је овлашћен да „наложи решењем да се комунална делатност обавља у складу са законом и републичким прописом донетим на основу овог закона.” Међутим, идентична надлежност се предвиђа и за локалног комуналног инспектора, чиме се отвара питање критеријума поделе надлежности, као и касније неуједначене праксе приликом одлучивања који ће орган поступити. Тек прецизне и заокружене надлежности омогућавају

јасну одговорност за обављање послова. Поред наведеног, треба указати и на проблеме где су границе надлежности јасне и у пракси не стварају недоумице по овом питању, али где је поступање једног нивоа власти условљено сагласношћу другог, што доводи до неефикасности у поступању. Један од примера јесте сагласност вишег нивоа власти за именовање управних органа односно директора појединих установа чији је оснивач локална самоуправа (нпр. центра за социјални рад).

Проблем представља и неадекватна организација унутар појединих ЈЛС, која није у потпуности прилагођена за пружање услуга грађанима и привреди, услед неефикасног управљања и укупно ниских управних капацитета и недостатка ресурса (људских, техничких и финансијских). У значајном броју ЈЛС предузимани су кораци да се рад локалне управе прилагоди потребама грађана, почев од отварања услужних центара, информисања о надлежностима и процедурама за остваривање појединих права и обавеза, информисања о раду локалне управе, позитивних промена у култури опхођења са грађанима и других мера. На другој страни, то није чињено у свим ЈЛС, а бројне анализе показују да и даље постоје значајни проблеми у ефикасности административног поступања, као и разлике међу ЈЛС у трајању или садржини процедура. Знатан број извора посебно указује, као на опште место, на недостатак капацитета за вршење послова локалне управе (недовољан број запослених, неодговарајућа стручна заступљеност у вршењу специфичних послова, неодговарајућа техничка опремљеност, проблеми у финансирању и сл.). Велики број општина, посебно у крајевима који су и иначе недовољно економски развијени и погођени одливом становништва, има крупне проблеме, како у обезбеђивању кадрова за обављање високоструктурних послова, тако и у финансирању обављања својих функција. Мале ЈЛС једноставно немају довољно средстава и капацитета за извршавање свих датих надлежности, које уређује више стотина закона и подзаконских аката. Управни капацитети општина и градова су неуједначени, па градови углавном имају одговарајуће управне капацитете, док у већем броју општина то није случај. Из тих и других разлога, извршавање надлежности и послова локалне самоуправе није увек обезбеђено на одговарајући начин, па се у значајном броју ЈЛС поједине надлежности уопште не извршавају или се извршавају делимично.

За систем локалне самоуправе у целини посебно су значајни проблеми у испуњавању кључних одговорности ЈЛС, као што су адекватно развојно планирање, управне или административне услуге, комуналне делатности, остваривање јавног интереса преко функционисања локалних установа (у области образовања, социјалне и здравствене заштите, културе или спорта), локални економски развој и др.

У недостатку прецизног стратешког и законодавног оквира за припрему развојних јавних политика, ЈЛС су у претходне две деценије, уз велику помоћ међународних партнера, радиле на изради локалних стратегија одрживог развоја, као и секторских стратегија и акционих планова. Већина градова и општина у Србији доносила је свеобухватне (кривне, интегралне) стратегије развоја (које укључују и тзв. стратегије одрживог развоја), углавном на период 5–10 година и мање или више у складу са препорученом (али не обавезном) методологијом, коју су посебно министарства надлежна за локалну самоуправу и финансије и СКГО промовисали у оквиру пројеката развојне помоћи. Иако су све ове активности биле веома значајне за развој локалне заједнице, процес развојног планирања у претходном периоду имао је и значајне слабости и недостатке. Једна од кључних слабости била је хиперпродукција планских документа (неке процене указују да их је у просеку било пет по ЈЛС) и њихова међусобна неконзистентност. Иако је углавном процес израде стратешких документа био партиципативан на почетку, најчешће је изостајало праћење и извештавање о ефектима усвојених докумената и мера. Коначно, једна од слабости била је и одсуство везе стратешких докумената и акционих планова са издвајањима из локалних буџета за имплементацију ових докумената или финансирање области које су они обухватили. Ове и друге слабости, не само локалног процеса планирања, већ и процеса планирања јавних политика уопште, већ су раније препознате, што је резултирало усвајањем Закона о планском систему Републике Србије („Службени гласник РС”, број 30/18) и подзаконских аката за његову примену. Нови пакет прописа системски уређује ову област и предвиђа обавезу ЈЛС да усвоје планове развоја и да сва своја планска

документа ускладе са овим законом²⁹. Међутим нормативно уређење ове области само је први корак ка реформи процеса планирања локалног (и националног) развоја. У наредном периоду ће бити потребно да ЈЛС уложи значајне напоре у израду локалних планова развоја, за шта ће им бити неопходни знатна подршка и ресурси. Осим нових аспеката у погледу планова развоја, са становишта ЈЛС од нарочитог интереса јесте дефинисање улога и обавеза овим пакетом прописа, посебно у погледу садржаја докумената јавних политика и њихове усклађености у оквиру планског система на свим нивоима, унапређења транспарентности и партиципативности у утврђивању и спровођењу јавних политика и средњорочног планирања и извештавања о спровођењу планских докумената. С обзиром на законом прописану непосредну везу планова развоја и других планских докумената ЈЛС са буџетским процесима и документима (пре свега усклађивање са програмским буџетирањем и програмским информацијама), подршка ЈЛС за нови плански систем и израду/ревизију локалних планских докумената се мора осмислити и синхронизовати са подршком за програмско буџетирање. Посебно захтеван подухват у реформисању локалних планских процеса и осигуравању њихове органске повезаности поставља средњорочно планирање. Један од изазова у систему планирања развоја ЈЛС представља непостојање планова развоја на хијерархијски вишим нивоима управе (покрајинском, а пре свега националном нивоу), те се још увек не може директно вршити вертикало усклађивање приликом израде планова развоја ЈЛС како је Законом предвиђено. Стога се приликом израде планова развоја, ЈЛС фокусирају на локално идентификоване развојне потребе и приоритете и узимају у обзир постојећа секторска планска документа на вишим нивоима управе, али се у перспективи, по усвајању Плана развоја РС (и АП), може предвидети потреба ревизије планова развоја ЈЛС како би се осигурала њихова усклађеност и са планирањем развоја на републичком нивоу. Треба имати у виду и то да је Закон предвидео усклађивање посебних (секторских) прописа и начина доношења докумената јавних политика сходно тим прописима са прописима којима се уређује нови плански систем. Усклађивање се у овом погледу одвија успорено, а како се до усклађивања примењују посебни прописи, то ЈЛС сходно секторским прописима раде и на планским документима у појединим областима надлежности са одређеним одступањима и недоследностима у односу на системски Закон. У том смислу је у предстојећем периоду нужно наставити са усклађивањем правног оквира и посебну пажњу посветити сагледавању и рационализацији планских докумената ЈЛС чије је доношење и примена утврђена посебним законима. Такође, имајући у виду изразито отежане околности за одвијање процеса развојног планирања током 2020. године услед поремећаја у функционисању и приоритизацији активности у складу са потребама које је условила криза изазвана пандемијом корона вируса, на свим нивоима управе, већина локалних власти није покренула процес припреме својих планова развоја. У складу са овим околностима, треба размотрити измене Закона о планском систему у погледу прописаних рокова за доношење планских докумената, за усклађивање прописа и др., јер ће важећи рокови веома тешко бити достигнути.

У области управних услуга, важна чињеница јесте усвајање новог Закона о управном поступку и покретање поједностављивања и дигитализације управних поступака. С циљем мапирања и уједначавања административних поступака, СКГО и МДУЛС су у сарадњи са ресорним министарствима израдили 188 модела административних поступака којима се ЈЛС указало на садржај и процес спровођења поступака које оне иначе спроводе и дати су им предлози у вези са тим. Посебно је значајна примена модела административних поступака у систему електронске размене података између органа, чији су циљ ефикасније услуге и смањење административних терета за грађане и привреду. Реформама које су спроведене омогућено је градовима и општинама у Србији да уместо странака бесплатно прибављају податке из званичних евиденција, преко система за електронску размену података између органа, сервисне магистрале органа (тзв. еЗУП). Важно је напоменути да су ЈЛС до маја 2020. године бесплатно прибавиле од других органа уместо странака више од 1,5 милиона податка. Посебан резултат постигнут је кроз дигитализацију процеса издавања грађевинских дозвола, коју је спровело МГСИ у сарадњи са НАЛЕД-ом, што је као резултат имало једноставније и брже издавања дозвола, а тиме и веће приходе ЈЛС. Део ЈЛС је, ради повећања оптимизације, ефикасности и доступности управних услуга, покренуо процес унапређења рада кроз реформу административних поступака (по моделима СКГО и МДУЛС), унапређење постојећих или

²⁹ Управо у циљу подршке локалним властима, Републички секретаријат за јавне политике објавио је Смернице за израду планова развоја ЈЛС. Видети више на: https://rsjp.gov.rs/wp-content/uploads/Prirucnik-za-lokalnu-samoupravu-web_final.pdf.

увођење нових услужних центара за рад са грађанима (успостављање јединствених управних места), постављање електронских регистара административних поступака на интернет странама и др. И даље, међутим, постоје значајни проблеми у ефикасности административног поступања, као и разлике између ЈЛС у погледу трајања или садржине управних поступака. Процес даље реформе локалне управе подразумева наставак интензивног развоја електронске управе и дигитализације јавних услуга, јер су то кључни алати за знатно већу ефикасност јавне управе и за „локализацију” јавних услуга. Разлози за неефикасно административно поступање леже у ниским или неуједначеним организационим и управним капацитетима, као и недостатку адекватних људских, финансијских и техничких ресурса ЈЛС, који су претпоставка за даљу трансформацију административних услуга, посебно за дигитализацију.

Јавна комунална предузећа (ЈКП) још увек нису у свим ЈЛС реформисана и још увек постоје значајни проблеми у пружању кључних комуналних услуга. Реформе у области комуналних делатности дуго се најављују, али још нису започете у пуној мери. Комуналне делатности су и даље оптерећене наслеђеним проблемима, који обухватају застарелост инфраструктуре и опреме, недостатак средстава за инвестиције, нерешен статус имовине ЈКП, неефикасно управљање, неадекватне паритете цена комуналних услуга и политички утицај на рад ЈКП. Због дотрајалости или непостојања комуналне инфраструктуре, као што су санитарне депоније или канализациони системи и постројења за пречишћавање отпадних вода, негативан утицај на животну средину додатно је појачан, што угрожава здравље становништва, погоршава квалитет живота и утиче на неравномеран регионални развој.³⁰ Недовољан обим, обухват и квалитет комуналних услуга остаје посебно важан изазов, од чијег разрешења зависи укупан квалитет живота грађана у локалним заједницама. Према подацима Републичког завода за статистику, на водоводну мрежу у Србији је, у 2017. години, било прикључено 84,8% домаћинстава, а проценат је у последњих неколико година додатно растао. Ипак, овај податак не говори и о био-хемијској исправности воде, која није увек на задовољавајућем нивоу. На канализациону мрежу прикључено је 60,6% домаћинстава, а у 2018. прерађивано је само 12,9% прикупљених отпадних вода. Организовано услугом управљања отпадом покривено је 87,2% становништва, док 11 санитарних регионалних депонија³¹ покрива око 24% становништва³² Републике Србије. Стога је јасно да су потребна значајна улагања у комуналну инфраструктуру у предстојећем периоду, поготово када се има у виду да је заштита животне средине једна од основних тековина ЕУ, те да је у процесу приступања Србија у обавези да додатно повећа улагања у ову област, а процене тог износа су у распону од 7,3 до 10,5 милијарди евра, па и више.³³

Посебно је важно питање услуге локалних установа, где је највидљивији проблем недостатак квалитета инфраструктуре (нпр. број вртића, застарелост објеката), али у суштини кључни проблеми леже у постојећем систему организовања и управљања радом установа (нпр. двојна одговорност дела локалних установа, недостатак капацитета јавне управе за надзор, а тиме и унапређење њиховог рада, доминација формалног и одсуство стварног управљања локалних органа, експериментисање са начином организовања, недостатак и све лошија старосна структура кадрова или изостанак међуопштинске сарадње). Код једног броја локалних власти недостају и потребан степен „власништва” над неким од јавних услуга и „идеја и план” у ком правцу оне треба да се развијају, шта треба да буде стварна улога и допринос локалних јавних установа и како те функције могу допринети укупном развоју локалне заједнице.

Иако са становништва укупног економског развоја једне земље није пресудно ко је носилац и реализатор одређене инвестиционе идеје и пројекта, тј. да ли је то држава или сама

³⁰ Фискални савет Републике Србије (2019), *Инвестиције у заштиту животне средине: друштвени и фискални приоритет*.

³¹ Агенција за заштиту животне средине (2019), *Управљање отпадом у Републици Србији у периоду 2011–2018. године*.

³² НАПАС (2020), *2019 Benchmarking Report on Solid Waste Management in SEE*.

³³ Фискални савет је истакао предвиђање да је потребно око 5,8 милијарди у сектору вода и 1,5. милијарди у сектору отпада. Видети више у извештају Фискалног савета доступном на: <http://www.fiskalisavet.rs/doc/analize-stavovi-predlozi/FS-Rezime-Investicije-u-zastitu-zivotne-sredine.pdf>.

Национална стратегија за апроксимацију у области животне средине указује на потребе од око 10,6 милијарди EUR за сектор вода и отпада. Видети више на: <http://www.pravno-informacioni-sistem.rs/SIGlasnikPortal/eli/rep/sgrs/vlada/strategija/2011/80/1/req>.

Коначно, у последњих неколико година на различитим јавним скуповима од стране представника националних институција помињани су износи који иду и до 15 милијарди EUR.

ЈЛС, пошто се сваки пројекат реализује у неком локалну просторном оквиру, локални економски развој (ЛЕР) свакако јесте једна од кључних локалних надлежности. Према подацима СКГО из 2020. године, постоји 117 организационих јединица за ЛЕР (ЈЛЕР). Међутим, различит положај и улога ЈЛЕР у градовима и општинама представља значајан изазов за уједначене могућности деловања локалних власти и за даљи локални економски развој у целој земљи. Положај и улога ЈЛЕР зависе од политичке ситуације у ЈЛС, начина организовања³⁴, броја запослених у ЈЛЕР и обима и врсте послова које обављају. Осим различитог положаја и улоге које ЈЛЕР у Србији имају, оне су суочене и са недовољним бројем запослених, великом флукуацијом кадрова и недостатком институционалног памћења и искуства. Истраживања показују и да ЈЛЕР као свој примарни посао имају припрему и спровођење пројеката које финансирају домаћи или инострани донатори из свих области друштвеног и економског живота (социјална политика, спорт, здравство, образовање...), а да су мање ангажоване на пословима развоја привредних активности на територији својих ЈЛС. Такође, мали број ЈЛЕР обухвата стручне послове везане за: анализу тренутне економске ситуације и привредних кретања; припрему различитих сценарија за доносиоце одлука; учествовање у изради инструмената подршке привреди; спровођење програма подршке локалној привреди.³⁵ Одређени број ЈЛС настоји да сарађује са пословном заједницом и да укључује њене представнике у процес доношења одлука које имају утицај на привреду. Та сарадња ипак није конзистентна, институционализована и одржива у пракси.³⁶ Бројне анализе на тему локалног економског развоја и капацитета ЈЛС у овој области урађене у претходних неколико година указују на често недовољне капацитете ЈЛС, али и других актера на локалном нивоу (удружења привредника, привредне коморе, невладиног сектора, регионалних развојних агенција) у области ЛЕР-а да решавају кључне локалне економске проблеме. То је сасвим извесно један од узрока недостатка потребног нивоа сарадње у локалној заједници у спровођењу локалних економских (па и укупних развојних) политика. Поред недостатака капацитета код заинтересованих страна, бројне анализе подвлаче и друге изазове за ЛЕР, као што су: (не)равнотежа на тржишту рада, рад инспекцијских служби, разлике у цени комуналних услуга за грађане и привреду, нелојална конкуренција, недостатак изума и иновација, инфраструктурни проблеми, нерешени имовински односи и недостатак стручног кадра у локалним срединама.³⁷ Упркос свим изазовима са којима се суочавају локални економски развој и саме локалне власти, важно је нагласити да су општине и градови у претходних 15 година, самостално или уз стручну и финансијску подршку међународних пројеката, односно финансирање из националног буџета, оствариле велики напредак у овој области и спровеле бројне мере локалног економског развоја.³⁸

³⁴ Према истраживању СКГО о капацитетима за ЛЕР из 2018. године које је обухватило 50 ЈЛС, велики број ЈЛЕР успостављен је као део управе или секретаријат (одељење, служба или одсек у оквиру секретаријата или управе).

³⁵ Градови и општине немају довољно искуства у развоју политике директне подршке привреди у складу са Законом о контроли државне помоћи и Законом о улагањима, који уређује да локална самоуправа доноси различите схеме државне помоћи, према којима се ближе одређују критеријуми за доделу подстицаја. До марта 2020. године само седам ЈЛС је развило програм ЛЕР-а као схему државне помоћи у складу са Законом. Већина ЈЛС нема довољно праксе у спровођењу ових програма, а ни довољно информација и знања о њиховом спровођењу, те су били чести случајеви прављења грешака у коришћењу овог инструмента подршке локалном економском развоју. Између осталог, из тих разлога је СКГО израдила *Приручник за израду и реализацију Програма ЛЕР-а*, доступан на: www.skgo.org/storage/app/uploads/public/155/179/186/1551791863_Prirucnik%20LER%202019%2018022019%20web.pdf.

³⁶ Према подацима истраживања СКГО из 2018. године, од испитаних 50 ЈЛС, само њих седам има функционални пословни савет (савет који се редовно састаје, дискутује о кључним проблемима везаним за пословно окружење, има иницијативе за измену локалних прописа које су размотрене и довеле до промена), четири ЈЛС имају савете који се не састају редовно, а 15 ЈЛС има савет који се не састаје уопште, њих 10 нема формиран савет, али сарађује са привредом привремено, а 14 ЈЛС нема савет и локално руководство се не састаје са привредницима.

³⁷ Видети више у: СКГО (2019), *Квалитативна анализа ЛЕР*; СКГО (2018), *Анализа капацитета ЈЛС у области ЛЕР-а*; НАЛЕД (2018), *Истраживање капацитета за ЛЕР у Србији*; Центрир (2016), *Мапирање канцеларија за ЛЕР*; ИнТер (2012), *Резултати иницијатива за ЛЕР у Србији*.

³⁸ Према доступним подацима, у 118 ЈЛС постоје инфраструктурно опремљене индустријске зоне, тј. индустријске локације. Према подацима из *Студије о пословним инкубаторима у Србији* из 2019. године, коју је припремио пројекат ЕУБИД, у Србији је оперативно укупно 40 пословних инкубатора. Већина је основана на иницијативу ЈЛС уз подршку донаторских програма или националних фондова. У поменутој студији је закључено да од 2006. постоји тренд повећања броја пословних инкубатора и приватних иницијатива, па се тако од пет пословних инкубатора, колико их је било оперативно 2006, дошло до 40 у 2019. години. Један број ЈЛС већ годинама улаже значајне напоре на реформисању рада и стварању повољног пословног окружења које треба да помогне и подстакне развој привреде, реформисању административних поступака и рада своје администрације, како би локалне услуге учиниле ефикаснијим за локалну привреду. У вези са тим, веома су битне и реформе јавне управе које воде виши ниво власти (нпр. реформа издавања грађевинских дозвола, реформа инспекција или дигитализација рада локалне пореске управе), као и реформски процеси засновани на локалним иницијативама и сарадњи локалног и националног нивоа (нпр. реформа административних поступака према пословном сектору у складу са моделима који су израђени у сарадњи СКГО, МДУЛС и других ресорних националних институција). На важност тога указује и чињеница да је мерење повољности

Сумирањем кључних одредница постојећег стања у вези са надлежностима и пословима локалне самоуправе, може се закључити да, иако свакако постоји простор за разматрање даљих корака у децентрализацији (нпр. додељивање нових послова у појединим областима, трансформација функција ЈЛС у појединим областима, преношење неких поверених послова у изворне послове ЈЛС и др.), главни изазови нису у вези са недовољним нивоом децентрализације надлежности и послова. Упоредно посматрано, локална самоуправа у Србији има значајне надлежности и обавља бројне важне послове за локалну заједницу. Очекивано је да ће децентрализација наставити да се развија, али и да ће се суочавати са изазовима који ће тражити другачија решења (нпр. техничка модернизација, дигитализација или строжи професионални стандарди у некој области могу као последицу имати смањење овлашћења локалне самоуправе или креирање међуопштинског нивоа управљања). У наредној деценији, садржај локалне самоуправе треба развијати тако да локалне власти буду у могућности да одговоре на различите приоритете заједнице, укључујући и преузимање нових задатака, као одговор на локалне специфичности и пратећи развој локалних потреба и склоности грађана.

Ако се све то има у виду, у кратком року приоритет за реформу система локалне самоуправе, у вези са надлежностима и пословима локалне самоуправе, јесте превазилажење одређених системских тачака спотицања, како би се постојећи ниво локалне самоуправе остварио у потпуности, односно како би се успоставила одржива децентрализација. Прва од њих јесте нејасно разграничење изворних и поверених послова и често непрепознавање разлике између њих, упркос евидентним последицама које ова подела ствара. Присутни су различити критеријуми за ову поделу, првенствено су то критеријум финансирања (по правилу, изворне послове треба искључиво да финансирају ЈЛС) или критеријум надлежности у управном поступку (ако је ЈЛС надлежна и у другом степену управног поступка приликом спровођења неке надлежности, та надлежност спада у изворне послове локалне самоуправе). Међутим, понекад се критеријум своди на заузимање става неког органа, без основане аргументације. Друга тачка спотицања јесте постојање преклапања или правних празнина у погледу обављања послова између републичког, односно покрајинског нивоа и нивоа локалне самоуправе. Често је нејасно где престаје надлежност једног нивоа власти, а где почиње надлежност другог. Не може се оспорити да ова подела у многим областима мора да постоји, али неретко је та граница магловита. Последица је изостанак правовременог поступања или поступања уопште. Нејасноће у регулаторном оквиру (у погледу, на пример, садржине или поделе надлежности) доводе до различитих решења од једне до друге локалне самоуправе што се манифестује у неуједначеној управно-правној пракси. Неуређен и несагласан правни оквир отежава рад локалне самоуправе, јер доводи до проблема у примени права на конкретне управне ситуације и поступке и до ситуације да орган управе тумачи право уместо да га примењује. Трећа препрека јесте честа превелика зависност локалних власти од претходне или накнадне сагласности, односно мишљења других нивоа власти. Ма колико наведено решење у знатном броју случајева било логично и оправдано, морају се имати на уму ситуације да у пракси добијање сагласности или мишљења може да закочи процес (посебно када реакција другог нивоа власти није временски орочена), па некад и да изостане, што потенцијално или конкретно опструира поступање локалне самоуправе, па чак и целих установа. Као могуће решење намеће се могућност одређивања рока од нпр. 60 дана чекања на мишљење или сагласност и давање карактера позитивне претпоставке код непоступања државног органа. Овакво решење је посебно оправдано код изворних надлежности ЈЛС. Четврти изазов везан је за поједине кључне надлежности локалне самоуправе, у оквиру којих негде постоји потреба за покретањем посебних системских реформи (као што су комуналне делатности или поједине јавне службе које врше локалне установе), односно обезбеђивањем интензивне подршке за њихово адекватно спровођење (развојно планирање, локални економски развој, ЈПП и др.).

Ипак, једна од кључних препрека за квалитетно вршење послова јесте и већ поменути ситуација у оквиру које су исте надлежности дате и општинама које имају 10.000 становника, па

локалног окружења, најпре развијено у Србији, данас као идеја и методологија присутно у целом региону кроз програм сертификације општина са повољним пословним окружењем (БФЦ СЕЕ), који као регионални програм у југоисточној Европи, на бази својих ранијих искустава из Србије, води НАЛЕД. У складу са овим програмом, тренутно 10 ЈЛС у Србији има овај сертификат, а шест је у процесу сертификавања. Видети више на: <http://bfc-see.org/>.

чак и мање, и градовима који имају преко 50.000 или 100.000 становника. Хроничан недостатак капацитета знатног броја ЈЛС, посебно мањих општина, за спровођење свих надлежности које су им додељене је једно од изузетно важних питања даље реформе система локалне самоуправе. Један број послова не врши се у већем броју ЈЛС или се врши уз недовољан ниво квалитета, што показује да то није само последица монотипности, већ наводи на закључак да су локалне власти у целини суочене са комплексним одговорностима за које су им потребни озбиљни финансијски, материјални, људски и други ресурси. Овакав закључак намеће потребу да се спроведе посебна анализа обављања послова јединица локалне самоуправе како би се системски оквир прилагодио реалном стању, а у циљу испуњавања потреба локалне заједнице. У даљим промишљањима системских решења у овој области, посебна пажња мора се посветити неразвијеним општинама, посебно онима које, поред овог статуса, имају и друге карактеристике који им знатно отежавају укупан локални развој па тиме и развој локалних јавних услуга (знатно мањи број становника од просека ЈЛС, приграничне општине, демографски најугроженије ЈЛС). Оне су суочене са бројним изазовима – привредним, социјалним, инфраструктурним, демографским, због којих им је неопходна посебна подршка у наредном периоду, не само у развоју локалних јавних услуга него у укупном локалном развоју. Иако за решавање изазова са којима се суочавају ове ЈЛС нису довољне само реформе у области система локалне самоуправе, већ је нужно дефинисати низ различитих мера (за подршку изградњи локалне инфраструктуре, трансформацију и развој локалне привреде, пореске, финансијске и друге подстицајне мере), приликом дефинисања мера подршке за развој локалних услуга и капацитета за спровођење надлежности локалне самоуправе, ове ЈЛС морају бити посебно сагледане и за њих је потребно дефинисати додатне мере подршке, које уважавају све сегменте њиховог социјално-економског амбијента.

Потенцијал управних округа за боље остваривање функција јавне управе

Део укупног потенцијала који управни окрузи имају, представља и обављање других послова министарстава који би могли да се обављају у подручним јединицама. Зависно од природе послова државне управе које обављају министарства и други ОДУ, могуће је организовање обављања и других послова за подручје једног или више управних округа. Природа послова који би се на овај начин организовали је првенствено усмерена на (окружно-подручно) планирање, извршавање и координацију, као и решавање у управним стварима. У даљем разматрању који послови би могли да се обављају на целисходнији начин на нивоу управних округа (или за подручје више њих), треба првенствено имати у виду области као што су: саобраћајна инфраструктура, управљање отпадом, образовање (средње школе, факултети), здравствена заштита, социјална заштита, заштита животне средине, установе културе, цивилна заштита или ванредне ситуације. За овакво организовање обављања послова органа државне управе, по правилу је неопходна измена постојећег или успостављање новог правног оквира и, посебно, обезбеђивање одговарајућих кадровских капацитета. Више о улози и потенцијалу управних округа у одељку IV.8. Однос републичких и покрајинских органа и органа локалне самоуправе и IV.10. Међуопштинска сарадња на нивоу управних округа.

IV.5. Систем финансирања локалне самоуправе

Финансирање локалне самоуправе у нашем правном систему уређено је првенствено највишим правним актом – Уставом Републике Србије³⁹, али и низом закона, међу којима су најзначајнији Закон о локалној самоуправи – ЗЛС, Закон о финансирању локалне самоуправе – ЗОФЛС, Закон о буџетском систему – ЗОБС, Закон о јавном дугу – ЗЈД, Закон о порезима на имовину – ЗПНИ („Службени гласник РС”, бр. 26/2001, 45/2002 – СУС, 80/2002, 80/2002 – др. закон, 135/2004, 61/2007, 5/2009, 101/2010, 24/2011, 78/2011, 57/2012 – УС, 47/2013, 68/2014 –

³⁹ Члан 91. Устава РС говори о томе да се средства из којих се финансирају надлежности ЈЛС обезбеђују из пореза и других прихода утврђених законом. Члан 92. Устава РС институционализује буџет који приказује приходе и расходе којима се финансирају надлежности ЈЛС. Законом се утврђују рокови у којима буџет мора бити усвојен, као и начин евентуалног привременог финансирања. Члан 188. Устава РС прописује да се послови локалне самоуправе финансирају из изворних прихода ЈЛС, буџета РС, у складу са законом, и буџета аутономне покрајине, када је АП поверила ЈЛС обављање послова из своје надлежности. Према члану 191, највиши правни акт општине је статут и доноси га скупштина. Скупштина општине доноси опште акте из своје надлежности, усваја буџет и завршни рачун општине и врши друге послове одређене законом и статутом. У члану 191. Устава прописано је да се приходи ЈЛС уређују законом.

др. закон, 95/2018, 99/2018 – УС и 86/2019), Закон о накнадама за коришћење јавних добара („Службени гласник РС”, бр. 95/2018 и 49/2019) и други секторски закони који прописују приходе. Што се тиче међународних докумената, са аспекта локалне самоуправе најважније усаглашавање нашег правног система је делимична ратификација Европске повеље о локалној самоуправи – ЕПЛС, а посебно ратификоване одредбе о изворима финансирања локалних власти (члан 9. Европске повеље о локалној самоуправи).

Када је реч о систему финансирања локалне самоуправе, као најзначајнији закони од горе наведених истичу се ЗОФЛС и ЗОБС. ЗОФЛС је закон у којем је по први пут на системски начин уређено питање финансирања локалне самоуправе, тј. обезбеђивање средстава јединицама локалне самоуправе за обављање изворних и поверених послова, као и прописана гаранција довољности прихода и њихов ненаменски (општи) карактер. ЗОБС, као закон који прописује основна финансијска и фискална правила која примењују учесници у буџетском процесу, у вези са системом финансирања локалне самоуправе уређује питања као што су:

- планирање, припрема, доношење и извршење буџета ЈЛС,
- финансијско управљање, контрола и ревизија буџета локалне власти;
- надлежност и организација трезора локалне власти (ЗОБС, члан 1. став 1);
- финансирање надлежности ЈЛС (чл. 25),
- фискална правила за ЈЛС (члан 27ж).

За увид у основе система финансирања локалне самоуправе најважније јесте сагледати анализу система финансирања (приходе и расходе) и управљање јавним финансијама локалне самоуправе, јер од њих зависи способност ЈЛС да пружа јавне услуге за које је надлежна.

IV.5.1. Приходи јединица локалне самоуправе

ЕПЛС препоручује да системи финансирања на којима се заснивају извори средстава локалних власти треба да буду довољно разноврсни и еластични како би омогућили усклађивање, у највећој могућој мери, са стварном проценом трошкова за обављање њихових активности.⁴⁰ У ЕПЛС се фактички препоручује примена стратегије диверсификације на систем финансирања ЈЛС и портфолио прихода који чини неколико финансијски релевантних прихода. Ово је веома важно јер је буџетима ЈЛС потребна дугорочна стабилност прихода.

С тим у вези, одредбама ЗОБС и ЗОФЛС прописано је који јавни приходи и примања припадају буџету јединица локалне самоуправе. Чланом 25. ЗОБС је прописано да буџету јединице локалне самоуправе припадају:

- 1) порези у делу утврђеном законом (порез на доходак грађана; порез на имовину; порез на наслеђе и поклон; порез на пренос апсолутних права; други порез, у складу са посебним законом)
- 2) таксе (локалне административне таксе; локалне комуналне таксе; боравишна такса);
- 3) накнаде у складу са законом;
- 4) самодопринос;
- 5) донације и трансфери;
- 6) финансијска помоћ Европске уније;
- 7) приходи настали употребом јавних средстава (приходи од камата; приходи од давања у закуп, односно на коришћење непокретности и покретних ствари у својини Републике Србије, које користи јединица локалне самоуправе, односно органи, организације и службе јединице локалне самоуправе и индиректни корисници њеног буџета; приходи од давања у закуп, односно на коришћење непокретности и покретних ствари у својини јединице локалне самоуправе, у складу са законом; приходи настали продајом услуга корисника средстава буџета јединице локалне самоуправе чије је пружање уговорено са физичким и правним лицима на основу њихове слободне воље; приходи од новчаних казни изречених у прекршајном поступку за прекршаје прописане актом скупштине

⁴⁰ Члан 9. тачка 4. ЕПЛС

јединице локалне самоуправе и одузета имовинска корист у том поступку; приходи од концесионе накнаде у складу са законом);

- 8) примања (примања од продаје непокретности у својини јединице локалне самоуправе; примања од продаје покретних ствари у својини Републике Србије које користе органи, организације и службе јединице локалне самоуправе; примања од продаје покретних ствари у својини јединице локалне самоуправе које користе органи, организације и службе јединице локалне самоуправе; примања од продаје робних резерви; примања од продаје драгоцености; примања од продаје природне имовине; примања од задуживања; примања од продаје финансијске имовине).

Средства буџета ЈЛС су на сличан начин представљена и у ЗОФЛС, с тим што је у члану 5. наведеног закона извршена подела средстава буџета ЈЛС на:

1. изворне приходе,
2. уступљене приходе,
3. трансфере,
4. примања по основу задуживања и
5. друге приходе и примања утврђене законом.

Са становишта прихода локалне самоуправе, посебно је важан ЗПНИ, који уређује веома важне локалне приходе који долазе од опорезивања имовине. Овим законом уређени су предмет опорезивања, пореска основица, пореске стопе, пореска ослобођења и друга питања од значаја у вези са порезима на имовину. Следећи битан пропис за финансирање локалне самоуправе јесте Закон о порезу на доходак грађана, којим је уређено опорезивање дохотка грађана. Један од прихода који подлежу опорезивању (у складу са чланом 3. став 1. овог закона) јесте приход од пореза на зараде, који је уједно и најзначајнији уступљени приход ЈЛС. Трећи важан пропис који уређује приходе локалне самоуправе јесте Закон о накнадама за коришћење јавних добара. У складу са овим прописом, локалној самоуправи у потпуности припадају приходи од три накнаде за коришћење јавних добара (изворни приходи)⁴¹, а делимично приходи од четири накнаде за коришћење јавних добара (уступљени приходи).⁴²

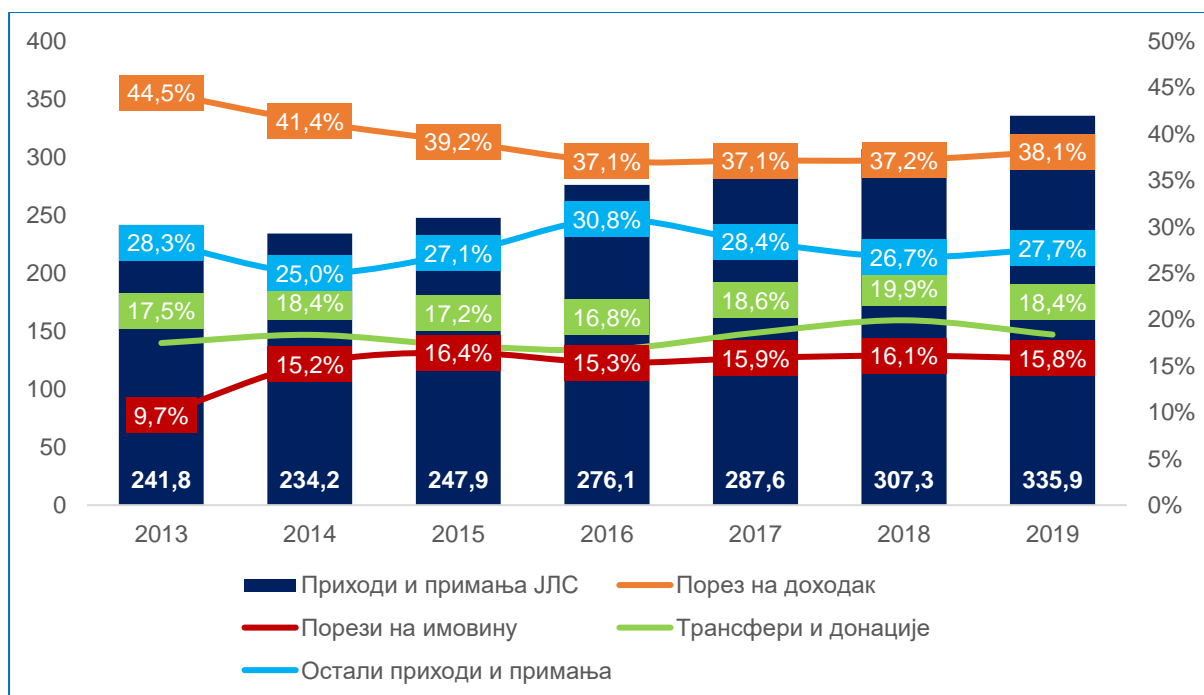
На нивоу целог система локалне самоуправе у структури прихода и примања најзначајнији су уступљени приходи (око 40%) и изворни приходи (око 35%), док једну петину од прихода и примања чине приходи од трансфера. Остали приходи и примања долазе од примања од задуживања и продаје финансијске и нефинансијске имовине. Међутим, ако би се анализирале свака ЈЛС појединачно или групе ЈЛС, видело би се да постоје значајне разлике у структури њихових прихода и примања у смислу да, примера ради, један део има знатно већи удео трансфера (то су, у принципу, мање и неразвијене ЈЛС), а други нешто већи удео уступљених прихода (првенствено ЈЛС са развијенијом привредом). Графички приказ у наставку приказује кретања укупних прихода и примања ЈЛС у периоду 2013–2019. године и удео најзначајнијих категорија прихода у укупним примањима ЈЛС (Приказ 2).⁴³ Укупни приходи и примања ЈЛС у 2019. години износили су 335,9 милијарди РСД, што је 14,74% консолидованих јавних прихода. Порез на доходак чини 38,1%, а порези на имовину 15,8% укупних прихода и примања. Трансфери и донације износили су нешто преко 18%, а остали приходи и примања 27,7% укупних примања која су оствариле ЈЛС (примања од продаје финансијске имовине, примања од задуживања, други порези и остали приходи).

Приказ 1: Приходи и примања ЈЛС за период 2013–2019, у милијардама РСД и њихова основна структура (извор: Билтен јавних финансија, број 184, Министарство финансија)

⁴¹ Накнада за заштиту и унапређење животне средине, накнада за коришћење јавне површине и накнада за коришћење природног лековитог фактора.

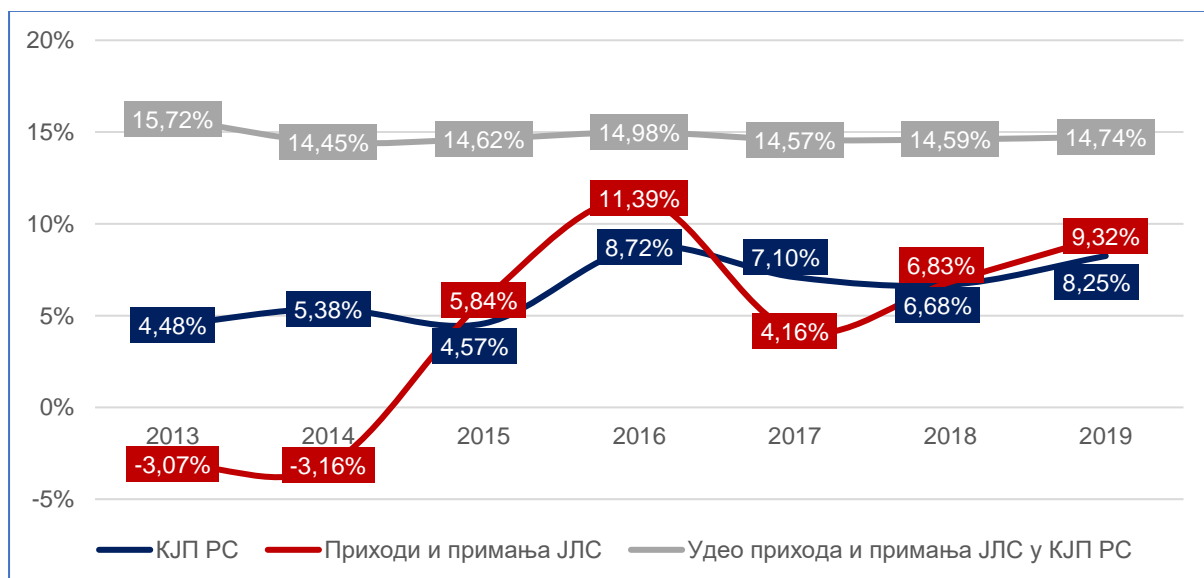
⁴² Накнада за промену намене пољопривредног земљишта, накнада за загађивање животне средине, накнада за коришћење ресурса и резерви минералних сировина и накнада за коришћење дрвета.

⁴³ Обрачун на основу податка из *Билтена јавних финансија*, број 184.



Од 2015. године укупни приходи и примања ЈЛС константно остварују номинални раст, већи од годишње стопе инфлације – што значи да је присутан реалан раст. Са друге стране, њихов удео у консолидованим јавним приходима РС остаје непромењен (Приказ 3).

Приказ 2: Кретање консолидованих јавних прихода РС и укупних прихода и примања ЈЛС (у односу на претходну годину) и удео прихода и примања ЈЛС у консолидованим јавним приходима РС (КЈП), за период 2013–2019. године (извор: Билтен јавних финансија, број 184, Министарство финансија)



Изворни приходи су најсложенија врста локалних прихода и разноврсни су, што је позитивно за систем финансирања локалне самоуправе. Један од најзначајнијих резултата ЗОФЛС јесте пренос надлежности ЈЛС да администрирају изворне приходе.⁴⁴ Преношењем надлежности за администрирање пореза на имовину на локални ниво повећана је заинтересованост ЈЛС за већи обухват обвезника, односно проширена је пореска база, а

⁴⁴ Члан 60. ЗОФЛС: „Јединица локалне самоуправе у целости утврђује, наплаћује и контролише јавне приходе из члана 6. овог закона почев од 1. јануара 2007. године.”

бољом наплатом смањена пореска евазија. У структури изворних прихода најзначајнији је порез на имовину у статистици⁴⁵, са преко 35% учешћа у изворним приходима и преко 12 % учешћа у укупним примањима.⁴⁶ Укупни приходи од пореза на имовину⁴⁷ у 2019. години чине 15,8% од укупних прихода и примања ЈЛС, а просечна годишња стопа раста у периоду 2013–2019. године је изнад 15%. Другим речима, децентрализација пореза на имовину и администрирање од стране локалне пореске администрације (ЛПА) имало је веома позитиван утицај на обухват непокретности и степен наплате овог пореза, што овај порез сврстава у најзначајније изворне, али и пореске приходе ЈЛС. У последњој деценији учешће уступљених прихода у текућим приходима је изнад 40%, а сама структура уступљених прихода у већини ЈЛС своди се првенствено на један приход – порез на зараде. Приходи од овог пореза чине и преко 70% уступљених прихода, односно око трећине од укупних прихода и примања ЈЛС. Остали део уступљених прихода се односи на приходе од осталих уступљених пореза (порез на остале приходе⁴⁸, порез на приходе од самосталних делатности⁴⁹, порез на наслеђе и поклон и порез на пренос апсолутних права⁵⁰), за које је процена да учествују око 10% у укупним примањима ЈЛС и у малом проценту прихода од уступљених накнада (износе око 2% од укупних прихода и примања). У вези са уступљеним приходима, свакако се може закључити да су сви остали уступљени приходи, како укупно тако и појединачно гледајући, знатно слабијег фискалног капацитета од пореза на зараде.

За премошћавање јаза између коштања стандардног нивоа локалних јавних надлежности и прихода које ЈЛС остваре, у системима локалне самоуправе користе се трансфери од виших нивоа власти. ЗОФЛС уређује постојање ненаменских трансфера (који се састоји из збира трансфера за уједначавање, општег трансфера, компензационог трансфера и трансфера солидарности) и наменских трансфера, који могу бити функционални и наменски трансфер у ужем смислу. Висина ненаменског трансфера је утврђена као проценат БДП, а критеријуме за расподелу утврдио је ЗОФЛС. Годишњи износ ненаменског трансфера који предвиђа ЗОФЛС није промењен од 2014. године и, у складу са Законом о буџету Републике Србије, износи 33,3 милијарде РСД у 2019. години.⁵¹ Поред ових трансфера, који су део текућих трансфера⁵², локалне власти имају и приходе од капиталних наменских трансфера, у ужем смислу, од Републике и АП, у корист нивоа градова и општина.⁵³ Стога, укупан приход ЈЛС од трансфера и донација износи близу 62. милијарде РСД у 2019. години и чини око 19% укупних прихода и примања ЈЛС у 2019. години.⁵⁴ Уколико овом учешћу додамо и учешће уступљених прихода, приходи које регулише и којима управља централна власт у збиру чине преко 60% укупних прихода и примања ЈЛС.

Систем финансирања препознаје и задуживање узимањем кредита или емитовањем дугорочних хартија од вредности (муниципалних обвезница), као могући начин финансирања ЈЛС јер редовни приходи нису довољни да одговоре на потребе локалних заједница за инфраструктурним и другим капиталним инвестицијама. Задуживање пружа могућност ЈЛС да у текућој години обезбеде финансијска средства за већи број пројеката него што би то могле, уколико би се ослањале само на своје изворе финансирања. Задуживање за финансирање овакве врсте инвестиција, представља и остваривање неке врсте међугенерациске једнакости. Инфраструктуру финансирану на тај начин користе и наредне генерације, те је оправдано да снесе и терет дела отплате. Кад је реч о задуживању за капиталне пројекте, ЗЈД препознаје две врсте кредитног задуживања локалних власти: 1) финансирање текуће ликвидности буџета 2) финансирање капиталних инвестиционих расхода. У складу са чланом 35 ЗЈД, локалне власти се могу задуживати за финансирање текуће ликвидности. Задуживање за финансирање дефицита текуће ликвидности не сме прећи 5% укупних прихода буџета локалне власти

⁴⁵ Аналитички конто 713120.

⁴⁶ Други значајни изворни приходи су, посматрани збирно, допринос и накнада за уређивање грађевинског земљишта (процена је са око 15% учешћа у изворним приходима), а трећи су мешовити и неодређени приходи (процена је са учешћем између 13% и 15% у изворним приходима).

⁴⁷ Група 713000.

⁴⁸ Аналитички конто 711190.

⁴⁹ Аналитички конто 711120.

⁵⁰ Збирно обухваћени синтетички конто 713300 и 713400.

⁵¹ У складу са чланом 38. Закона о буџету РС за 2019. годину.

⁵² Део текућих трансфера чине и други трансфери од Републике и Аутономне Покрајине (субаналитичка конта 733142, 733144, 733146, 733148, 733152, 733154, 733156 и 733158).

⁵³ Субаналитичка конта 733241, 733242, 733251 и 733252.

⁵⁴ На основу података из *Билтена јавних финансија*, број 184.

остварених у претходној години (члан 35. став 3. ЗЈД) и мора се вратити до краја буџетске године у којој је уговорено, тј. не може се пренети у наредну буџетску годину (члан 35. став 2. ЗЈД). Дугорочно кредитно задуживање за финансирање капиталних инвестиција пружа могућност ЈЛС да у текућој години обезбеде финансијска средства за већи број пројеката него што би то могле уколико би се ослањале само на интерне изворе финансирања. Износ неизмиреног дугорочног задужења за капиталне инвестиционе расходе ограничен је на 50% укупно остварених текућих прихода буџета локалне власти у претходној години, а износ главнице и камате, који доспева на отплату у свакој години на сва неизмирена дугорочна задуживања за финансирање капиталних инвестиционих расхода, не може бити већи од 15% укупно остварених текућих прихода буџета локалне власти у претходној години. Међутим, за оба лимита постоје и изузеци који омогућавају веће задужење, односно већи износ ануитета.⁵⁵ Наредна табела кроз упоредни приказ по годинама, илуструје задуживање и раздуживање ЈЛС у периоду 2014–2019. године, као и учешће дуга јединица локалне власти у БДП и укупном јавном дугу општег нивоа државе.

Табела 4: Задуживање и раздуживање ЈЛС у периоду 2014–2019, у милионима РСД и учешће дуга ЈЛС и АП у БДП и укупном јавном дугу⁵⁶

Година	Примања од задуживања	Отплата главнице	Нето задужење/ раздужење	Учешће задуживања у примањима ЈЛС	Учешће дуга ЈЛС и АП у БДП	Учешће дуга ЈЛС и АП у укупном јавном дугу
2014.	8002	8758	-756	3,42%	2,12%	2,93%
2015.	10.001	12.153	-2152	4,04%	1,90%	2,67%
2016.	11.225	13.548	-2323	4,06%	1,68%	2,44%
2017.	6782	10.924	-4142	2,36%	1,41%	2,40%
2018.	6704	10.429	-3725	2,18%	1,24%	2,29%
2019.	9120	8016	1104	2,71%	1,20%	2,23%

Стање јавног дуга јединица локалне власти (АП и ЈЛС) на крају 2019. године износило је 63,7 милијарди РСД, што је 2,23% јавног дуга општег нивоа државе. Учешће дуга ЈЛС и АП у БДП континуирано се смањује од 2014. године и у 2019. години је износило 1,2% БДП-а. У прилог томе, исти тренд наставио се и у 2020. години – према подацима приказаним у кварталном извештају Управе за јавни дуг, стање јавног дуга ЈЛС и АП на половини 2020. године је око 61 милијарде, што је за 4,3% ниже у односу на крај 2019. године.

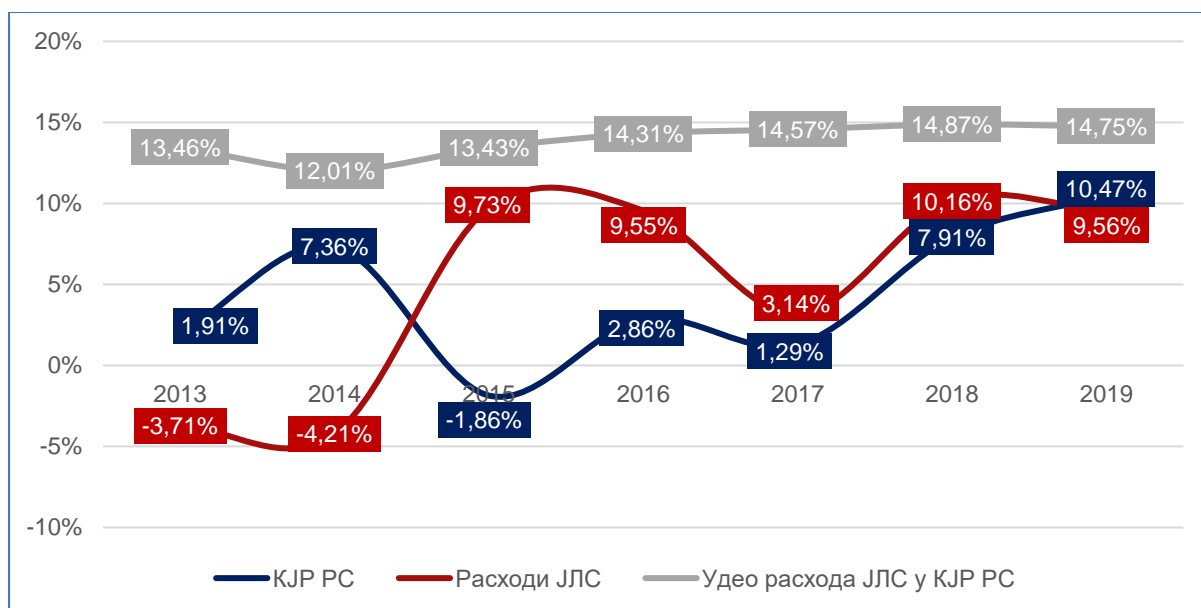
IV.5.2. Расходи и издаци јединица локалне самоуправе

Укупни расходи и издаци ЈЛС од 2015. године имају стални растући тренд од око 10% просечно годишње (с изузетком 2017. године, када је номинални раст био 3,1%), а у 2019. години износили су 337,81 милијарди РСД. Истовремено, удео расхода ЈЛС у консолидованим јавним расходима континуирано расте, с изузетком 2019. године (Приказ 3).

Приказ 3: Кретање консолидованих јавних расхода РС и расхода ЈЛС (у односу на претходну годину) и удео расхода ЈЛС у консолидованим јавним расходима РС (КЈР), за период 2013–2019. (извор: Билтен МФИН)

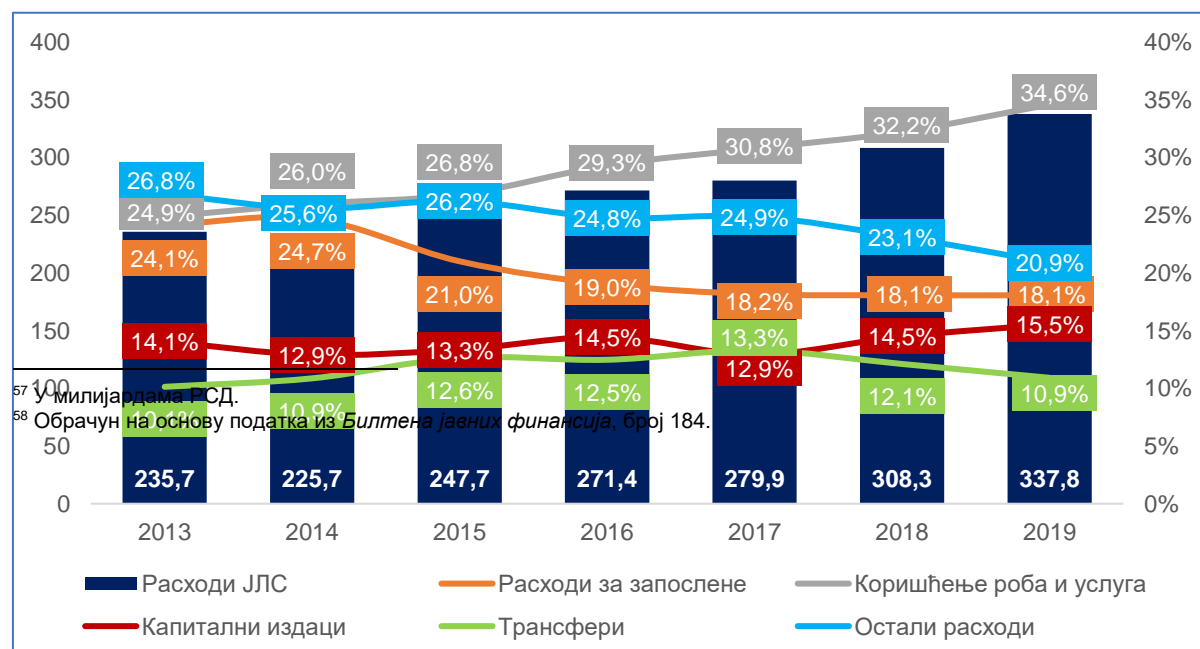
⁵⁵ У складу са чланом 36. став 3. ЗЈД, износ неизмиреног дугорочног задужења за капиталне инвестиционе расходе може бити већи од 50% остварених текућих прихода буџета локалне власти у претходној години у случајевима када се ради о дугорочном задуживању (рок отплате најмање пет година, не рачунајући период мировања). Исти члан ЗЈД у ставу 5. прописује да износ главнице и камате који доспева у свакој години на сва неизмирена дугорочна задуживања може да буде већи од 15% у случају да две трећине текућег суфицита у односу на остварене текуће приходе чини удео већи од 15%.

⁵⁶ Обрачун на основу података из Билтена јавних финансија, број184.



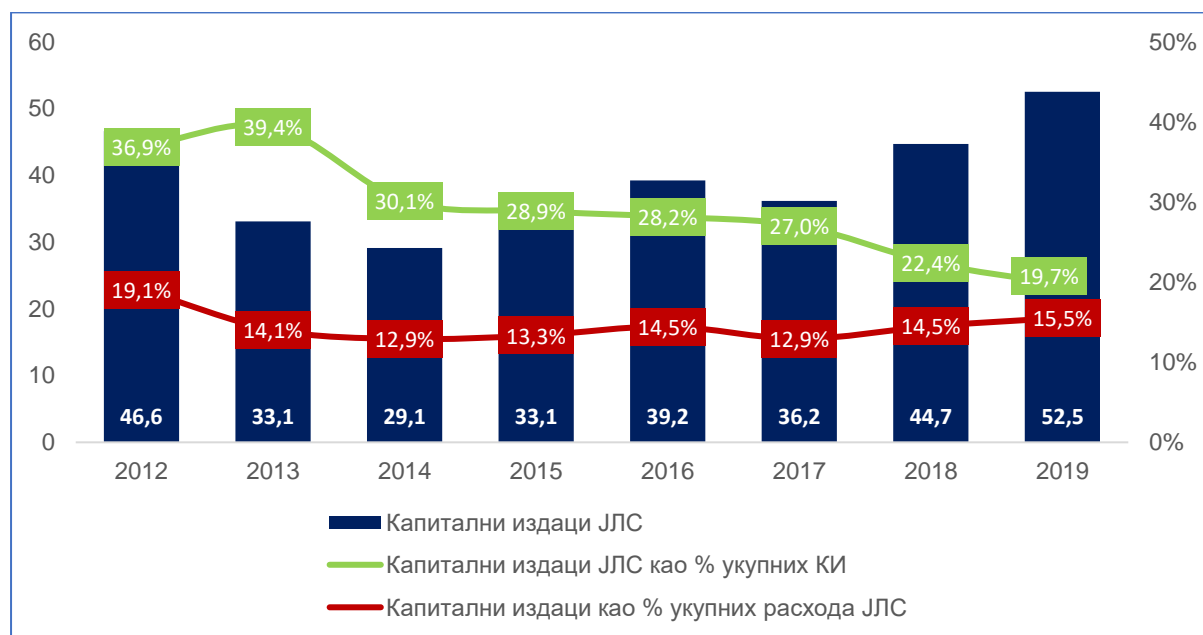
Структура расхода ЈЛС, анализирана по категоријама расхода и издатака, од доношења ЗОФЛС до данас претрпела је промене. До 2010. године највеће учешће има категорија „расходи за запослене” (Група конта 41), а од 2011. године највеће учешће има категорија „расходи за коришћење роба и услуга” (Група конта 42). Обе категорије расхода – расходи за запослене и расходи за коришћење роба и услуга, јесу оне које обезбеђују функционисање органа ЈЛС, а тиме и пружање услуга грађанима и привреди. У Упутствима за припрему одлука о буџету локалне власти, Министарство финансија је ЈЛС дало смернице да код групе конта 41 средства за исплату плата планирају на нивоу исплаћених плата у претходној години, а највише до нивоа дозвољеног Законом о буџету Републике Србије, као и да се остале економске класификације у оквиру ове групе конта планирају рестриктивно. Такође, када је реч о групи конта 42, Министарство финансија је дало смерницу да се средства у оквиру ње реално планирају како не би било угрожено извршавање сталних трошкова, те с тим у вези дало и препоруку да се сагледају могућности за уштеде, пре свега у оквиру група „трошкови путовања”, „услуге по уговору”, „специјализоване услуге” и „материјал”. Промене прописа којима су умањене зараде, уређена забрана запошљавања и примена од стране ЈЛС планова сукцесивног смањења броја запослених, резултирале су у последњих неколико година смањењем учешћа расхода за запослене у укупним расходима ЈЛС са око 24% у 2013. години на око 18% у 2018. и 2019. години. Међутим, у апсолутном износу расходи за запослене после пада на минимум од око 50 милијарди РСД у 2017. години, у последње 2 године расту за око по 5 милијарди РСД годишње, тако да у 2019. години износе око 61 милијарде РСД. Графички приказ у наставку даје укупне расходе и издатке ЈЛС⁵⁷ по економској класификацији расхода у периоду 2013–2019. и удео најзначајнијих категорија расхода у укупним издацима ЈЛС.⁵⁸

Приказ 4: Расходи ЈЛС 2013-2019, у милијардама РСД и њихова основна структура (извор: Билтен јавних финансија, број 184, Министарство финансија)



Учешће издатака за нефинансијску имовину (класа 5) односно издатака за капиталне инвестиције у укупним расходима и издацима показује степен развојности буџета. Наредни приказ илуструје номиналне износе капиталних издатака ЈЛС⁵⁹ у периоду 2012–2019. године, као и њихов удео у укупним капиталним издацима у Републици Србији.⁶⁰

Приказ 5: Капитални издаци ЈЛС и РС (извор: Билтен јавних финансија, број 184, Министарство финансија)



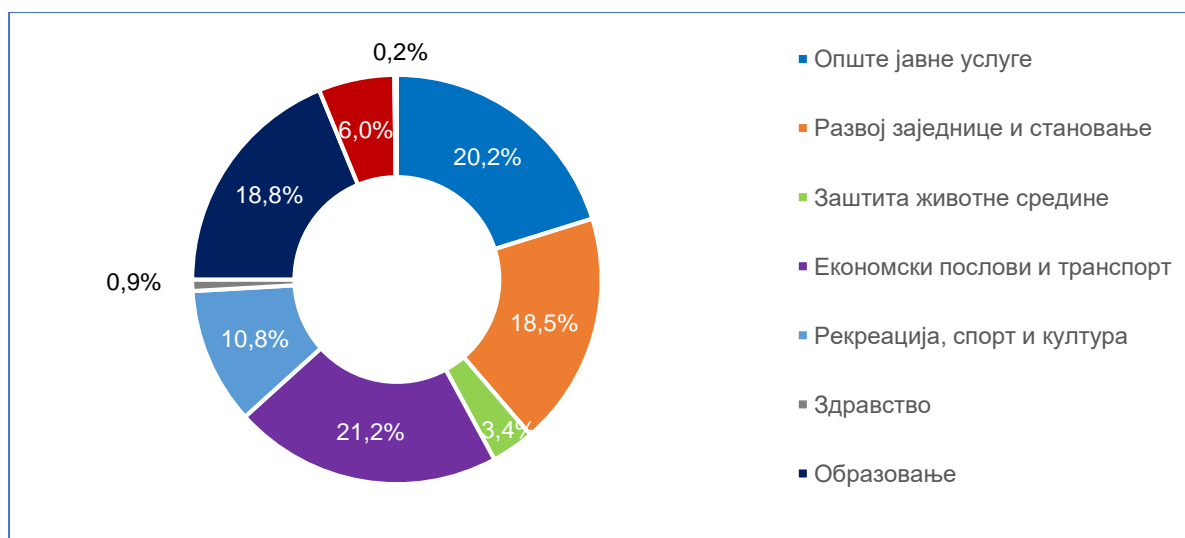
Када је реч о расходима субнационалног нивоа власти (ЈЛС и АП) по функционалној класификацији, поједине анализе показују да је изнад 40% расхода везано за две категорије расхода – за категорију општих јавних услуга (20,2%) и економске послове (21,2%), у оквиру које се скоро 80% расхода односи на саобраћај. Следеће најзначајније категорије расхода су образовање (18,8%), затим развој заједнице (18,5%), рекреација, спорт и култура (10,8%) и социјална заштита (6%). Учешће појединих категорија расхода по функционалној класификацији у укупним расходима је било релативно стабилно у последњих 10 година, с обзиром на то да се надлежности ЈЛС нису значајније мењале у овом периоду. Графички приказ у наставку илуструје структуру расхода субнационалног нивоа власти у РС према функционалној класификацији.

Приказ 6: Функционална класификација расхода субнационалног нивоа власти у РС, 2016⁶¹

⁵⁹ Капитални издаци су издаци извршени и евидентирани на класи 5, и не обухватају капиталне трансфере (конто 4632) нити расходе за образовање.

⁶⁰ Укупни капитални расходи, према *Билтену јавних финансија*, исказани су као збир капиталних расхода централног (Буџет Републике, ПИО ФОНД, РФЗО, Национална служба за запошљавање, ФОНД СОВО, ЈП „Путеви Србије” и ЈП „Коридори Србије”) и локалног нивоа власти (ЈЛС и АП).

⁶¹ *World Observatory on Subnational Government – Finance and Investment, Country Profiles, 2019 Report*, http://www.sng-wofi.org/reports/SNGWOFI_2019_report_country_profiles_DEC2019_UPDATES.pdf.



IV.5.3. Приходи и расходи – упоредни преглед Републике Србије и земаља у региону и ЕУ

Иако без дубље анализе сваког система локалне самоуправе посебно (надлежности и послова, конкретних прихода или трошкова) није једноставно, а ни препоручљиво, упоређивати системе финансирања локалне самоуправе, анализом кључних индикатора може се стећи основни закључак о значају локалне самоуправе у целом систему јавне управе једне државе.

Табела 5 приказује основну структуру текућих прихода из 2016. године за РС и одабране земље ЕУ и региона, из које се може видети из којих извора се финансирају системи локалне самоуправе. У структури текућих прихода РС у РС најзначајнији су порески приходи – 53,2%, што је изнад нивоа свих наведених земаља и просека ЕУ28⁶². Са друге стране, учешће трансфера у текућим приходима је испод нивоа земаља ЕУ.⁶³

Табела 5: Структура прихода субнационалног нивоа власти у Републици Србији и земаљама ЕУ и региона, 2016⁶⁴

Држава	Приходи од пореза	Трансфери	Таксе, накнаде и остали приходи
Албанија	15,9%	75,8%	8,3%
БиХ	57,0%	11,7%	31,3%
Бугарска	13,5%	70,8%	15,7%
Чешка	46,4%	37,9%	15,7%
Црна Гора	39,6%	12,0%	48,4%
Хрватска	38,4%	48,8%	12,8%
Македонија	26,7%	63,6%	9,7%
Мађарска	36,0%	51,8%	12,2%
Румунија	10,2%	83,7%	6,1%
Словачка	7,3%	74,2%	18,5%
Словенија	41,3%	39,5%	19,2%
Србија	53,2%	25,7%	21,1%

⁶² Према подацима ОЕЦД-а, удео пореских прихода у ЕУ28 износио је 42%. Видети: Key data on Local and Regional Governments in the European Union, OECD, 2018, <http://www.oecd.org/regional/EU-Local-government-key-data.pdf>.

⁶³ Најнижи удео трансфера у текућим приходима у ЕУ, према подацима ОЕЦД-а, има Финска – 29,1%, док је просек за ЕУ28 – 47,4% (2017). Видети: Key data on Local and Regional Governments in the European Union, OECD, 2018, <http://www.oecd.org/regional/EU-Local-government-key-data.pdf>.

⁶⁴ World Observatory on Subnational Government – Finance and Investment, Country Profiles, 2019 Report, http://www.sng-wofi.org/reports/SNGWOFI_2019_report_country_profiles_DEC2019_UPDATES.pdf.

У наредној табели обједињени су подаци о приходима и примањима субнационалног нивоа оствареним у Републици Србији (ЈЛС и АП), одабраним земљама ЕУ и региона. Примања ЛС су приказана као њихов удео у БДП и консолидованим јавним приходима.

Табела 6: Приходи субнационалног нивоа власти – РС и изабране земље ЕУ и региона, 2016⁶⁵

Држава	Приходи (% БДП)	Приходи (% јавних прихода)
Румунија	9,18%	29,02%
Чешка	11,23%	27,92%
Хрватска	11,67%	25,22%
Бугарска	6,89%	19,59%
Словенија	8,38%	19,33%
Словачка	7,12%	18,13%
Албанија	4,68%	17,68%
Србија	7,51%	17,37%
Македонија	4,91%	17,11%
Мађарска	6,31%	14,07%
Црна Гора	6,28%	11,59%
БиХ	4,66%	10,92%

Учешће субнационалних власти у укупним јавним расходима један је од главних показатеља који се на међународном нивоу користи у процесу мерења степена значаја локалне самоуправе (децентрализације) у систему јавне управе. У наредној табели приказани су подаци о расходима субнационалних власти оствареним у Републици Србији, одабраним земљама ЕУ и региона. На основу анализе истакнутих података, закључак је да, по критеријуму удела расхода ЛС у укупним јавним расходима, систем локалне самоуправе у Србији има сличан значај као и системи локалне самоуправе у већини земаља југоисточне Европе, али и да заостаје значајно у односу на просек ЕУ28, где тај износ у 2017. години био 33,5%.⁶⁶

Табела 7: Расходи субнационалног нивоа власти – Република Србија и одабрране земље ЕУ и региона, 2016⁶⁷

Држава	Расходи (% БДП)	Расходи (% јавних расхода)
Румунија	9,03%	28,08%
Чешка	10,19%	25,80%
Хрватска	11,68%	24,75%
Бугарска	6,83%	20,36%
Словенија	8,19%	18,10%
Србија	7,28%	16,70%
Албанија	4,59%	15,90%
Словачка	6,56%	15,80%
Македонија	4,89%	15,55%
Мађарска	6,02%	12,95%
БиХ	4,50%	10,85%
Црна Гора	5,62%	10,31%

IV.5.4. Управљање јавним финансијама локалне самоуправе

Претпоставка ефикасног система финансирања ЛС је адекватно управљање јавним финансијама које омогућава ЈЛС да планирају, мобилишу и користе финансијска средства за бољи квалитет јавних добара и услуга. Поред добро постављеног нормативног оквира, за

⁶⁵ SNG-WOFI Database, <http://www.sng-wofi.org/data/>.

⁶⁶ Видети: *Key data on Local and Regional Governments in the European Union*, OECD, 2018, <http://www.oecd.org/regional/EU-Local-government-key-data.pdf>.

⁶⁷ SNG-WOFI Database, <http://www.sng-wofi.org/data/>.

квалитет управљања јавним финансијама на локалном нивоу пресудни су процесни аспекти и сами носиоци тих процеса, пре свега знања и вештине локалних финансијских службеника, свест руководиоца о управљачкој одговорности за финансијско пословање ЛС и широка координација секторских служби у усклађивању развојног планирања и извршавања надлежности са финансијским могућностима ЈЛС. Процеси о којима је реч односе се на све компоненте буџетског циклуса, укључујући стратешко планирање, средњорочни оквир расхода, годишње буџетирање, као и управљање приходима, набавке, контролу рачуноводство, извештавање, праћење и оцењивање, (интерну) ревизију и екстерни надзор.⁶⁸ Уз подстицај и подршку међународних актера (ММФ, ЕУ, ОЕЦД/СИГМА, развојни партнери Србије), а у циљу реформисања и унапређивања системских процеса тако да се оствари фискална консолидација и постигну очекивани резултати у овом домену у процесу приступања ЕУ, Влада је крајем 2015. године усвојила Програм реформе управљања јавним финансијама (ПРУЈФ) за период 2016–2020. ПРУЈФ прати буџетски циклус у целини са циљем да допринесе бољем повезивању извршења буџета са различитим политикама Владе, и повећању транспарентности ових процеса.⁶⁹ Након 2020. године релевантан ће бити нови ПРУЈФ за период 2021–2025. године, чија израда је актуелна у 2020. години.

Еволуција концепта управљања јавним финансијама присутна је и на локалном нивоу, тако да и ЈЛС пролазе транзицију од традиционалнијег приступа фокусираног на контролу инпута (улазних података) у годишњем циклусу, ка модернијем приступу који потенцира праћење односа средстава и обавеза, а посебно остваривање учинака и исхода у оквиру средњорочног циклуса. У буџетском делу промена фокуса се огледа у замени, од 2015. године (на основу ЗОБС), линијског буџета – буџетом учинка, односно програмским буџетом (методологија разрађена Упутством Министарства финансија за израду програмског буџета).

У изради својих одлука о буџету, градови и општине у Србији углавном исправно примењују програмску класификацију буџета у складу са Упутством Министарства финансија за израду програмског буџета. Квалитет и транспарентност програмског буџетирања огледа се у разradi даљих програмских информација у одлукама о буџету ЛС – односно описа програма, програмских активности и пројеката, средњорочних циљева, као и показатеља учинка (индикатора) за праћење постизања наведених циљева. Израда квалитетних програмских информација представља изазов за буџетске кориснике (на свим нивоима управе). Локалне власти оствариле су напредак у процесу програмског буџетирања те данас (2020) 81% ЛС у својим одлукама о буџету приказује програмске информације у складу са ЗОБС (45% ЛС је то радило у 2015. години). У значајној мери овај помак може се приписати програму *Exchange*, који финансира Европска унија као најсвеобухватнију интервенцију у домену програмског буџетирања на локалном нивоу, и то посебно петој фази (2017–2021), коју спроводе МДУЛС и Сектор за уговарање и финансирање програма из средстава ЕУ у МФИН, а где је СКГО имплементациони партнер. Захтевност процеса посебно долази до изражаја при изради извештаја о учинку програма, који чине саставни део образложења уз одлуке о завршном рачуну ЛС (члан 78. ЗОБС и Упутство Министарства финансија за праћење и извештавање о учинку програма), када се отвара простор за преиспитивање иницијално постављене структуре и квалитета програмских информација, релевантности циљева, доступности и мерљивости индикатора итд. Захтеван, али и обавезан и преко потребан аспект односи се такође на инкорпорирање родне перспективе у буџет, чији је циљ реструктурирање прихода и расхода ради унапређења родне равноправности (члан 2. ЗОБС). Родно одговорно буџетирање треба да побољша ефективност и транспарентност буџета и омогући бољи увид у користи које жене и мушкарци имају од буџетских политика, што је за сада у скромном обиму, могуће идентификовати код мање од 50% ЛС.

⁶⁸ У складу са дефиницијом ОЕЦД из 2009: https://www.pempal.org/sites/pempal/files/event/attachments/oesdsbo_d2-am-session-7-k.klaas-oecd-sigma-implementing-pfm-reforma-ganeda-bcs.pdf.

⁶⁹ Адресирајући главне подсистеме управљања јавним финансијама које је потребно реформисати, ПРУЈФ је фокусиран на стварање боље балансираног и одрживог буџета, уз смањење нивоа јавног дуга, као и јачање финансијског управљања и контроле и унапређење процеса ревизорске контроле. Реформа јавних финансија је један од кључних стубова реформе јавне управе (РЈУ) у Републици Србији и, као таква, уграђена је у кровну Стратегију РЈУ и пратеће акционе планове. Са друге стране, ПРУЈФ је у већини подласти подржан ужим планским документима, попут Стратегије развоја јавних набавки у Републици Србији, Стратегије развоја интерне финансијске контроле у јавном сектору у Републици Србији итд. Ово је плански контекст у којем су у претходним годинама постављене референтне тачке и за реформисање управљања јавним финансијама на локалном нивоу, било експлицитно самим документима јавних политика или кроз надоградњу нормативног оквира који ЈЛС непосредно примењују.

Веома важан аспект процеса буџетског планирања јесте учешће јавности у овом процесу. У складу са ЗЛС (измене и допуне 2018. године), предвиђено је обавезно спровођење јавне расправе о инвестиционом делу одлуке о буџету ЈЛС. Иако је у ЈЛС и раније постојала пракса спровођења јавне расправе у одређеној мери (процена је да је, рецимо, у 2017. години 60% ЈЛС спровело јавну расправу о буџету бар у минималном обиму), на основу резултата *Индекса транспарентности локалне самоуправе 2020*, који је израдила Транспарентност Србија, види се да је око три четвртине локалних самоуправа (77%) у Србији спровело јавну расправу о буџету за 2020⁷⁰. годину, што указује на раст свести ЈЛС о неопходности информисања и прибављања мишљења грађана о планираном трошењу буџетских средстава. Када је реч о изради водича кроз буџет за грађане, које апострофира и Министарство финансија у својим годишњим инструкцијама ка ЈЛС, мапирање крајем 2017. године и почетком 2018. године показало је да је свега 12% ЈЛС практиковало израду ових водича. Кад је реч о буџету за 2020. годину, налаз говори да је око 52% ЈЛС израдило ове материјале и учинило их доступним јавности, што је у великој мери последица неколико важних активности: указивања на потребу за развијањем оваквих водича од стране Министарства финансија, развијања модела од стране СКГО и његове промоције у раду са ЈЛС и подршке различитих партнера кроз пројекте или на други начин рада са локалним властима.

Важно је напоменути да су у Републици Србији битне претпоставке у ширем контексту планског система постављене 2018/2019. године (усвајањем Закона о планском систему и пратећих уредби), што, уз даље прилагођавање буџетирања новом оквиру, подразумева упоредо и синхронизовано реформисање других повезаних процеса и подсистема управљања јавним финансијама у ЈЛС. То се посебно односи на планове развоја ЈЛС и средњорочно планирање, које је фигурирало као обавеза у оквиру ЗОБС и раније, али је само делимично заживело кроз програмско буџетирање и трогодишње пројектовање планираних расхода и издатака у оквиру одлука о буџету ЈЛС. Нови Закон о планском систему и Уредба о средњорочном планирању уводе знатно прецизнији оквир овог процеса, као и обједињени календар средњорочног планирања и буџетирања, и из њих произлазе и захтеви у погледу ЈЛС као обвезника средњорочног планирања, при чему средњорочни план града/општине обухвата све области и надлежности које ЈЛС спроводи, и треба да омогући спровођење плана развоја ЈЛС и да истовремено успостави везу са свим нивоима програмске структуре буџета конкретне ЈЛС.

Реформе у области јавних инвестиција

Циклус планирања, буџетирања и спровођења пројеката јавних инвестиција на локалном нивоу (на свим нивоима) јесте саставни део општих планских и буџетских циклуса, али финансијски посебно захтеван и условљен применом других системских прописа (осим ЗОБС, нпр. Закона о планирању и изградњи и др.) те секторске легислативе (у домену заштите животне средине, енергетике, саобраћаја и сл.). Уредба о управљању капиталним пројектима⁷¹ (у примени од краја јануара 2020. године) на свеобухватан начин уређује рангирање капиталних инвестиција на основу стратешке релевантности, степена припремљености и оцењене изводљивости, чиме се конкретизује нова методологија за управљање капиталним пројектима чији је фокус на инвестицијама веће вредности (изнад 5 милиона евра), док је опредељено/прописано да се у погледу пројеката мање вредности (типичнијих за ЈЛС) планирање расхода врши у складу са упутством за припрему буџета на основу ЗОБС.

Прожимајући аспект управљања јавним финансијама односи се на интерну финансијску контролу у јавном сектору (ИФКЈ) коју ЗОБС третира кроз неколико важних елемената: финансијско управљање и контролу (ФУК); интерну ревизију (ИР); хармонизацију коју обавља Централна јединица за хармонизацију (ЦЈХ) у Министарству финансија. Иако су ови процеси дефинисани системским буџетским законом, њихова суштинска примена реализује се хоризонтално, на нивоу управе, и вертикално, дефинисањем линија руководилачке одговорности у свим аспектима функционисања администрације. Отуда је природна повезаност ових функција управе са општим планским процесима, и консолидовање општих

⁷⁰ *Индекс транспарентности ЈЛС 2020*:

https://www.transparentnost.org.rs/images/dokumenti_uz_vesti/LTI_2020izvestaj.pdf.

⁷¹ <https://www.paragraf.rs/propisi/uredba-o-upravljanju-kapitalnim-projektima.html>.

циљева унапређења пословања за потребе ФУК и ИР са елементима програмског буџетирања и средњорочног планирања. У претходној деценији (посебно од усвајања прве Стратегије ИФКЈ, 2009. године) учињени су знатни напори да се основе система поставе и надограђују, посебно на нивоу централних корисника јавних средстава. Ово је донекле било условљено и захтевима из процеса европских интеграција у оквиру преговарачког поглавља 32, који су у мањој мери потенцијирали кориснике на локалном нивоу. Исто је констатовано и новом Стратегијом развоја интерне финансијске контроле у јавном сектору у Републици Србији за период 2017–2020. године („Службени гласник РС”, број 51/2017), где је јасно наглашена потреба за унапређењем система на локалном нивоу.

IV.5.5. Изазови у систему финансирања локалне самоуправе

Од почетка примене ЗОФЛС до данас, било је измена и допуна и периода када није примењиван овај пропис који је кључан за финансирање локалне самоуправе и више промена у вези са приходима локалних власти. Осим изменама ЗОФЛС, приходи локалне самоуправе мењани су и изменама других закона. Већ током 2009. године ненаменски трансфер смањен је за око 15 милијарди РСД као последица суочавања са економском кризом и фискалног дефицита Републике. Затим је изменама ЗОФЛС 2011. године, повучен потез у супротном смеру и повећано учешће ЈЛС у порезу на зараде са 40% на 80%, са изузетком Града Београда, који је остваривао учешће од 70% (додатни приход ЈЛС око 40 милијарди РСД). Током 2012. године измењени су изворни приходи: укинута је накнада за коришћење грађевинског земљишта, фирмарина је реформисана и одређени су максимални износи локалне комуналне таксе за држање моторних возила, чиме су смањени приходи локалне самоуправе на основу ових накнада и такси. Средином 2013. године измењени су порески прописи када је смањена стопа пореза на зараде (са 12 % на 10%), а увећана стопа доприноса ПИО (са 22% на 24%), чиме је дошло до прерасподеле јавних прихода између националног нивоа и локалне самоуправе у корист буџета републике (од око 20. милијарди РСД). У овом периоду дошло је и до прерасподеле прихода од пореза на издавање непокретности, такође у корист националног нивоа. Следећа законска измена ЗОФЛС извршена је 2016. године са применом од 1. 1. 2017. године и односила се на смањење учешћа ЈЛС у порезу на зараде са 80% на 74% за општине, 77% за градове, а за Град Београд је смањена са 70% на 66% (за око 5 милијарди РСД је смањен приход локалне самоуправе). Напослетку, усвајањем Закона о накнадама за коришћење јавних добара (2018) формиран су нови приходи локалне самоуправе у складу са тим законом (том приликом укинут је део прихода, првенствено део такси, а садржина и методологија за израчунавање неких прихода су промењене).⁷² Оно што је важно имати у виду јесте да су измене у области прихода локалне самоуправе често вршене у средини буџетске године, што је посебно представљало изазов за систем финансирања локалне самоуправе и управљање локалним буџетом.

Укупан износ ненаменског трансфера се из године у годину не мења, јер се Законом о буџету, уз изузетак у односу на Закон о финансирању локалне самоуправе, последњих неколико година утврђује конкретан износ овог трансфера за сваку ЈЛС. На тај начин се овај трансфер уређује у другом износу и на други начин у односу методологију коју предвиђа ЗОФЛС (1,7% БДП). Треба истаћи да је локалним властима унапред познат планирани износ прихода од овог трансфера за наредну буџетску годину, јер се Упутством за сачињавање одлуке о буџету ЈЛС даје смерница ЈЛС да планирају ненаменске трансфере у идентичном износу као у претходној години. Последица постојеће ситуације јесте то да је укупан износ ненаменског трансфера већ неколико година у „замрзнутом” стању, што није интенција ЗОФЛС, којим је предвиђено да износ овог трансфера прати кретање БДП-а. Ову несугласност између два закона у вези са приходима локалне самоуправе, потребно је решити у наредном периоду, јер не представља добро нити системско решење. У оквиру процеса дијалога о реформама у овој области треба имати у виду да и сам систем обрачуна ненаменских трансфера који предвиђа ЗОФЛС, услед своје комплексности, није увек лако разумљив локалним властима. Такође, расподела овог трансфера у складу са методологијом из ЗОФЛС која је заснована на

⁷² У првој години примене овог прописа, услед промењене методологије обрачуна накнаде за заштиту и унапређење животне средине и, посебно, услед немогућности ЈЛС да примене у потпуности нову методологију, дошло је до веома значајног смањења прихода локалне самоуправе од ове накнаде.

степену развијености ЈЛС, захтева иновирање листе развијености ЈЛС (последња листа развијености ЈЛС датира из 2014 године), како овај део методологије не би био предмет критике у вези са утемељеношћу утврђеног степена развоја ЈЛС. Примедбе постоје и у вези са додељивањем средстава подршке из текуће буџетске резерве (намењених за непланиране сврхе или за сврхе за које средства на апропријацима нису била довољна), што такође треба размотрити и унапредити, како ова врста важне додатне подршке не би била предмет критике у вези са недостатком јасних критеријума за добијање ове врсте помоћи из буџета Републике.⁷³

Предвидивост прихода је основа сваког система финансирања локалне самоуправе и један од основних захтева ЈЛС. Значајан број промена у области изворних и уступљених прихода и нејасан систем трансфера, лоше утичу на предвидивост буџетских прихода ЈЛС, а нарочито негативно делују на успех у вођењу локалне фискалне политике и управљање приходима, као и на процес планирања у ЈЛС. Управо зато је у наредном периоду кључно обезбедити стабилност и предвидивост локалних прихода, посебно прихода који имају изузетан утицај као што су порез на зараде и трансфери. Други кључни захтев ЈЛС, а и начело из самог ЗОФЛС, јесте гаранција довољности прихода (члан 3. ЗОФЛС). У складу са њим, републички ниво јавне власти има обавезу да при сваком преношењу и поверавању нових послова ЈЛС обезбеди средства или изворе прихода за њихово финансирање. Отворено је питање да ли је ово начело поштовано у претходном периоду или су надлежности пренесене без претходне анализе потреба и без нових прихода за финансирање пренесених надлежности. Примену овог начела треба посматрати и са становишта да ли и у постојећем систему локалне самоуправе има довољно финансијских средстава за ниво надлежности који му је додељен. У претходном периоду није дубље разматрано ово питање, нити је дефинисана барем основна методологија за мерење потребних средстава за финансирање неког посла који се преноси ЈЛС или који већ обављају градови и општине. Из тог разлога, веома је тешко проценити да ли локална самоуправа располаже довољним нивоом прихода за своје надлежности. С обзиром на компаративну праксу, може се рећи да је у финансијском значају и уделу ЛС у укупним јавним приходима и расходима, локална самоуправа у Србији тренутно око просека земаља из свог окружења⁷⁴, али и да знатно заостаје за великим бројем земаља ЕУ и просеком ЕУ28.⁷⁵ По правилу, зависно од угла гледања, ставови у вези са овим питањем се битно разликују (ЈЛС генерално сматрају да немају довољно средстава, а национални ниво сматра да имају, па и то да су у једном периоду имале и више него што је било потребно). Из тог разлога, у наредном периоду је потребно интензивирати активности на дефинисању алата којима ће се барем на основни начин моћи измерити довољност прихода локалне самоуправе за обављање њених послова, а онда на основу тога и планирати даље јавне политике у вези са финансирањем локалне самоуправе. У овом процесу треба посебно разматрати положај и подстицаје односно мере за даљу подршку за оне општине које припадају групи континуирано неразвијених и девастираних ЈЛС. Бројни социјално-економски изазови са којима се суочавају првенствено локалне самоуправе из групе девастираних ЈЛС, као последицу имају то да су те локалне заједнице у знатно већој зависности од финансијске подршке са централног нивоа у односу на просек целог система локалне самоуправе. Њихови изворни буџетски приходи су знатно нижи, што је и један од разлога недостатка њихови већих могућности за пружање

⁷³ Примедбе у вези са овим питањем имали су и известиоци Конгреса локалних и регионалних власти Савета Европе у смислу примене члан 9. став 1. ЕПЛС. Видети више на: <https://www.congress-monitoring.eu/en/45-pays.html>. Такође, о потреби за реформом у области трансфера из буџетске резерве указивано је и у оценама Фискалног савета у извештају *Локалне јавне финансије: Проблеми, ризици и препоруке*, који је припремљен 2017. године [http://www.fiskalnisavet.rs/doc/analize-stavovi-predlozi/Lokalne%20javne%20finansije_%20Problemi,%20rizici%20i%20preporuke%20\(2017\).pdf](http://www.fiskalnisavet.rs/doc/analize-stavovi-predlozi/Lokalne%20javne%20finansije_%20Problemi,%20rizici%20i%20preporuke%20(2017).pdf).

⁷⁴ Према последњим подацима НАЛАС-а, који се односе на 2019. годину: 1) удео прихода ЛС у укупним јавним приходима – Босна и Херцеговина 10,4%, Словенија 11,6%, Албанија 13,3%, Црна Гора 15%, Србија 14,3%, Хрватска 15,5%, Северна Македонија 15,7%, Бугарска 19,2% и Румунија 25,5% ; 2) Удео расхода ЛС у укупним јавним расходима – Босна и Херцеговина 12%, Словенија 11,8%, Црна Гора 12,7%, Албанија 13,2%, Северна Македонија 15,5%, Србија 14,8%, Хрватска 16%, Бугарска 18,2% и Румунија 23,6% Видети: NALAS, *Local Government Finance Indicators in SEE – Statistical Brief 2020*. Када се пореде системи финансирања локалне самоуправе, поред потребе да се зарад прецизних закључака изврши дубља анализа сваког система посебно, треба имати у виду и промене у вези са финансирањем локалне самоуправе које спроводе поједине државе (нарочито земље које су у процесу транзиције политичког, финансијског и административног система) и посебно чињеницу да је степен финансијског значаја локалне самоуправе променљива категорија која је под знатним утицајем укупне развојне политике (нпр. децентрализације) или економске и финансијске ситуације у једној земљи (нпр. периода економске кризе или периода значајног економског развоја). У складу са тим, компаративни закључци се могу доносити само за краћи односно временски одређен период.

⁷⁵ Према подацима НАЛАС-а, на нивоу ЕУ28 просечан удео прихода ЛС у укупним јавним приходима је 24,4% а удео расхода ЛС у укупним јавним расходима је 23,3%. Видети: NALAS, *Local Government Finance Indicators in SEE – Statistical Brief 2020*.

квалитетних јавних услуга грађанима. Систем финансирања локалне самоуправе и његове мере за финансијско уједначавање прихода ЈЛС или додатну финансијску подршку најугроженијим ЈЛС, јесу део кључних механизма, који треба у наредном периоду да помогну кад је реч о уједначавању капацитета ЈЛС и да обезбеде услове за максималну стандардизацију локалних јавних услуга.

Даље кључне реформе система финансирања локалне самоуправе (посебно успостављање пуне предвидивости финансирања и разматрање питања довољности и хоризонталне уједначености прихода ЈЛС), траже првенствено отварање ширег дијалога националног и локалног нивоа јавне власти, као и дијалога унутар самих локалних власти (за реформу система хоризонталног уједначавања и превазилажење разлика између ЈЛС). Кроз процес дубље анализе и отвореног дијалога, потребно је пронаћи адекватна системска и законска решења, која ће додатно унапредити приходе локалне самоуправе (како би они пратили евентуално шире спровођење функционалне прерасподеле надлежности целе јавне управе и потребну интенцију да се јавни послови и услуге приближе грађанима), појачати стабилност и транспарентност целог система финансирања ЈЛС, унапредити квалитет структуре финансија ЈЛС и проширити обим јавних расхода који се кроз њих финансирају. С обзиром на комплексност система финансирања, процес дефинисања нових решења не сме да буде исхитрен, већ мора бити поступан и инклузиван и треба да као резултат има шири консензус заинтересованих страна, посебно самих локалних власти. Дијалог би требало најпре започети у оквиру Комисије за финансирање коју предвиђа ЗОФЛС, а затим га водити и са свим локалним властима. Задатак ове Комисије и јесте да обезбеди примену начела правичности, ефикасности и отворености система финансирања локалне самоуправе.⁷⁶ Такође, Комисија треба да анализира и доделу наменских трансфера и критеријуме за избор ЈЛС које су њихови корисници. Међутим, ово тело, које чине представници Владе и СКГО, односно ЈЛС, и које је настало по угледу на најбољу европску праксу у овој области, не функционише већ неколико година, што има негативне последице по дијалог локалних и централних власти о финансирању локалне самоуправе. Поновним покретањем рада овог тела могао би се покренути дијалог о реформама система финансирања ЈЛС и самог Закона о финансирању локалне самоуправе.

За ширење основа за довољност прихода кључну улогу имају и саме локалне власти. У првом делу кроз повећање сопствених прихода, а у другом делу кроз реформу структуре својих расхода. Као што је констатовано раније, изворни приходи ЈЛС у Србији су разноврсни, што је разлог за позитивну оцену. Посебну тему представљају приходи од пореза на имовину као појединачно највећи изворни приходи. Поједине анализе и процене⁷⁷ указују на то да постоји простор да се ови приходи повећају, првенствено кроз додатно ширење обухвата имовине која се опорезује (попис и евидентирање) и повећање степена наплате (у неким ЈЛС и кроз промену пореске стопе). С обзиром на постојећи велики значај овог прихода у систему локалне самоуправе, претходне промене правног оквира које су довеле до значајног увећања пореских обавеза грађана и привреде по овом основу, бројне реформе које су спровођене у значајном делу ЈЛС (попис имовине која се опорезује, увећање степена наплате), али и компаративни увид у системе финансирања ЈЛС у другим земљама и значај таквог прихода у њима, чини се да простор за увећање овог прихода у поређењу са растом у претходној деценији није велики, мада постоји у једној мери. Ако се има у виду да је порез на имовину у статисти фактички једини фискално значајан изворни приход, отвара се простор за разматрање даљих унапређења кроз јачање још неколико изворних прихода, чиме би се повећало учешће изворних прихода у

⁷⁶ У складу са чланом 53. ЗОФЛС Комисија за финансирање локалне самоуправе:

- 1) анализира критеријуме и мерила за доделу ненаменских и функционалних трансфера и утврђивање њихове висине по јединицама локалне самоуправе у складу са одредбама чл. 37–44. овог закона;
 - 2) анализира програме за додељивање наменских трансфера у ужем смислу, укључујући поступке додељивања и критеријуме за избор;
 - 3) прати вертикалну и хоризонталну уједначеност система, степен задужености јединица локалне самоуправе и резултате измена система финансирања локалне самоуправе и припрема годишње извештаје о томе, најкасније до 30. маја за претходну буџетску годину;
 - 4) припрема предлоге за измену и побољшавање система финансирања локалне самоуправе.
- Такође, члан 47. ЗОФЛС прописује да се преглед ненаменских трансфера по свакој ЈЛС припрема у сарадњи са Комисијом, што треба да обезбеди пуно знање и свест локалних власти о методологији утврђивања и расподеле ненаменског трансфера.

⁷⁷ *Водич за унапређење база података за порез на имовину – како повећати обухват опорезивања и унапредити администрацију*, 2016; *Порез на имовину у Србији – Текућа кретања, са освртом на стање у пилот ЈЛС у оквиру МЕД пројекта*, 2017; *Локалне јавне финансије: Проблеми, ризици и препоруке*, Фискални савет, 2017.

укупним приходима, односно самосталност ЈЛС.⁷⁸ Такође, добри резултати који су евидентно постигнути децентрализацијом у овој области, стварањем локалних пореских администрација у претходној деценији и њиховим увезивањем у јединствени електронски систем у последње две године, на средњи рок отварају и питање разматрања могућности и потребних локалних капацитета за наставак процеса фискалне децентрализације преносом надлежности на ниво локалне самоуправе за управљање другим порезима у вези са имовином (порез на пренос апсолутних права и порез на наслеђе и поклон).

Нужно је и унапређење процеса припреме и доношења локалних буџета, како у погледу садржине и сврсисходности, тако и транспарентности и инклузивности процеса. Одступање од буџетских апропријација доводи у питање одговорно и стручно припремање буџета. Чести и захватни ребаланси током године указују на пробијање планираних позиција при извршавању буџета, што је индикатор недовољне финансијске дисциплине и недостатака у планирању и одређивању приоритета. Први недостатак у овом процесу је јасно препозната⁷⁹ потреба за унапређењем знања о буџетском процесу, применом буџетских класификација и унифицирањем буџетских докумената. Недостаје и системски оквир за вођење буџетских преговора на техничком нивоу.⁸⁰ Део изазова у буџетирању у једном броју ЈЛС је и неадекватна организациона сарадња, комуникација и координација рада, како између различитих организационих јединица локалне управе, тако и локалне управе са установама, јавним предузећима и осталим институцијама које чине систем локалне самоуправе. Једна од кључних замрки које се могу упутити ЈЛС јесте недовољно добро планирање прихода и расхода, које представља озбиљан изазов за реформу локалног буџетског процеса. Одступања планираних прихода и расхода од остварених и извршених⁸¹ показују да у значајном броју ЈЛС постоје већа одступања од буџетског плана. У 2019. години просечно извршење планираних прихода и примања износи око 84%, а само 7 ЈЛС остварује приходе веће од планираних. Са друге стране, велики број ЈЛС остварује мање од 80% планираних прихода (45), као и мање од 70% планираних прихода (21).⁸² Такође, средњорочни буџетски оквир често недостаје у одлукама о буџету, а отворено је и питање да ли се и поштује уколико га има. За адекватно сагледавање буџета и система управљања локалним приходима и расходима важно је имати у виду комуникацију и координацију рада, делегирање овлашћења и одговорности за доношење одлука у управљању приходима и издацима између политичког руководства и управног дела локалне самоуправе. Недовољна комуникација и координација рада, чак и њихов изостанак, који су присутни у једном броју ЈЛС, један су од узрока проблема у вези са пројекцијом прихода ЈЛС. Последично, због недостатка координације рада и комуникације унутар општинске управе, предвидивост локалног буџета је смањена и ослања се на предвиђања запослених који раде на буџету применом искуствено-историјских метода.

Веома битан део процеса планирања буџета јесте учешће јавности у том процесу. Иако су евидентирани одређени помаци, посебно од измена ЗЛС 2018. године и увођења обавезне јавне расправе, и даље остају значајни изазови у овој области. Првенствено је потребно радити на квалитету саме јавне расправе, широком учешћу заједнице, али и на развоју праксе да се локалној јавности дају повратне информације о ефектима јавне расправе на сам предлог буџета. У анализама које су се бавиле овом темом, констатују се слабији резултати у погледу припреме и објављивања извештаја о спроведеној јавној расправи о буџету (око 43% ЈЛС је то учинило у погледу буџета за 2020. годину⁸³) и, нарочито, у погледу водича за грађане кроз завршни рачун, на којима су почели да раде углавном они градови и општине који су имали

⁷⁸ Локалне власти широм света опорезују земљиште, држање домаћих и егзотичних животиња, апарате за игре на срећу, потрошњу, индустрију, трговину, издавање лиценци и дозвола, власништво над моторним возилима и њихову употребу итд. Неки од наведених прихода постоје и у Републици Србији, међутим, нису фискално издашни. Потенцијалним реформама у овој области и њиховим бољим уређењем повећао би се њихов финансијски значај у изворним и укупним приходима.

⁷⁹ Видети извештаје ДРИ о правилности пословања ЈЛС.

⁸⁰ Оцена Фискалног савета.

⁸¹ Ова одступања представљају део ПЕФА индикатора.

⁸² Припремљено на основу података Министарства финансија.

Према закључцима Фискалног савета, лоше планирање је последица, између осталог, укључивања заосталих обавеза из претходних година у план расхода и планирање других расхода за које је мала вероватноћа да ће се остварити (већи инвестициони пројекти). То прати увећање прихода како би буџет био у балансу и како не би дошло до дефицита. Видети више у: *Локалне јавне финансије: Проблеми, ризици и препоруке*, Фискални савет, 2017.

⁸³ *Индекс транспарентности ЈЛС 2020*:

https://www.transparentnost.org.rs/images/dokumenti_uz_vesti/LTI_2020izvestaj.pdf.

актуелну техничку подршку. Поред ових, једна од битних претпоставки за транспарентност локалних финансија јесте информисање локалне заједнице о спровођењу самог буџета. Иако је део ЈЛС кренуо у веома позитивном правцу (развијањем јавних буџетских портала, редовним информисањем заједнице о стању буџета преко интернет портала ЈЛС и др.), остаје значајан простор да се процес спровођења буџета и праћење стања локалних јавних финансија учини још транспарентнијим, како у самој локалној заједници тако и на нивоу целог система локалне самоуправе.

Реформа процеса припреме буџета започета увођењем програмског буџетирања неће до краја бити успешна без даље изградње потребног институционалног оквира који подстиче и захтева учинак. То захтева, поред унапређења организационе структуре у ЈЛС, и јачање система планирања на локалном нивоу, јер је планирање најважнија активност процеса управљања. Квалитетније планирање мора да буде подржано и прилагођавањима и унапређењима на страни програмске структуре буџета ЈЛС да би се истински омогућило интегрисање процеса стратешког планирања са процесом буџетирања, и обезбедиле смислене и квалитетне програмске информације неопходне за процесе праћења и оцењивања.

На овај начин би се подстакло и унапређење структуре расхода локалних буџета. То унапређење је превасходно потребно кроз повећање капиталних издатака односно инвестиција у инфраструктуру. У вези са расходима ЈЛС, општи закључак је да је потребно да се даље контролишу и где је могуће смањују расходи за запослене (чији је удео у буџету већ смањен у последњих неколико година, иако – како је истакнуто – постоји одређени раст у номиналном износу) и расходи за коришћење роба и услуга, па и неке друге категорије расхода, а да се повећају капитални издаци односно инвестиције у капиталну инфраструктуру. По оценама Фискалног савета, једна од највећих структурних слабости финансија локалне самоуправе јесте дугогодишњи мањак јавних инвестиција из локалног буџета и значајно заостајање локалне самоуправе у Србији за земљама Централне и Источне Европе у овој области.⁸⁴ Зато је неопходно унапређивати структуру локалних расхода, али и успоставити систем приоритизације локалних капиталних пројеката у ЈЛС, што захтева како проширење календара буџета локалне власти и на прву половину године, тако и успостављање системског оквира за вођење буџетских преговора на техничком нивоу. У том смислу, за ЈЛС није довољно конкретизован приступ управљања капиталним пројектима инвестиционе вредности испод 5 милиона евра (у складу са новом уредбом), који су типичнији за ЈЛС (просечне вредности 100.000–200.000 евра). Будући да је за значајан део јавних инвестиција у Републици Србији одговоран локални ниво власти, методологија (и регулатива) за управљање капиталним инвестицијама би требало да буде разрађена тако да експлицитније одрази најважније специфичности управљања капиталним пројектима у ЈЛС, уз вођење рачуна о административним капацитетима за њену примену. За повећање капиталних инвестиција потребан је и даљи интензиван рад на решавању изазова у области имовинских односа (ефикаснија експропријација, решавање имовинско-правних проблема и др.), унапређењу процеса јавних набавки у локалној самоуправи (посебно је важна подршка за примену нових законских решења у овој области) и на укупном јачању капацитета локалне самоуправе за планирање и спровођење инвестиционих пројеката.

Финансијско управљање и контрола обухватају систем политика, процедура и активности којима се управља трошењем јавних средстава и врши контрола тих расхода. Њихово унапређивање у ЈЛС пресудно је за успех укупних реформских напора да се побољшају ефикасност и делотворност управљања јавним ресурсима, подигне одговорност и постигну услови за улазак у јавни административни оквир ЕУ. Ниво ФУК-а у ЈЛС у извештајима ДРИ генерално се може оценити као још увек неадекватан, а мањак разумевања о значају ФУК и ИР у ЈЛС је, чини се, главна препрека њиховом адекватном функционисању. Према подацима којима располаже СКГО (на бази узорка ЈЛС), у целости уређен систем правила и процедура ФУК при располагању средствима ЈЛС постоји у само око 21% градова, односно око 26% општина. Такође, тек око 40% ЈЛС за сада је ефективно успоставило функцију ИР⁸⁵. У првим годинама примене, ЈЛС су често систематизовале јединице / радна места за ИР и прописале

⁸⁴ Видети више у: *Локалне јавне финансије: Проблеми, ризици и препоруке*, Фискални савет, 2017.

⁸⁵ Овај проценат је и нижи (око 30%) према подацима из Консолидованог годишњег извештаја за 2018. годину о стању интерне финансијске контроле у јавном сектору у Републици Србији: https://www.mfin.gov.rs/UserFiles/File/CJH/2019/kgi/Konsolidovani%20godisnji%20izvestaj%20o%20IFKJ%20za%202018_%20godinu.pdf.

интерне акте којима се успоставља ФУК, само као минимум поштовања законске обавезе и примене правилника о критеријумима, стандардима и методолошким упутствима, а без капацитета да се поставе у основну функцију – општег унапређења пословања, остваривања стратешких циљева у јавном сектору (на локалу), осигуравања најбоље вредности/квалитета у складу са расположивим средствима и сл. Треба посебно истаћи да је, ради унапређења стања у области ФУК и ИР на локалу, Швајцарска Влада 2016. године покренула пројекат реформе локалних финансија (РЕЛОФ), који тренутно кроз другу фазу подржава 33 ЈЛС. Пројекат је до сада дао значајан допринос, како имплементацији интерне финансијске контроле у јавном сектору на локалу, тако и у дијалогу о јавним политикама на тему ФУК и ИР и повећању базе знања о овим областима на српском језику.

Када је реч о системским интервенцијама с циљем осигурања функционалног система ИФКЈ (и солидне позиције у преговарачком поглављу 32), један начелни правац деловања могао би да буде редефинисање законског оквира у погледу ИФКЈ (а пре свега ФУК) на локалном нивоу и сужавање примене система само на највеће буџетске кориснике. Алтернатива томе могла би бити постепена примена или фазност система од већих ка мањим буџетским корисницима, уз сагледавање опција за увођење заједничких хоризонталних служби за ФУК на нивоу свих корисника јавних средстава (КЈС) у ЈЛС или за више ЈЛС (уколико се остане при захтевима ЗОБС за примену ИФКЈ код свих КЈС без обзира на ниво власти/управе и без обзира на њихов финансијски капацитет, односно обим јавних средстава за која су одговорни). Паралелно са општијим интервенцијама с циљем подизања капацитета ЈЛС за ФУК и ИР, потребно је осигурати усмеравање ЈЛС у погледу интерних одлука/аката којима се уређују основне операције, контролно окружење, процеси и њихово праћење, планови и регистри ризика пословања, извештавање (ка МФИН) и праћење спровођења препорука ЦЈХ, одговорност руководиоца / управљачка одговорност, припреме за ревизију сврсисходности од стране ДРИ, транспонување циљева локалних јавних политика у функционисање локалне управе и сл.

Конечно, добро управљање јавним финансијама захтева тачне, поуздане и благовремене информације, за шта је предуслов и добро буџетско рачуноводство. Оријентација на дуги рок у складу са ПРУЈФ јесте прелазак на обрачунско рачуноводство, тако да је као подлога за ову захтевну реформу, фокус у средњем року на стабилизацији и јачању система рачуноводства који је заснован на готовинској основи у складу са *IPSAS* стандардима⁸⁶, пре свега кроз континуиране обуке и побољшање нивоа вештина рачуновођа код свих корисника јавних средстава. Добро управљање јавним финансијама заокружује транспарентност пословања и омогућавање учешћа јавности у одлучивању о алоцирању јавних ресурса, те је императив да се ово осигура посебно на нивоу управе који је најближи грађанима, тј. у локалној самоуправи. Нормативни оквир у овом погледу је, након адаптирања ЗОБС, инструкција Министарства финансија и измена и допуна Закона о локалној самоуправи, надограђен пакетом прописа о планском систему. На основу свега тога већ су постигнути конкретни резултати кроз све доследније спровођење јавних расправа о буџету (у циклусима припреме буџета за 2019. и 2020. годину) и објављивање грађанских водича кроз буџет од стране ЈЛС. Добре праксе у наредном средњорочном периоду треба да се прошире на све ЈЛС, као и на све фазе буџетског циклуса, кроз омогућавање праћења буџета током целе године и разматрања буџетских расхода, обавештавањем јавности о извршењу буџета и реализованим инвестицијама, објављивањем података о кредитној способности и задужености ЈЛС, доступношћу извештаја о ревизији завршног рачуна буџета ЈЛС, припремљеним и благовременим укључивањем јавности у процес доношења локалних одлука о јавним приходима (уређено и ЗОФЛС) и давањем повратних информација о иницијативама учесника у овим процесима.

IV.6. Управљање људским ресурсима у локалној управи

Људске ресурсе у локалној самоуправи чине свеукупна знања, вештине, способности, мотивација, посвећеност раду, оданост и креативне могућности извршилаца, изабраних и постављених лица и свих битних чинилаца, односно сви људски капацитети које локална

⁸⁶ У складу са ЗОБС и Уредбом о буџетском рачуноводству: https://www.paragraf.rs/propisi/uredba_o_budzetskom_racunovodstvu.html.

самоуправа може ангажовати да би остварила своју визију, мисију, политику и стратешке циљеве развоја. Управљање људским ресурсима (УЉР) представља низ повезаних активности и задатака у организационом систему, усмерених ка обезбеђивању одговарајућег броја и структуре запослених, јачању њихових знања, вештина, мотивације, радне етике и понашања потребних за остваривање текућих, развојних и стратешких циљева организације.

Усвајањем и ступањем на снагу Закона о запосленима у аутономним покрајинама и ЈЛС (Закон о запосленима у АП и ЈЛС) 2016. године успостављена су основна начела каријерног службеничког система за службенике запослене у органима аутономне покрајине и ЈЛС. Овим је локални службенички систем постављен на истим или сличним основама као државни службенички систем, што у перспективи омогућава кретање кадрова, и у већини су испуњени нормативни услови за даље спровођење стратешких циљева у овој области, као што су; професионализација, деполитизација, каријерни развој, напредовање у служби и стручно усавршавање службеника. Закон о запосленима у АП и ЈЛС је и од великог значаја за модернизацију јавне управе, јер уводи потпуно нов, савремени приступ управљању људским ресурсима. Од 2016. године, без обзира на све тешкоће и изазове са којима су се ЈЛС суочиле у области УЉР, али и другим повезаним областима, можемо рећи да је постигнут одређени напредак на изградњи система УЉР у ЈЛС и повезаних институција на централном нивоу. После готово четири године примене овог Закона, уз значајне измене у два наврата, усвојени су и сви кључни подзаконски акти – уредбе, правилници и упутства, а ступили су на снагу и други битни кровни закони. Изменама и допунама Закона о запосленима у АП и ЈЛС из 2017. и 2018. године ближе су регулисани област стручног усавршавања и поступак оцењивања запослених уз увођење значајних промена. Један од најважнијих доприноса овог закона јесте увођење стандардизованог система и процедура за заснивање радног односа у свим ЈЛС, а тиме и приближавање статуса запослених у ЈЛС статусу државних службеника, што се огледа кроз усаглашавање звања службеника на државном и локалном нивоу, као и кроз могућност преузимања запослених из локалне управе у државну управу и обрнуто. За ове две кључне функције УЉР усвојени су и подзаконски акти који су омогућили да се иницирају и спроведу конкретни, практични кораци ка успостављању свеобухватног система УЉР. Током 2017. године успостављена је и почела са радом Национална академија за јавну управу (НАЈУ), као кровна институција за стручно усавршавање у јавној управи⁸⁷, која, уз Савет за стручно усавршавање запослених у ЈЛС, МДУЛС и СКГО, чини институционални оквир за подршку ЈЛС и спровођење активности у области стручног усавршавања. Новим правним оквиром дефинисани су и номенклатура програма стручног усавршавања локалних службеника⁸⁸ и процес утврђивања потреба, припреме и спровођења програма стручног усавршавања.

Једно од најсложенијих питања за јавни сектор у Републици Србији односи се на плате запослених. Да би се дугорочно решило ово питање, а да при томе решење поштује успостављена европска начела, приступило се изради нових законских решења, која предвиђају увођење платних разреда за територијалну аутономију и локалну самоуправу. Наиме, Народна скупштина Републике Србије усвојила је два кључна закона са одложеном применом која је односе како на плате запослених у јавном сектору, тако и на плате запослених у ЈЛС. То су Закон о систему плата запослених у јавном сектору („Службени гласник РС”, бр. 18/16, 108/16, 113/17, 95/18 и 86/19) и Закон о платама службеника и намештеника у органима аутономне покрајине и јединицама локалне самоуправе („Службени гласник РС”, бр. 113/17, 95/18 и 86/19). Најзначајније новине које уводи Закон о систему плата запослених у јавном сектору јесу каталог радних места, односно звања, положаја и функција јавном сектору, платне групе и платни разреди. Платни разреди су компатибилни са осталим релативно новим институтима службеничког система, као што су оцењивање службеника, напредовање у служби и награђивање. Међутим, док је оцењивање постало законска обавеза за службенике у аутономној покрајини и ЈЛС од 2016. године, примена система плата се и даље одлаже. На запослене у локалној самоуправи и сада се примењује важећи Закон о платама у државним органима и јавним службама („Службени гласник РС”, бр. 34/01, 62/06 – други закон, 63/06 –

⁸⁷ Делокруг рада НАЈУ регулисан је Законом о Националној академији за јавну управу, („Службени гласник РС”, број 94/17).

⁸⁸ Програме стручног усавршавања чине: (1) општи програм стручног усавршавања (који припрема, развија и спроводи НАЈУ); (2) секторски програм континуираног стручног усавршавања (који припрема и развија Савет за стручно усавршавање запослених у ЈЛС); (3) секторски посебни програми стручног усавршавања (које припремају и развијају ресорна министарства за послове које су поверили ЈЛС) и (4) посебни програми стручног усавршавања (које припремају и развијају ЈЛС).

исправка другог закона, 116/08 – други закони, 92/11, 99/11 – други закон, 10/13, 55/13, 99/14, 21/16 – други закон, 113/17 – други закони и 95/18 – други закони) и подзаконски акти⁸⁹, уз Посебни колективни уговор за запослене у јединицама локалне самоуправе, који је закључен у мају 2019. године („Службени гласник РС”, бр. 38/19 и 55/20).

Значајна подршка увођењу функције УЉР у локалној самоуправи обезбеђена је кроз сарадњу МДУЛС, СКГО и Канцеларије Савета Европе у Србији и финансијску подршку Европске уније и Савета Европе.⁹⁰ Током првих неколико година примене новог правног оквира изграђени су темељи за савремено УЉР, док је успостављање доброг и функционалног система УЉР процес који захтева стратешки приступ и трајаће дужи низ година. Због тога је ова тема од централног значаја за реформу система локалне самоуправе (управе) уопште. Брже и квалитетније промене и напредак могући су једино ако се осигурају услови за суштинску примену усвојених прописа, као и системски приступ у свим сегментима функције УЉР, на стратешком, тактичком и оперативном нивоу.

Под људским ресурсима у локалној управи подразумевамо капацитет: (1) политички изабраних локалних власти и доносилаца одлука да креирају атмосферу промене и подрже процес реформе локалне управе (градоначелник / председник општине, скупштина, веће) и носиоца јавно-службеничког система; (2) начелника управе, као стуба јавно-службеничког система и носиоца управне реформе (службеник на положају); (3) службеника за УЉР, као координатора ове кључне функције и посредника између начелника управе и руководиоца организационих јединица; (4) руководиоца организационих јединица, као споне између доносилаца одлука и извршилаца послова у оквиру надлежности локалне самоуправе и (5) запослених у локалној самоуправи (службеника и намештеника). Свака од наведених пет категорија људских ресурса изискује специфичан приступ и различит концепт у делу унапређења капацитета.⁹¹

За категорију политички изабраних доносилаца одлука, у скупштинама 145 јединица локалне самоуправе (без ЈЛС на КиМ) имамо 5551 одборника, 290 председника општине / градоначелника и њихових заменика и максимално 1021 члана општинског/градског већа након локалних избора одржаних после 28. 6. 2018.⁹² У ову категорију бисмо могли да сврстамо и помоћнике градоначелника / председника општине, којих максимално може бити 279 након локалних избора одржаних после 28. 6. 2018.⁹³

У првим деценијама овог века фокус укупних реформи локалне самоуправе стављен је, исправно, на пружање квалитетних услуга, контакте и сарадњу са грађанима, удружењима, пословним сектором, потенцијалним инвеститорима, донаторима, међународним финансијским институцијама итд. Током последњих 20 година, ЈЛС су више пута, у налетима, добијале нове надлежности, обавезе и одговорности. Све је то изискивало увођење и примену нових, модерних начела, процеса и процедура. Локална управа (па и локалне самоуправа у целини)

⁸⁹ Уредба о коефицијентима за обрачун и исплату плата именованих и постављених лица и запослених у државним органима и јавним службама („Службени гласник РС”, бр. 44/08 – пречишћен текст, 2/12, 113/17 – други закон, 23/18 и 95/18 – други закон).

⁹⁰ Главна подршка успостављању функције управљања људским ресурсима у локалној самоуправи обезбеђена је кроз пројекат „Управљање људским ресурсима у локалној самоуправи”, који спроводе Савет Европе, МДУЛС и СКГО уз финансијску подршку ЕУ, чија је прва фаза трајала у периоду 2016–2017. године, а друга фаза започета у мају 2019. и трајаће до краја 2021. године.

⁹¹ Према подацима из базе ЦРОСО, на нивоу 145 ЈЛС закључно са мајем 2020. године, у систему локалне самоуправе запослен је 129.651 човек. Од тога, по свим основама, 27.201 јесу запослени у управи (19.817 је на неодређено, 3765 на одређено и 3619 је ангажовано кроз друге врсте уговора), 41.482 су запослени у јавним установама (30.496 је на неодређено, 9086 на одређено и 1900 је ангажовано кроз друге врсте уговора), а 60.692 су запослени у локалним јавним предузећима (51.268 је на неодређено, 6492 на одређено и 2932 је ангажовано кроз друге врсте уговора).

⁹² Изменама и допунама ЗЛС утврђен је максималан број чланова општинског/градског већа према броју становника по попису становништва из 2011. године: „Општинско веће, чије чланове бира скупштина општине на предлог председника општине, може да има до пет чланова за општине до 15.000 становника, до седам за општине до 50.000 становника, до девет за општине, односно градове до 100.000 становника, односно до 11 за градове преко 100.000 становника, у складу са подацима последњег пописа становништва.” (члан 45. став 6. ЗЛС). До наведених измена ЗЛС максималан број чланова општинског/градског већа је био 1595, што је смањење за 574 члана већа.

⁹³ Изменама и допунама ЗЛС утврђен је максималан број помоћника градоначелника / председника општине према броју становника по попису становништва из 2011. године: „У општини до 15.000 становника може бити постављен један помоћник председника општине, у општини до 50.000 становника највише два помоћника, а у општини до 100.000 становника највише три помоћника, у складу са подацима последњег пописа становништва.” (члан 58. став 5. ЗЛС). До наведених измена ЗЛС максималан број помоћника градоначелника / председника општине је био 481, што је смањење за 202 помоћника.

ипак није била спремна, ни у смислу организационе структуре, ни организационих могућности, нити капацитета људских ресурса, да такве промене подржи у потпуности. Све нове врсте активности, захтевају посебан скуп знања, вештина и способности (компетенција), које се често не стичу током формалног образовања. Зато су континуирано стручно усавршавање службеника, одабир компетентних људи у транспарентном конкурсном поступку, уз одговарајућу проверу знања и способности, као и праћење учинка запослених и награђивање по заслугама и друге кључне функције управљања развојем организације и људским ресурсима, постале последњих година изузетно важна питања, како за националне институције, тако и за ЈЛС.

Ако се имају у виду тренутни, правни и институционални оквир, организација, систематизација и описи послова, капацитети и учинак запослених, јасно је да се локална самоуправа у Републици Србији и даље суочава са значајним потешкоћама у спровођењу својих постојећих надлежности. Посебне изазове имају мале локалне заједнице са 10.000–20.000 становника, у руралним, неразвијеним или слабо развијеним срединама, које се и иначе суочавају са великим миграцијама становништва, одласком младих у урбане средине и „одливом мозга“ у иностранство. Нарочито је тешко задржати високообразоване кадрове. Поред миграторних кретања, бројни су и други узроци за недостатак стручних службеника.

Један од разлога лежи у ограничењу запошљавања у локалној самоуправи, али и у „субоптимизацији“ кадрова у застарелој организационој структури, у којој се запослени не посматрају као ресурс и где не постоји системски приступ сложеним аспектима људи, а самим тим ни мотивација запослених да се залажу и поправе свој учинак. У једном броју општина треба узети у обзир и старосну структуру запослених и неадекватно планирање новог запошљавања. Уколико је сам процес запошљавања неадекватан (постоји одређени степен политизације, не придаје се довољно пажње потребним знањима и искуствима), то има негативне последице на развој професионалне и способне локалне управе. Томе треба додати и недостатак јасног и функционалног система за увођење у посао новозапослених, који треба да преузму одговарајуће послове за које су им неопходна стручна знања која се стичу кроз праксу.

ЕПЛС у члану 6. каже да: „услови рада у локалној самоуправи морају бити такви да омогуће селекцију кадрова која се темељи на заслугама и стручности, па се за ову сврху морају омогућити адекватне обуке, накнаде и напредовање у каријери“. Једно од кључних питања јесте на који начин се, у оквиру постојећег система, могу мотивисати запослени да се стручно усавшавају и развијају нове вештине, ако не постоји мериторан систем кретања и напредовања у служби и транспарентан систем награђивања. Велики изазов представља одлагање примене Закона о платама запослених у АП и ЈЛС, па је и напредовање по платним разредима неспроводиво. Плате запослених у ЈЛС су сложено и осетљиво питање, које захтева што брже решавање. Адекватна плата, као и напредовање које прати прелазак у виши платни разред, спадају у најважније факторе који утичу на мотивацију запослених у локалној самоуправи. Разлози за одлагање примене платних разреда на локалном нивоу леже, пре свега, у бојазни да би нови начин утврђивања зараде, без уведеног и доследно примењиваног система компетенција, као и мериторног система оцењивања запослених, имао контрапродуктиван ефекат на основне циљеве ове реформе и превише оптеретио јавни буџет.

Током 2019. године у организацији МДУЛС, у оквиру пројекта који финансијски подржава Влада Швајцарске, спроведена је функционална анализа у управама 15 ЈЛС.⁹⁴ Такође, почетком 2020. године, кроз сарадњу Савета Европе, МДУЛС и СКГО и уз подршку ЕУ, спроведена је анализа стања у свим кључним областима, коришћењем индекса за УЉР који је развила СКГО на узорку од 70 ЈЛС.⁹⁵ Оба истраживања недвосмислено су указала на то да, упркос чињеници да је УЉР једно од примарних питања у процесу реформе система локалне

⁹⁴ Функционална анализа је урађена у оквиру пројекта „Подршка спровођењу Акционог плана Стратегије реформе јавне управе – реформе локалне самоуправе 2016–2019“, који спроводи МДУЛС, уз подршку Швајцарске Владе. МДУЛС је за реализацију овог пројектног задатка ангажовало конзорцијум *Change Management Consultants – OPTIMUS – Центар за добро управљање*.

⁹⁵ Индекс за УЉР је инструмент СКГО за процену капацитета ЈЛС за спровођење послова у области УЉР. Последње истраживање је рађено у периоду јануар–фебруар и јун–јул 2020. године на 50 ЈЛС које су обухваћене пакетима подршке за УЉР у оквиру програма „Управљање људским ресурсима у локалној самоуправи – фаза 2“ и 20 ЈЛС које нису биле укључене у пакете подршке за УЉР.

самоуправе, још увек постоје препреке и изазови у спровођењу прописаног правног оквира, али и примери његове недоследне примене у неким ЈЛС.

Анализа стања на основу индекса за УЉР је показала да просечан резултат градова и општина износи 51%. У области управљачких и кадровских капацитета за УЉР ситуација је релативно задовољавајућа. Према резултатима истраживања, 61% анализираних локалних власти има посебне организационе јединице као самостална одељења, одсеке или групе, са најмање три у већим, односно једним запосленим у мањим ЈЛС. Око 64% ЈЛС има потпуно задовољавајућу кадровску структуру везану за послове УЉР, односно на тим пословима ради више запослених или најмање један запослени са високом стручном спремом (≥ 240 ЕСПБ). Остале ЈЛС имају нешто ниже капацитете, али се може рећи да су организациони и кадровски капацитети у формалном смислу на прихватљивом нивоу, али је неопходно уложити напоре у подизање неопходних компетенција и мотивације запослених на тим местима, на шта указују даљи налази.

Ипак, и поред солидне кадровске и управне структуре за УЉР, унутар ЈЛС постоје недостаци који имају негативан утицај на функционисање УЉР. Један од веома важних сегмената управљања људским ресурсима је свакако планирање кадрова, које се још увек не спроводи на задовољавајући начин. Тек нешто више од трећине анкетираних ЈЛС (39%) припрема годишњи кадровски план благовремено, на основу свеобухватне анализе стања и потреба за кадровима, систематизације радних места и планираног буџета за наредну годину, док чак 59% ЈЛС доноси и усваја кадровски план само на основу доступних података и усклађивања са буџетом. Од укупног броја испитаних ЈЛС, једна се изјаснила да не припрема кадровски план у складу са потребама и буџетским календаром. Ова ситуација свакако није добра, јер је правилна припрема кадровског плана једна од кључних активности УЉР. Од укупно 70 ЈЛС које су анализирани кроз индекс СКГО, све сем једне су припремиле кадровски план за 2020. годину, који задовољава тражену форму, али су начин и поступак планирања људских ресурса упитни и често не рефлектују стварне потребе, па је ово једна од области на којој се мора систематски радити.

Графикон 2: Преглед налаза према индексу за УЉР у вези са припремом и усвајањем кадровског плана



Налази функционалне анализе у локалним управама 15 ЈЛС указују на то да су и даље присутни **неодговарајућа организација и неадекватно управљање процесима рада** локалне управе. Ова анализа показала је и да постоји неуједначеност у погледу облика и назива организационих јединица (посебно средњих), па самим тим и потреба за евентуалним униформисањем на нивоу локалне самоуправе. Иако ЈЛС треба да имају аутономију да уреде своју унутрашњу организацију (основне, средње и уже организационе јединице) и систематизацију радних места, то не би требало да као последицу има то да се радна места не систематизују у организационим јединицама сходно природи посла, што постоји као пракса у једном делу ЈЛС. Функционална анализа је показала и да је број систематизованих радних места знатно већи у односу на број запослених, што указује на отежан процес запошљавања и у условима када су обезбеђена финансијска средства. Ове налазе потврђује и процена стања

мерењем индекса СКГО у 50 ЈЛС 2020. године. Када је реч о звањима, Уредба о критеријумима за разврставање радних места и мерилима за опис радних места службеника у АП и ЈЛС („Службени гласник РС”, број 88/16) прописује да се правилником о систематизацији може одредити да на радним местима у звању самосталног саветника ради највише до 20% запослених службеника (не рачунајући намештенике), што је случај у 66% ЈЛС обухваћених функционалном анализом. Међутим, забележени су и случајеви да је више од 50% запослених у звању самосталног саветника, не рачунајући намештенике. Резултати оба истраживања указују на неадекватно припремљене описе послова, пре свега зато што ЈЛС не састављају претходне описе послова и не спроводе њихову анализу пре израде коначног описа радних места, који се уносе у Правилник о организацији и систематизацији радних места.

Посебан изазов за УЉР узрокован је постојећом структуром запослених у односу на степен стручне спреме. По доступним подацима о степену стручне спреме запослених у општинским и градским управама, скоро 50% запослених су они са средњим степеном стручне спреме. ЈЛС се налазе у ситуацији да се усложњавају послови управе, што намеће потребу за све већим кадровским капацитетима за обављање административних послова, с једне стране, и отежано привлачење одговарајућег стручног кадра (уз финансијска ограничења), са друге. Међутим, применом модела административних поступака које спроводе општинске и градске управе, као и путем система за електронску размену података између органа (сервисна магистрала органа), створени су услови да се значајан број запослених са средњом стручном спремом ангажује на прикупљању података по службеној дужности и обављање других административних послова.

На основу показатеља индекса СКГО, можемо видети и да више од половине градова и општина (55%) има установљену **кадровску евиденцију**, која се води као електронска база, али и да нису унесени сви подаци прописани чланом 190. Закона о запосленима у АП и ЈЛС и да нису дигитализовани персонални досијеи запослених. Од тога, 14% ЈЛС има установљену јединствену електронску базу података и дигитализовани препис персоналних досијеа, док у 41% ЈЛС кадровска евиденција још није сасвим успостављена, али се воде персонални досијеи, који садрже све законом одређене елементе. Један од могућих разлога за још увек неадекватно вођење кадровских евиденција можда лежи и у томе да је протеклих неколико година најављивана израда централне базе података о запосленима у јавној управи и ЈЛС се није препоручивало да израђују сопствене базе пре него што централна база буде у функцији. У складу са тим, у овој области се може очекивати значајан помак с обзиром на то да би централна база требало да буде оперативна од 2021. године.⁹⁶

Графикон 3: Преглед налаза према индексу за УЉР у вези са вођењем евиденција о запосленима

⁹⁶ Свеобухватна база података треба да омогући интероперабилност са централним евиденцијама за које су ЈЛС дужне да достављају податке и она је кључни алат за адекватно управљање свим аспектима људских ресурса. Таква база, осим персоналних досијеа и кадровске евиденције, треба да садржи и детаљне податке о стручном усавршавању, праћењу рада и оцењивању запослених. Ово представља основ за повезивање учинка запослених са стратешким циљевима и циљевима организације, документовано напредовање у каријери, санкционисање и награђивање запослених, као и учење и каријерни развој запослених.

Електронска евиденција података о запосленима



У бројним градовима и општинама још увек има негативних наслеђа из прошлости јавне управе, чија је последица то да није присутан потребан ниво у оријентисаности ка резултатима, да се не врши адекватно **мерење учинка** и не спроводи доследна примена политике **каријерног развоја** по заслугама. Закон о запосленима у АП и ЈЛС по први пут је увео концепт систематског праћења и оцењивања запослених, у циљу мерења учинка и, у перспективи, напредовања у служби, награђивања или санкционисања према заслугама. У овом делу управљања људским ресурсима чини се и да генерално постоји највећи отпор према променама, јер у прошлости оцењивање или није спроводено уопште или се радило *pro forma*, па запослени нису уверени да ће се у новом систему нешто променити.

Резултати истраживања помоћу индекса за УЉР показали су да су испитиване ЈЛС постигле висок резултат у погледу утврђивања листе са до пет радних циљева и претпоставки за њихову реализацију, које запослени доносе заједно са оцењивачима. Треба додати да је у готово трећини ЈЛС, у моменту анкетирања, у току био поступак утврђивања листе радних циљева за све запослене, док у само две није ни започет поступак.

Графикон 4: Преглед налаза према индексу за УЉР у вези са поступком утврђивања радних циљева



Активни приступ и јасно утврђену динамику оцењивања рада и учинка која се поштује на нивоу целе организације има готово половина (44%) анализираних градова и општина. Другу половину (49%) чине ситуације где оцењивач *ad hoc* надгледа рад запосленог, док се у пет ЈЛС оцењивање не спроводи.

Графикон 5: Преглед налаза према индексу за УЉР у вези са динамиком оцењивања запослених и ставовима оцењивача



Ови резултати указују на то да је потребно доста рада на подизању нивоа свести свих битних чинилаца на локалном нивоу о неопходности и важности пуне и суштинске примене процеса оцењивања запослених у ЈЛС.

Када је реч о **заштити права службеника и жалбеном поступку**, евидентно је да још увек постоји један веома мали број ЈЛС који није успоставио све претпоставке за заштиту радноправног положаја службеника. Наиме, према налазима на основу индекса СКГО, 63 од 70 ЈЛС установило је жалбену комисију која у другом степену одлучује о жалбама службеника, у 6 ЈЛС жалбена комисија је успостављена, али нису у потпуности испоштовани сви критеријуми за функционисање (није усвојен пословник, неадекватна кадровска структура), а само у једној анализираној ЈЛС још није установљена жалбена комисија. Иако велика већина ЈЛС има Жалбену комисију, треба имати у виду да само њено успостављање не значи и да је подигнут ниво заштите права службеника. Тек ће несметано и ефикасно функционисање ове комисије и свих процеса везаних за заштиту права службеника бити права потврда реалног напретка у овој области.

Идентификовани изазови у УЉР биће адресирани специфичним програмом подршке 2020. и 2021. године у форми пакета подршке општинама, спроведеним у организацији Савета Европе, МДУЛС и СКГО и уз подршку ЕУ, у 50 градова и општина у Србији. Кроз ове пакете, они ће добити стручну и техничку подршку за унапређење ситуације у већини аспеката УЉР.

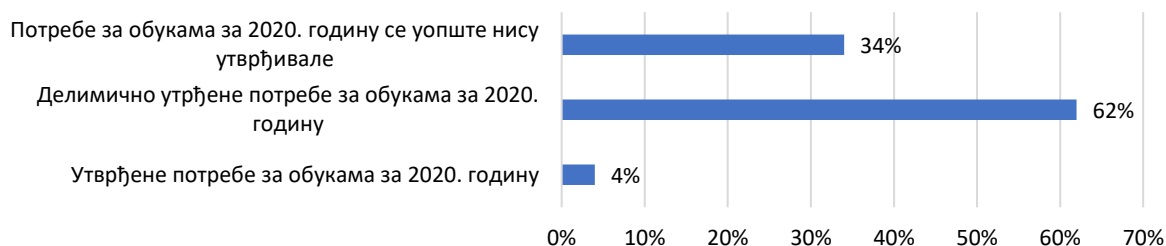
Мерење капацитета ЈЛС кроз индекс за УЉР показало је и да још увек није довољно развијен ни **систем континуираног стручног усавршавања**. Ово питање, са правом, од усвајања Закона о запосленима у АП и ЈЛС заокупља велику пажњу и на унапређењу стања се интензивно ради последњих неколико година. Као што је напоменуто, до значајног напретка је дошло са оснивањем НАЈУ, а велики је допринос и претходно успостављеног Савета за стручно усавршавање запослених у ЈЛС, МДУЛС, ЕУ, Савета Европе и СКГО у том процесу. Треба имати у виду да је стручно усавршавање област у којој су вршене значајне законске интервенције две године по усвајању Закона о запосленим у АП и ЈЛС, па је и протекло мање времена за пуну примену ових одредби у односу на неке друге делове реформи у вези са УЉР.

Према налазима истраживања, од 70 анкетираних ЈЛС, само су њих три (4%) на прави начин утврдиле потребе за стручним усавршавањем за 2020. годину, док чак 34% ЈЛС није спровело ниједну активност у том процесу.⁹⁷

Графикон 6: Преглед налаза према индексу за УЉР у вези са утврђивањем потреба за стручним усавршавањем у 2020. години

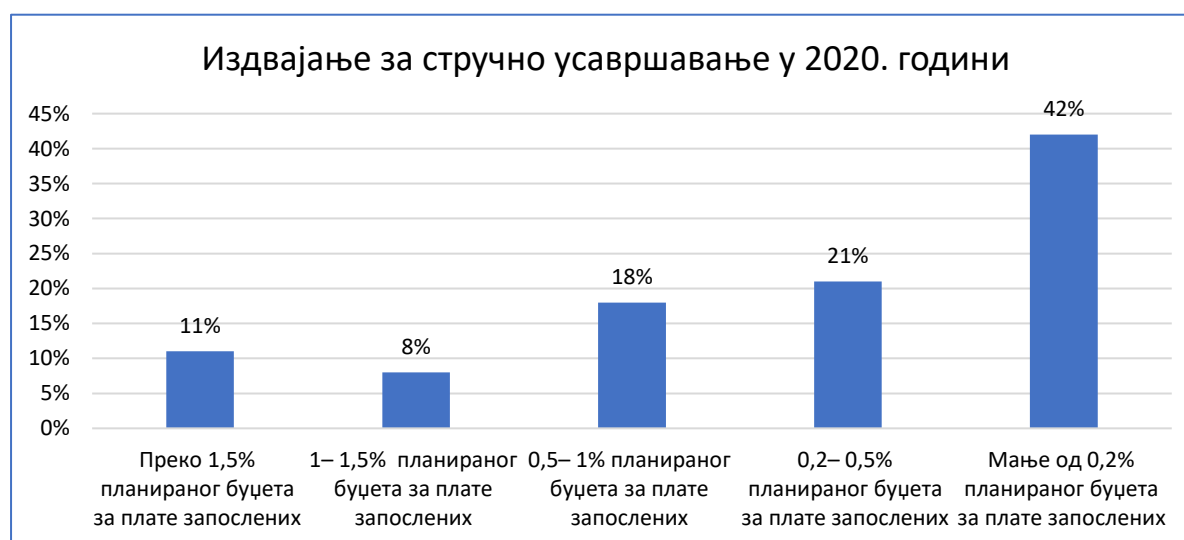
⁹⁷ Овде треба имати у виду да је подзаконски акт Упутство о методологији за утврђивање потреба усвојен у мају 2019. године.

Утврђивање потреба за стручним усавршавањем за 2020. годину



Чак 61% локалних власти није предузело ниједан корак у погледу припрема посебних програма стручног усавршавања, 35% њих је делимично припремило посебан програм стручног усавршавања у 2020. години, а само су три ЈЛС (4%) извршиле све неопходне радње и припремиле посебне програме (у 2018. години 11% ЈЛС усвојило је посебне програма стручног усавршавања, а у 2019. години то је учинило око 5% ЈЛС).⁹⁸ Највећи број ЈЛС (59%) не припрема годишњи план стручног усавршавања, већ се запослени упућују на обуку на основу процене руководиоца, док се 30% испитаних ЈЛС изјаснило да код њих не постоји никакво планирање и да службеници похађају обуке када се за то укаже прилика. Ипак, на основу добијених информација може се закључити да ЈЛС издвајају одређена средства за стручно усавршавање. Издвајања за ову намену крећу се од мање од 0,2% до преко 1,5% у односу на планирани буџет за плате запослених, од чега 19% ЈЛС издваја финансијска средства која износе преко 1% буџета за плате за потребе финансирања стручног усавршавања у 2020. години. Међутим, иако ЈЛС у свом буџету планирају средства за стручно усавршавање, веома је отворено питање колико се од планираних средстава заиста и утроши за потребе стручног усавршавања запослених, што би требало анализирати у наредном периоду.

Графикон 7: Преглед налаза према индексу за УЉР у вези са планираним издвајањем финансијских средстава за стручно усавршавање у 2020. години



⁹⁸ Да постоје изазови у вези са припремом посебних програма стручног усавршавања (ППСУ) показују и подаци да је Савет за стручно усавршавање запослених у ЈЛС, као надлежно тело за давање мишљења на предлоге ППСУ које припремају ЈЛС, током 2018. године примио 30 предлога ППСУ (18 је добило позитивно мишљење, а 12 предлоге за измене), а током 2019. године 15 предлога ППСУ (осам је добило позитивно мишљења, а 7 предлоге за измене). Ово показује да је у односу на 2018. годину број ППСУ који су поднети Савету у 2019. години опао за 50%. Видети више у: Вујин, Соња (2020), *Анализа посебних програма стручног усавршавања запослених у ЈЛС за 2019. годину*, Београд: Пројекат „Управљање људским ресурсима у локалној самоуправи – фаза 2”.

Изазови постоје и код процедура и програма обучавања новозапослених и приправника. Код чак половине ЈЛС (48%) из анализираних група, обучавање новозапослених и приправника се не спроводи на организован начин или се уопште не спроводи. Нешто мањи број ЈЛС (39%) такође нема дефинисану процедуру, већ се обука спроводи унутар сваког одељења посебно и по потреби, док само 13% има јасно дефинисану процедуру обучавања новозапослених и приправника. Такође, генерално гледано, може се констатовати да није довољно развијен ни интерни систем за преношење знања од стране запослених који су похађали одређене програме обука ка другим колегама из локалних управа.

Смањено интересовање ЈЛС за квалитетније бављење успостављањем локалног система за стручно усавршавање последица је више различитих фактора. Најпре, ову област уређују знатно комплекснији правни оквир и процедуре од раније постојећих, те још увек нису довољно изграђени знање и други капацитети у ЈЛС за њихово спровођење. Нема ни законске обавезе да ЈЛС доносе програме обуке из своје надлежности, нити да спроводе програме стручног усавршавања из Општег програма обуке запослених у ЈЛС, што, у комбинацији са још увек недовољно развијеном заинтересованашћу доносилаца одлука за организовање и финансирање стручног усавршавања, као последицу има малу заинтересованост једног броја ЈЛС да планирају обуку коју ће организовати и финансирати. У пракси се не спроводе све потребне фазе (нпр. процес утврђивања потреба за стручним усавршавањем као полазна тачка), што знатно отежава адекватну примену целог процеса стручног усавршавања. У појединим случајевима анализе које су рађене у ЈЛС, утврдиле су и да не постоји потреба за додатним обуком.⁹⁹ Коначно, већ поменути изазови у целом систему УЉР, односно једна врста „замрзнутог стања”, тј. ограничена могућност да стручно усавршавање и развијање вештина као последицу има напредовање, награђивање и, посебно, раст плате локалних службеника, јесу део главних изазова за даљи развој стручног усавршавања запослених у ЈЛС.

У пракси, локалним службеницима не мањка прилике за обуку јер је градовима и општинама доступан широк дијапазон семинара или радионица које организују њихови партнери. У оквиру националног система стручног усавршавања локалних службеника, првенствено НАЈУ и СКГО, али и друге националне институције (нпр. МДУЛС) организују обуке које локални службеници у великој мери и похађају.¹⁰⁰ Доступна им је и различита обука коју организују различити пројекти и програми развојних партнера или организације цивилног друштва. За локалне власти постоји и низ могућности да запослене упућују на обуку коју комерцијално организује низ организација, агенција и других сличних делатника.¹⁰¹ Чињеница је да коришћењем свих ових ресурса локалне власти задовољавају знатан део потреба за стручним усавршавањем, али ови видови подршке не треба да замене активности локалних власти, већ да заједно са обуком коју организују саме ЈЛС чине локални систем за континуирано стручно усавршавање. Наведени налази показују да је у области стручног усавршавања неопходна даља подршка локалним властима да успоставе све неопходне процедуре и процесе. У том циљу током 2020. године и почетком 2021. године, кроз сарадњу Савета Европе, МДУЛС и СКГО и уз подршку ЕУ, близу 100 градова и општина добиће стручну помоћ за спровођење процеса стручног усавршавања (од утврђивања потреба, преко планирања и израде програма, до буџетирања и извођења обуке). Ова интервенција треба да створи основ за даљи интензивнији развој локалног система за стручно усавршавање запослених у ЈЛС, јер је то један од кључних праваца развоја компетентне локалне управе.

Ако се може закључити да за запослене у ЈЛС постоји довољан број и структура програма обука који покривају најзначајнија знања и вештине потребне за рад локалне управе, а да и у наредном периоду одзив ЈЛС за припрему и организацију обуке и заинтересованост самих службеника за учешће не буде одговарајући, решење треба тражити у обавезности стручног усавршавања. Тај процес би подразумевао да је годишњи план стручног усавршавања

⁹⁹ Наведено према: С. Вујин, *Анализа посебних програма стручног усавршавања запослених у ЈЛС за 2019.годину*, Пројекат „Управљање људским ресурсима у локалној самоуправи – фаза 2”.

¹⁰⁰ Током 2019. године НАЈУ је спровела укупно 103 курса за запослене у ЈЛС, које је похађало 1687 полазника. У истом периоду СКГО је: (1) кроз успостављени систем стручног усавршавања спровела 70 регионалних курсева и три програма е-обуке на којима је учествовало око 1400 полазника из 150 ЈЛС; (2) у оквиру пакета подршке општинама, организовала 200 програма обуке и радионица са преко 3200 учесника; и (3) организовала преко 130 стручних радионица на којима је учествовало више од 4000 учесника из локалне самоуправе.

¹⁰¹ Велики број програма обуке који се комерцијално нуди јавној управи веома је значајан, али највећи део није акредитован у систему стручног усавршавања и зато не улази у званичну евиденцију.

обавезни елемент годишњих радних циљева за сваког запосленог, што имплицира да је обавезни део годишње оцене остварење плана стручног усавршавања (и немогућност напредовања без успешно реализоване обуке). Са друге стране, да се не би догодило да службеник остане без могућности за стручно усавршавање због недостатка финансијских средстава ЈЛС, неопходно је прописати минимум издвајања из локалног буџета у односу на укупан фонд зарада. Смисао законског уређивања обавезности елемената везаних за стручно усавршавање (за све нивое јавне управе) може се разумети уколико се стручно усавршавање запослених посматра шире од ефекта за каријерни развој сваког службеника, већ се повеже са његовом сврхом, а то је унутрашња реформа управе, како би она могла да одговори на све утврђене захтеве струке и захтеве у погледу квалитета услуга које пружа.

Професионална јавна управа, укључујући и локалну самоуправу, подразумева компетентне људске ресурсе и неопходно је да буде заснована на начелу заслуга, способности и одговорности јавних службеника. Влада је 2019. године усвојила Уредбу о одређивању компетенција за рад државних службеника („Службени гласник РС”, број 4/19), чиме је почела примена система компетенција у државној управи, док је увођење компетенција за службенике локалне управе још увек у раној фази разматрања. Према члану 2. ове Уредбе, „компетенције потребне за рад државног службеника представљају скуп знања, вештина, особина, ставова и способности које државни службеник поседује, а који обликују његово понашање и воде постизању очекиване радне успешности на радном месту.” Примена система компетенција директно је повезана са свим елементима функције УЛР, укључујући планирање људских ресурса, анализу описа радних места, попуњавање радних места (нарочито у делу провере знања и одабира кандидата), распоређивање, мобилност и напредовање у служби, оцењивање и награђивање према заслугама, оријентисаност ка резултатима, напредовање, као и лични и каријерни развој запослених. Одређивањем неопходних компетенција не посматра се само понашање и поступање на радном месту у обављању свакодневних дужности и задатака, већ је акценат на резултатима и доприносу појединца остваривању виших циљева организације. Систем компетенција треба да помогне да се за свако радно место идентификује пожељно знање и вештине запослених, како би посао радили на најбољи могући начин. Такође, он треба да буде и основа за ефикасније и сврсисходније стручно усавршавање запослених у ЈЛС, посебно за израду програма стручног усавршавања. Крајем 2019. године, кроз већ поменути сарадњу Савета Европе, МДУЛС и СКГО и уз финансијску подршку ЕУ, спроведена је анализа примењивости система компетенција на државном нивоу на локалну самоуправу. На основу овог истраживања, утврђено је да се оквир компетенција може применити на локалном нивоу власти, уз одређене измене и допуне ради прилагођавања потребама ЈЛС и њиховим надлежностима (изворни и поверени послови). Оквир понашајних компетенција, као и показатељи, могу се применити готово у потпуности, а уз одређено прилагођавање и измене, могуће је применити и опште функционалне компетенције на локалном нивоу власти. Ако се све ово има у виду, развој компетенција запослених у локалној самоуправи представља један од кључних корака у даљој реформи у овој области.

Компетентни људи, било да су изабрани, постављени или запослени као службеници или намештеници, представљају кључни ресурс и потенцијал система локалне самоуправе и сви остали аспекти реформе јавне управе зависе од њихових капацитета. Због тога је управљање људским ресурсима једна од основних функција локалне самоуправе и предуслов за даљу децентрализацију, бољу функционалну расподелу послова и надлежности, пружање квалитетнијих услуга грађанима и привреди, као и за адекватно позиционирање локалне самоуправе у систему јавне власти у Републици Србији.

IV.7. Добро управљање у систему локалне самоуправе

Последњих деценија, добро управљање је најутицајнија доктрина у области јавне управе, као и читавог јавног сектора, која се суштински може свести на комбинацију демократског и делотворног управљања. У питању је више ванправни концепт (али не искључиво ванправни), примеренији документима јавних политика. Бројне међународне организације прате и обрађују ово питање у настојању да својим деловањем утичу на развој

начела доброг управљања на свим нивоима власти.¹⁰² Начела доброг управљања у локалној самоуправи најдетаљније су разрађена у оквиру Савета Европе, који је усвојио Стратегију за иновацију и добро управљање на локалном нивоу, која предвиђа 12 начела доброг управљања на локалном нивоу.¹⁰³ Са друге стране, добра управа је правни концепт који се развијао у оквиру различитих европских тела и организација. Најзначајнији документи којима је одређена садржина овог појма су Европска конвенција о људским правима из 1950. године, Повеља о основним правима Европске уније из 2000. године и, можда најзначајнији међу њима – Европски кодекс доброг управног понашања из 2005. године. Начела добре управе можемо сагледати као минимум стандарда за деловање јавне управе, које начела доброг управљања потом надграђују. Кршење начела добре управе јесте супротно закону, док се непоштовање начела доброг управљања првенствено карактерише као нелегитимно, не увек и као незаконито, у зависности од степена њиховог нормирања и кодификације.

У Републици Србији добро управљање јавља се у различитим документима јавне политике. Први пут се концепт доброг управљања појављује 2004. године, у Стратегији реформе државне управе (али под архаичним називом „добра владавина“), а 10 година касније, 2014. године, ова начела издвајају се као кључна начела на којима се заснива реформа државне управе у Србији. Начела које препознаје Стратегија су:

1. правна сигурност,
2. транспарентност (отвореност) и партиципација (учешће),
3. одговорност и
4. ефикасност и делотворност.

Када је у питању наш правни систем и примена начела доброг управљања, најпре треба истаћи уставне гаранције владавине права, правне државе, забрану дискриминације, заштиту људских и мањинских права, права грађана на учешће у управљању јавним пословима и начела законитости и сразмерности.

У вези са локалном самоуправом, свакако су најважнији прописи који уређују овај систем, као што су: ЗЛС (којим се регулише низ питања – транспарентност рада, учешће грађана у раду локалне самоуправе, укључивање националних мањина у њен рад, подела одговорности, контрола рада локалних органа и друга питања), Закон о референдуму и народној иницијативи (који уређује спровођење ова два најзначајнија облика директног учешћа грађана у вршењу јавних послова), Закон о управном поступку (који уређује низ питања као што су заштита права, делотворност, економичност, предвидивост), Закон о спречавању корупције и Закон о јавним набавкама (којим су уређене те области и за локалну самоуправу) или Закон о планском систему и подзаконски прописи из ове области (уређују начин израде докумената развојног планирања и докумената јавних политика и обавезну партиципацију и транспарентност овог процеса, усмеравају на потребу сарадње са цивилним друштвом) и други прописи.

У последњих неколико година су, зарад развоја доброг управљања, спроведене веома значајне правне реформе. Посебан допринос у том правцу јесу измене ЗЛС и усвајање Закона о потврђивању Додатног протокола Европске повеље о локалној самоуправи о праву да се учествује у пословима локалне самоуправе, из 2018. године. Изменама ЗЛС значајно је унапређен правни оквир за јачање доброг управљања у локалној самоуправи. Уведена је обавеза спровођења поступка јавне расправе за доношење буџета – у домену планирања локалних инвестиција, као и раније утврђена обавеза за друге најзначајније опште акте (статут, стратешки план развоја, утврђивање стопе локалних прихода или усвајање просторних и урбанистичких планова) и проширен је круг овлашћених предлагача за спровођење јавне расправе. Изменама ЗЛС утврђена је и обавеза надлежних локалних органа да преко интернет презентације или на други начин обавесте јавност да су почели са припремом прописа који

¹⁰² Најзначајније међународне организације које се баве промоцијом и одређивањем садржине начела доброг управљања су Уједињене нације (Генерална скупштина, Комисија за људска права), Светска банка, Међународни монетарни фонд, Организација за економску сарадњу и развој, Савет Европе и Европска унија.

¹⁰³ То су: (1) поштени избори, представљање и учешће грађана у одлучивању, (2) управа која одговара потребама грађана, (3) ефикасност и делотворност, (4) отвореност и транспарентност, (5) владавина права; (6) етички кодекс, (7) стручност и капацитети, (8) иновативност и отвореност за промене, 9) Одрживост и дугорочна оријентација, (10) одговорно финансијско управљање, (11) људска права, културна разноликост и социјална кохезија и (12) одговорност.

доноси скупштина. На овај начин омогућени су већа транспарентност буџета и других општих аката и јачање механизма за учешће јавности и заинтересованих страна у доношењу важних локалних одлука. Поред тога, број потписа за грађанску иницијативу фиксиран је на 5% грађана са бирачким правом, а дефинисана је и могућност да радна тела локалне скупштине у складу са потребом организују јавна слушања о прописима и одлукама о којима одлучује скупштина. Након усвајања измена ЗЛС, као део подршке његовој примени, у сарадњи МДУЛС и СКГО израђен је модел статута општина и градова којим су ова питања додатно разрађена.

За добро управљање веома је важна и реформа које је покренута усвајањем новог Закона о општем управном поступку, Закона о електронској управи и Закона о централном регистру становништва и подзаконским и другим прописима из ових области. Усвајањем ових прописа, спровођењем низа активности након тога и активностима планираним за наредни период, обезбеђују се услови за модернизацију и поједностављивање административних поступака и смањивање бирократије и трошкова за грађане и друге кориснике. Стављањем потреба корисника услуга у центар ове реформе, реформа управног поступања и, посебно, интензиван развој електронске управе омогућавају значајно унапређење ефикасности јавне управе, чиме се остварује једно од кључних начела доброг управљања. У претходних неколико година спроводи се низ реформи које говоре у прилог томе: (1) интензивно се развијају електронске услуге за грађане, које укључују и бројне услуге локалне самоуправе, (2) успостављена је и развија се електронска инфраструктура за размену података између органа јавне управе, (3) покренута је реформа локалних услужних центара за грађане и формирање локалних јединствених управних места, 4) иницирана је реформа локалних административних процедура, првенствено коришћењем модела административних процедура који су заједнички израдили СКГО и МДУЛС итд.

Значајни искораци у припреми прописа и јавних политика направљени су и у области борбе против корупције. У последњих неколико година усвојени су Национална стратегија и Акциони план за борбу против корупције у Републици Србији за период 2013–2018. године, Акциони план за поглавље 23 преговора о чланству у Европској унији и напослетку и измене и допуне Закона о Агенцији за борбу против корупције. Овим документима и прописима, пред ЈЛС је постављен низ задатака у области превенције и борбе против корупције, а међу важнијима су усвајање локалних антикорупцијских планова и оснивање сталних радних тела локалних скупштина која треба да надзиру њихово спровођење. У вези са питањима етике локалних функционера и службеника, треба истаћи и да је Законом о запосленима у АП и ЈЛС уређена обавеза усвајања Кодекса понашања службеника и да су ЈЛС тај кодекс и усвојиле (првенствено на основу модела који је СКГО припремила у сарадњи са МДУЛС). Реформисан је и Етички кодекс за локалне функционере тиме што је Скупштина СКГО у децембру 2019. године усвојила нови Етички кодекс, који је препоручен градовима и општинама у Републици Србији.

Закон о планском систему Републике Србије усвојен је 2018. године, а затим су усвојена и пратећа подзаконска акта (уредбе), чиме су заокружена настојања да се дефинише систем управљања јавним политикама у Републици Србији. Овим законом је за ЈЛС уведен нови институт развојног планирања (план развоја ЈЛС) који треба да буде основни развојни документ сваке локалне заједнице, а чија је структура додатно прецизирана Уредбом о обавезним елементима плана развоја АП и ЈЛС¹⁰⁴. За добро управљање посебно је важно то што је усвајањем овог прописа и пратећих подзаконских аката, постављен систем који треба значајно да унапреди развојно планирање и његово увезивање са средњорочним планирањем, буџетским циклусом, програмским буџетом и другим чиниоцима развојне политике. Даље предстоји усаглашавање посебних закона којима се утврђује обавеза ЈЛС за доношењем различитих докумената јавних политика са Законом о планском систему. Реформама у овој области успоставља се систем у коме су неопходни дугорочно планирање, квалитетна анализа могућих ефеката планираних политика и континуирана анализа остварености усвојених јавних политика и прописа. На овај начин се значајно јача одговорност јавних власти за остваривање њихових функција. Нови прописи у овој области посебно уређују и питања транспарентности

¹⁰⁴ Уредба, поред осталог, упућује ЈЛС и на Смернице добре праксе за израду планова развоја, које скупштина ЈЛС може користити када одређује поступак припреме плана развоја ЈЛС и његову садржину. Ове смернице за израду планова развоја ЈЛС је објавио Републички секретаријат за јавне политике. Видети више на: https://rsjp.gov.rs/wp-content/uploads/Prirucnik-za-lokalnu-samoupravu-web_final.pdf.

процеса планирања и обавезу укључивања локалне заједнице, циљних група и других заинтересованих страна у овај процес (привреде, ОЦД, корисника услуга и др.), не само кроз јавну расправу, већ и кроз консултације у раним фазама израде неког документа јавне политике или прописа.

Као наставак даљих корака у овој области, Влада је усвојила и Смернице за укључивање организација цивилног друштва у радне групе за израду предлога докумената јавних политика и нацрта, односно предлога прописа („Службени гласник РС”, број 8/20). Овим смерницама, које је израдила Властина Канцеларија за сарадњу са цивилним друштвом, додатно се подстиче укључивање свих заинтересованих страна, посебно организација цивилног друштва у процесе припреме јавних политика и прописа, како у републичким тако и у локалним органима власти. Ово треба да води дијалогу и развоју системске сарадње са организацијама цивилног друштва у питањима од заједничког интереса локалне заједнице. Канцеларија је крајем 2019. године иницирала именовање контакт особа – контакт тачака за сарадњу са цивилним друштвом у органима јавне управе на сва три нивоа власти и израдила базу података о контакт тачкама, која је доступна на интернет страници Канцеларије.¹⁰⁵ Сврха ове базе је да омогући и подстакне директну комуникацију и сарадњу органа управе и организација цивилног друштва, посебно у процесима одлучивања (као што је процес израде прописа и докумената јавне политике), али и међусобну сарадњу и размену искустава самих државних органа у овој области. У моделу описа послова радног места односно дела радног места службеника задуженог за сарадњу са цивилним друштвом, које је СКГО у сарадњи са Канцеларијом израдила, предвиђено је да овај службеник пружа подршку у иницирању, организовању и одржавању јавних расправа и консултација са ОЦД.

Посебно треба истаћи и реформе које су покренуте у области подршке локалне самоуправе раду и деловању организација цивилног друштва. Током 2018. године усвојена је Уредба о средствима за подстицање програма или недостајућег дела средстава за финансирање програма од јавног интереса која реализују удружења („Службени гласник РС”, број 16/18). Ова уредба представља основни правни акт који уређује питања начина доделе средстава и праћења спровођења програма и пројеката удружења којима се остварује јавни интерес. Њеним усвајањем реформисан је и значајно унапређен не само поступак за доделу ових средстава, него и процес који се односи на праћење коришћења средстава и остваривања програма. Посебно је важно што је овим прописом утврђена обавеза објављивања годишњег плана јавних конкурса и формирања календара јавних конкурса, који укључује и конкурсе локалних власти и који је јавно доступан на интернет страници Канцеларије за сарадњу са цивилним друштвом.¹⁰⁶ Ова Канцеларија је, ради подршке локалним властима, у сарадњи са МДУЛС и СКГО, израдила 2019. године и Водич за транспарентно финансирање удружења и других организација цивилног друштва из средстава буџета локалних самоуправа.¹⁰⁷

И поред значајних реформских корака у претходним годинама, у области доброг управљања у локалној самоуправи и даље су присутни бројни изазови. Постојеће стање може се у великој мери сагледати кроз налазе два истраживања, а то су:

1. Анализа капацитета у 60 изабраних ЈЛС на основу **индекса добре управе** на локалном нивоу (ИДУ), коју је 2018. године урадила СКГО и
2. Индекс транспарентности локалне самоуправе, који је 2020. године урадила Транспарентност Србија.

Током 2018. године СКГО је спровела детаљну процену капацитета градских и општинских управа за примену начела доброг управљања, на основу свог Индекса добре управе на локалном нивоу.¹⁰⁸ Индикатори из Индекса груписани су у пет начела:

¹⁰⁵ Видети више на: <https://bit.ly/35in46u>.

¹⁰⁶ Видети више на: <https://bit.ly/3mXb9S5>.

¹⁰⁷ Видети више на: <https://bit.ly/30iHfxN>.

¹⁰⁸ **Индекс добре управе** СКГО је мерни инструмент за праћење остваривања начела доброг управљања на локалном нивоу и треба да послужи као барометар стања у области одговорности, транспарентности, учешћа, економичности и делотворности, равноправности и антикорупције. У њему су одређени објективни и мерљиви индикатори за сагледавање реалног стања у остваривању јавних политика, законских права и дужности, као и за препознавање оних области које треба унапредити. Индекс је осмишљен тако да градови и општине кроз попуњавање упитника и самопроцену могу да стекну увид у степен уважавања начела доброг управљања у оквиру спровођења сопствених надлежности, односно да имају могућност да помоћу објективних и мерљивих индикатора сагледају свој учинак и издвоје оно што треба унапредити, али и оно где су успоставили добру праксу у погледу спровођења законодавног

1. одговорност,
2. транспарентност и партиципација,
3. равноправност,
4. предвидивост, економичност/ефикасност и делотворност локалне самоуправе и
5. антикорупција.

ЈЛС су изабране на основу одговарајућих критеријума тако да представљају репрезентативни узорак локалне самоуправе (минимум по једна ЈЛС из сваког управног округа, пропорционална заступљеност градова и општина, сагледавање ЈЛС са различитим степеном развијености по званичној типологији и др.). Анализа података добијених од 60 ЈЛС које су учествовале у истраживању 2018. године, показала је да су се укупне оцене на скали од 1 до 100% кретале у распону од 18% до 63,6%. Просечна вредност индекса је била 39,1%. Анализа је показала да су градови боље рангирани од општина (47% према 36%), развијеније ЈЛС боље су рангирани од слабије развијених, према Уредби о утврђивању јединствене листе развијености региона и ЈЛС из 2014. године (прва група ЈЛС 47%, друга група 43%, трећа група 37%, четврта група 35%). Када се погледају подаци по областима, најнижи резултат постигнут је у области антикорупције (испод 25%). Следе равноправност (28%), па транспарентност и партиципација (41%), предвидивост и ефикасности (42%) и на крају, као најбоље рангирана, одговорност (45%).

Детаљнијом анализом одговора ЈЛС који се тичу примене начела доброг управљања, утврђује се да у области **одговорности** већина има усвојене кровне стратегије, као и одређени број секторских стратегија и акционих планова. Међутим, резултати на плану спровођења усвојених планских докумената и докумената јавне политике су лоши. Вредност индекса је ниска и када је реч о планирању капиталних пројеката, што додатно подрива значај планских докумената (просечан резултат је 20%). Када је реч о одговорном односу према имовини ЈЛС, вредности показују да области пописа, уписа и утврђивања вредности имовине могу значајно да се побољшају. Остале области са простором за побољшање су финансирање медијских садржаја и пројеката удружења, праћење примене Етичког кодекса, успостављање механизма заштите података о личности, успостављање институције заштитника грађана и формирање радног тела скупштине за разматрање представки и притужби грађана.

У области **транспарентности и партиципације** резултат је такође био нешто изнад просека (41%). У побољшању остваривања првог подначела (транспарентност и учешће грађана у процесу јавних политика), нагласак треба ставити на повећање учешћа јавности (грађана и њихових удружења) у јавним расправама. У области транспарентности рада скупштине, показало се да се највише заостаје у транспарентности организације, рада и резултата у раду различитих скупштинских тела. Када је реч о отворености и учешћу грађана у креирању и праћењу трошења буџета, највише простора за побољшање има у области учешћа јавности у изради буџета, као и у усвајању предлога и примедби грађана у овој области. У области механизма за побољшање транспарентности, индикатори показују врло слабу развијеност служби за односе са јавношћу. Када су јавне набавке у питању, најслабији учинак ЈЛС показују у области израде и објављивања извештаја о реализацији јавних набавки. Значајан простор за побољшање постоји и у области транспарентности конкурса о додели својине ЈЛС у закуп.

У области начела **предвидивости, економичности и делотворности** просечна оцена била је 42%. Ту су најлошији резултати у домену постојања и примене механизма за уједначавања управне праксе (свега 10%). Значајно побољшање могуће је остварити и у домену јединственог управног места, међуопштинске сарадње, стандардизованог пружања услуга управе, утврђивању и анализи ефеката прописа и корисничкој оцени рада локалних органа и служби.

оквира и јавних политика. Иако је у питању алат за самопроцену, за потребе спровођења анализе СКГО из 2018. године, ангажован је тим спољних оцењивача који је заједно са тимовима из ЈЛС радио на прикупљању података и провери и потврди остварености индикатора.

Два слабије остварена начела јесу **равноправност** (28% у просеку) и **антикорупција** (25%). У области равноправности значајно побољшање је могуће постићи кроз већу доступност услуга ЈЛС за осетљиве групе становништва, постојање локалних програма унапређења социјалне заштите и, нарочито, унапређење положаја Рома, побољшање сарадње са организацијама које подржавају осетљиве друштвене групе у области спречавања дискриминације, увођење родно одговорних индикатора у буџету и дефинисање мера за побољшање положаја миграната. Друго начело са значајним простором за побољшање је антикорупција. Чак 36% градова и 33% општина није имало усвојен план интегритета, иако се ради о законској обавези. Ако се то има у виду, у овој области значајан напредак могуће је остварити у области обезбеђивања неопходних услова за поступање по пријавама узбуњивача, одређивању јасних и прецизних критеријума за давање сагласности запосленом за обављање додатног посла, обучавању функционера о свим аспектима сукоба интереса, усвајању плана интегритета, одређивању лица одговорног за праћење плана интегритета и израђивања периодичних извештаја о спровођењу мера из тог плана, као и примени и праћењу примене локалних антикорупцијских планова.

За анализу у области **транспарентности**, као један од кључних индикатора доброг управљања, веома је важан и Индекс транспарентности локалне самоуправе (ЛТИ), који од 2015. године израђује организација Транспарентност Србија.¹⁰⁹ Овим истраживањем је обухваћено 145 ЈЛС, уз 20 градских општина, које су рангиране на основу резултата остварених у области транспарентности (на скали од 0 до 100) у следећим поткатегијама:

1. скупштина и веће,
2. буџет,
3. ЈЛС и грађани,
4. слободан приступ информацијама,
5. јавне набавке,
6. информатор о раду,
7. јавне расправе,
8. јавна предузећа и јавне установе и
9. остало.

Од 2015. године спроведена су три истраживања на нивоу свих градова и општина (2015, 2019. и 2020) и једно на мањем узорку од 15 ЈЛС (2017). Последње истраживање спроведено је у првој половини 2020. године. На скали од 0 до 100, просечан успех свих анализираних локалних власти био је 46 и „учинак“ се кретао у распону од 18 до 83. Свега осам градова и општина остварило је резултат већи од 60. Најважнији закључци до којих се дошло анализом резултата ЛТИ јесу да, иако је просечан резултат повећан у односу на раније године (2015. и 2019. је био 40), локалне власти и даље остварују низак учинак. У односу на претходни период, локалне власти су највећи напредак оствариле у области објављивања буџета и усвајања локалних антикорупцијских планова.¹¹⁰ За даљи развој транспарентности потребно је подржати развој шире државне политике у овој области, посебно јер нема гаранција да је достигнути ниво одржив. Положају на ранг лист у великој мери могу допринети лични напор и посвећеност локалних службеника. Као и ИДУ, и ЛТИ је показао боље резултате тамо где су постојале јасне законске обавезе, па је на тај начин заправо могуће индиректно мерити квалитет норми у овој области. Помак и даље није остварен у областима као што су редовно ажурирање садржине информатора о раду и објављивање свих обавезних података, информисање о поступку доношења одлука или објављивање информација о некретнинама или о имовини ЈЛС. ЛТИ показује и низак степен отворености када је у питању рад јавних предузећа и установа ЈЛС (непотпуна транспарентност избора директора, информација о свим запосленима у јавним службама, планови и извештаји о раду итд.).¹¹¹

¹⁰⁹ <https://www.transparentnost.org.rs/index.php/sr/istraivanja-o-korupciji/lti>.

¹¹⁰ Према последњим подацима Агенције за борбу против корупције (децембар 2019), 102 ЈЛС су усвојиле ЛАП, од чега је 81 то урадило у потпуности, а 14 делимично у складу са Моделом ЛАП-а који је припремила Агенција у сарадњи са СКГО. Међутим, само 28 ЈЛС формирало је тело задужено за праћење примене ЛАП-а, од чега је 20 тела формирано углавном у складу с Моделом.

¹¹¹ Наведено према: Транспарентност Србија (2020), *Индекс транспарентности локалне самоуправе*. Видети више на: https://www.transparentnost.org.rs/images/dokumenti_uz_vesti/LTI_2020_-_PPT_za_KZN.pdf.

Налази ових анализа показују да је у свим областима доброг управљања неопходно учинити даље значајне кораке. Општи закључци о стању у погледу остваривања начела доброг управљања у локалној самоуправи указују на то да постоји значајна корелација између капацитета за њихово потпуније остваривање и развијености ЈЛС (мерено БДП-ом по глави становника). На то посебно указују налази на основу Индекса добре управе СКГО. Анализа остваривања начела доброг управљања показује да мале ЈЛС немају капацитета да организационо, кадровски и финансијски пропрате константну диференцијацију јавних послова и све већи број задатака који се пред њих постављају, а који је потребно спровести и добрим управљањем, што такође захтева значајне ресурсе. Следећи закључак јесте да су резултати бољи тамо где је законска норма успоставила јасну обавезу ЈЛС (праћену одредбом о одговорности за њено неизвршење). Оба истраживања су то показала, па је на тај начин заправо могуће индиректно мерити квалитет норми у овој области. Постојање законског оквира, међутим, не осигурава у потпуности примену ових начела у пуном капацитету, већ је за то неопходна додатна помоћ, размена знања и праксе између локалних власти. Примера ради, након измена ЗЛС 2018. године и увођења обавезне јавне расправе, дошло је до значајног интензивирања организације јавних расправа у процесу припреме буџета и тај процес се спроводи у већини градова и општина. Али и даље остаје отворено питање квалитета тог процеса, посебно у смислу његовог трајања, начина организовања, обухвата заинтересованих страна и повратне информације о ефектима на одлуке локалних органа. Из анализе стања може се закључити да је бројним ЈЛС потребна помоћ споља, јер се уз њу (укључујући посебно подршку кроз пројекте из мултилатералне и билатералне међународне развојне помоћи) резултати у појединим областима значајно побољшавају – чак и онда када за њихово спровођење није нормирана изричита законска обавеза. Даљи развој се, међутим, само делимично може обезбедити нормативним механизмима или развојем капацитета локалних органа и знања и вештина локалних службеника. У суштинском смислу, пуно остваривање начела доброг управљања зависи и од даљег развоја демократске културе и демократских институција. Од свега тога заједно зависиће то како њиховом применом најбоље начинити делотворне механизме који би систему локалне самоуправе дали оне основе и она правила функционисања која би га, по начину управљања, квалификовала као систем којим се (у којем се) добро управља.

У контексту праћења доброг управљања локалним економским развојем (укључујући и најбољу праксу у областима као што су просторно и урбанистичко планирање, управљање локалним финансијама и др.), треба истаћи **БФЦ СЕЕ – Програм сертификације градова и општина са повољним пословним окружењем у Југоисточној Европи**¹¹².

Сертификација општина са повољним пословним окружењем у Југоисточној Европи (БФЦ СЕЕ) јесте јединствени програм за побољшање и усклађивање услова за пословање који спроводи НАЛЕД, а чији је основни циљ да подстакне локалне самоуправе да заузму проактиван приступ ка остварењу својих развојних потенцијала и да им пружи методологију како да то постигну. У том смислу, БФЦ СЕЕ програм је заснован на начелима добре управе и намењен пре свега оним градовима и општинама који имају одговарајуће капацитете и стратешки су опредељени да унапреде партиципативност, транспарентност, одговорност и ефикасност у раду на подстицању локалног економског развоја.

Програм БФЦ СЕЕ пружа општинама и градовима јасне смернице о томе како да креирају добру пословну климу, направе процену и унапреде квалитет услуга и информација које су неопходне за континуирани развој и раст привреде на локалу. Такође, Програм представља и водич за активности које ће омогућити локалној самоуправи да изгради и унапреди организационе капацитете, планира развој и прати ефекте свог рада, доноси одлуке кроз дијалог са приватним сектором и транспарентним радом допринесе предвидивости и умањењу ризика у пословању.

Оквир Програма чине критеријуми¹¹³ за сертификацију, чије испуњавање треба да доведе до унапређене конкурентности локалне привреде и атрактивности општине/града као

¹¹² <https://naled.rs/certifikacija-opstina-bfc-see>.

¹¹³ Критеријуми су: 1. Стратегија локалног развоја; 2. организациона јединица која је задужена за локални економски развој (КЛЕР); 3. сарадња јавног и приватног сектора; 4. систем услуга за добијање дозволе за градњу; 5. постојање аналитичке основе за подршку локалној пословној заједници и привлачење инвестиција; 6. активности за промоцију улагања и квалитета пословног амбијента у граду/општини; 7. предвидивост трошкова пословања и одговорно управљање финансијама; 8. праћење динамике локалног тржишта рада и активан однос према утврђеном стању и

дестинације за нова улагања, док сам сертификат представља својеврсну гаранцију да ће постојећи привредници, као и потенцијални инвеститори, добити услуге и информације на начин који олакшава пословање.

Од 2007. године су 64 локалне самоуправе (37%) учествовале у процесу сертификације. Од 60 реализованих процеса (4 су још увек у току), 36 је завршено успешно (60%), односно 36 градова/општина је сертификовано, док је 24 завршено неуспешно (40%). У овом тренутку, 7 градова/општина има валидан БФЦ СЕЕ сертификат, а то су: Стара Пазова, Пожаревац, Шабац, Ћуприја, Пећинци, Нови Сад и Лесковац.

- Просечна испуњеност захтева БФЦ СЕЕ стандарда у Србији износи 89,36%.
- У току процеса сертификације ЈЛС у просеку остварују напредак од 18,21 процентних поена у погледу испуњености захтева стандарда.
- Највећи проценат општине остварују у погледу активности које се реализују у оквиру канцеларија за ЛЕР и важеће стратегије развоја, док су највећи изазови код захтева који се односе на редовно анкетање привреде, које спроводи тек свака четврта општина/град (24%) и уважавање сугестија привредника приликом доношења релевантних одлука на локалном нивоу, који испуњава свака трећа општина/град (32%).

IV.8. Електронска управа у јединицама локалне самоуправе

Значај равномерног увођења електронске управе и јачања дигитализације у ЈЛС препознат је још у првој Стратегији развоја електронске управе у Републици Србији за период 2015–2018. године¹¹⁴, која је предлагала да се с циљем унапређења децентрализације и деконцентрације послова државне управе, те боље имплементације електронских сервиса и реформских активности у овој области формира посебно тело за координацију е-управе у локалним самоуправама¹¹⁵. Међутим, ово тело у РС никада није успостављено. Ради унапређења квалитета живота становника и бржег развоја дигиталне управе кроз интеграцију нових технологија и стандарда, а сходно глобалним трендовима, Стратегија је још предвиђала и прве кораке ка успостављању паметних градова у Републици Србији. Домет у овој области, међутим, био је врло ограничен.

У међувремену, да би побољшала институционални оквир управљања у овој области, Влада је оформила Канцеларију за информационе технологије и електронску управу¹¹⁶, која обавља стручне послове који се односе на пројектовање, развој и функционисање система електронске управе и информационих система и инфраструктуре органа државне управе и служби Владе. Канцеларија може пружати стручну помоћ другим државним органима и организацијама, органима територијалне аутономије и локалне самоуправе и јавним службама у обављању послова из своје надлежности за њихове потребе.

Имајући у виду да је питање развоја е-управе на локалном нивоу од пресудне важности како за подизање нивоа задовољства грађана, тако и за уједначено пружање услуга на територији РС, последњи стратешки документ усвојен у овој области – Програм развоја електронске управе у Републици Србији за период 2020–2022. са Акционим планом¹¹⁷, предвидео је низ мера и активности које ће допринети бољем положају ЈЛС у дигиталном окружењу.¹¹⁸ Програм је предвидео и изградњу ИКТ инфраструктуре која ће утицати не само на

потребама; 9. град/општина пружа подршку развоју предузетништва; 10. адекватна инфраструктура и поуздане комуналне услуге.

¹¹⁴ <http://www.pravno-informacioni-sistem.rs/SlGlasnikPortal/eli/rep/sgrs/vlada/strategija/2015/107/1/reg>.

¹¹⁵ Предлог је био да посебно тело буде састављено од представника јединица локалних самоуправа ради имплементације е-сервиса на нивоу ЈЛС, а координацију и управљање би вршила Радна група за електронску управу, коју образује Савет за реформу јавне управе.

¹¹⁶ Служба Владе Канцеларија за информационе технологије и електронску управу основана је [Уредбом о Канцеларији за информационе технологије и електронску управу](http://www.pravno-informacioni-sistem.rs/SlGlasnikPortal/eli/rep/sgrs/vlada/uredba/2017/73/2/reg) („Службени гласник РС”, број 73/17, 8/19), <http://www.pravno-informacioni-sistem.rs/SlGlasnikPortal/eli/rep/sgrs/vlada/uredba/2017/73/2/reg>.

¹¹⁷ <https://www.pravno-informacioni-sistem.rs/SlGlasnikPortal/eli/rep/sgrs/vlada/drugiakt/2020/85/1/reg>.

¹¹⁸ Повезивање ЈЛС на Јединствену информационо-комуникациону мрежу – до 2022. године 85% ЈЛС ће бити повезано на е-мрежу свих органа; унапређење доменске инфраструктуре; имплементација обавезе коришћења upr.srb.gov.rs

боље перформансе целокупног система, него и на ефикасније деловање јединица локалне самоуправе у домену електронског поступања¹¹⁹. Важно је напоменути да се током израде Програма развоја е-управе за период 2020–2022. поново јавила дилема у погледу „устостављања посебног координационог тела за електронску управу на нивоу локалних самоуправа“¹²⁰ и да је сагледавана могућност имплементације ове мере. Међутим, она је на крају само делимично преузета у новом програму. Акциони план за спровођење Програма е-управе предвиђа израду анализе за унапређење капацитета ЈЛС за увођење електронске управе у циљу формирања ИКТ сервисних/координационих центара за подршку успостављању и унапређењу е-управе за групе локалних самоуправа.

Закон о општем управном поступку темељни је пропис за успостављање јавне управе у РС као истинског сервиса грађана и привреде. Закон је, с циљем остваривања пуне економичности и делотворности поступака, предвидео обавезу службеника да врше увид у, прибављају, обрађују, уступају, односно достављају податке о чињеницама о којима се воде службене евиденције. Са друге стране, усвајањем Закона о електронској управи („Службени гласник РС”, број 27/18) у априлу 2018. трасиран је пут ка даљој модернизацији „пословања” свих органа кроз прописивање обавезног коришћења информационо-комуникационих технологија у раду јавне управе, њеном комуницирању са корисницима и у управном поступању. Јасно је и да ЈЛС и запослени у јавним установама и предузећима који у оквиру својих јавних овлашћења спроводе административне процедуре, електронску управу треба да примењују у најширем сегменту. Закон о електронској управи прописао је и да су органи, самим тим и ЈЛС, дужни да обезбеде услове за успостављање електронске управе (одговарајућа опрема и софтверска решења, организација послова и радних задатака, именовање администратора за послове који се објављују електронским путем, обезбеђивање кадрова који имају неопходну стручност, искуство и квалификације за примену административних и управљачких процедура, те адекватна обука у областима отворених података, коришћења информационо-комуникационих технологија, примене стандарда информационе безбедности итд.)¹²¹. Прописана је, дакле, обавеза целокупној јавној управи да омогући електронско управно поступање. У том смислу сви органи били су дужни да припреме е-обрасце за подношење електронских поднесака и да омогуће њихов пријем преко портала еУправа или другог веб портала. Рок за то је, сходно члану 53. Закона о е-управи, истекао октобра 2019. Достављање решења, обавештења, уверења, закључака у јединствени електронски сандучић корисника електронске управе преко модула еДоставе још једна је обавеза органа и треба да употпуни начин вођења административних поступака у дигиталном окружењу.

Стање електронске управе у локалним самоуправама – резултати и изазови

Приликом процене стања електронске управе у Републици Србији констатовано је да међу органима постоје велике разлике у погледу имплементације електронских сервиса и коришћења ИКТ-а, те да неки органи пружају висок трансакциони ниво услуга е-управе својим корисницима, док други тек почињу са успостављањем електронских сервиса. Основни изазов у овој области јесте да се иницира побољшање статуса и ефикасност рада ЈЛС како би се усмерио уједначен и равномеран развој, те решили стварни и предупредили потенцијални проблеми, али и појачали капацитети ЈЛС за увођење е-управе.

У пружању електронских услуга грађанима и привреди предњаче ЈЛС које су обезбедиле сертификат у складу са Програмом за сертификацију општина са повољним

домена; унапређење сервиса за коришћење електронског налога овлашћених службених лица; унапређење људских капацитета кроз спровођење обука из домена е-управе и пружања услуга итд.

¹¹⁹ Изградњу Државног центра за управљање и чување података, имплементацију клауд инфраструктуре, успостављање софтвера еПисарница и еДостава, унапређење модула еПлаћање итд.

¹²⁰ Разматране су следеће опције за имплементације ове мере:

1. У оквиру Координационог савета за електронску управу формирати подгрупу за координацију електронске управе на нивоу локалне самоуправе, у којој би се именовали чланови ЈЛС. Административно техничку подршку рада подгрупе би подржавало МДУЛС.

2. Влада може формирати посебно координационо тело за координацију електронске управе на нивоу локалне самоуправе.

3. ЈЛС могу самостално организовати заједничко тело за координацију електронске управе, уз подршку Владе, донатора и организација цивилног друштва.

¹²¹ Детаљније информације налазе се у Уредби о ближим условима за успостављање електронске управе („Службени гласник РС”, број 104/18), која је доступна на: <http://www.pravno-informacioni-sistem.rs/SIGlasnikPortal/eli/rep/sgrs/vlada/uredba/2018/104/1/req>.

пословним окружењем¹²², јер су њихови портали по правилу прегледнији и садрже обрасце и довољне информације за спровођење административних процедура. Међутим, изузев у случају обједињене процедуре за издавање грађевинских дозвола и локалних пореских администрација, нико на локалу није обезбедио електронске услуге трећег нивоа софистицираности¹²³. Поједине локалне самоуправе се суочавају са озбиљним потешкоћама у пружању квалитетних услуга грађанима.

У Републици Србији не постоје изграђени механизми за праћење и оцењивање капацитета ЈЛС, степена развијености пружања електронских услуга како би се добила потпуна слика о напретку појединачних градова и општина у овој области. Делотворан алат за праћење напретка ЈЛС неопходан је и ради идентификације проблема, бољег искоришћавања потенцијала ЈЛС, размене знања и добрих пракси у циљу равномерног локалног развоја. Ипак, иако није рађена исцрпна анализа стања електронске управе која би обухватила све ЈЛС у РС, спорадично су вршена поједина истраживања у циљу сагледавања стања е-управе на локалу.

Током рада на изради Програма развоја е-управе у РС за период 2020–2022. спроведене су консултације са локалним самоуправама (фокус групу спровео је НАЛЕД), а резултати су објављени у *Анализи стања развоја електронске управе у Републици Србији – резултати консултативних процеса*¹²⁴. Неки од идентификованих проблема у локалним самоуправама су следећи:

- 15% до 60% рачунара има *XP* верзију *Windows*-а, што онемогућава коришћење бројних база и апликација које се пружају са републичког нивоа;
- недостатак средстава за набавку лиценцираних софтвера;
- мањак ИТ кадра и масовни одлазак запослених који пружају услуге грађанима;
- бројне потешкоће у увезивању база података између државних органа (ЈЛС су посебно истакле базе МУП-а и РГЗ-а);
- проблем добијања одобрења за приступ подацима из евиденција државних органа када су у питању изворни послови локалне самоуправе.

Локалне самоуправе махом нису постављале своје процедуре на портал еУправа и не знају како то да ураде, а поједине локалне самоуправе су повукле неке од процедура са портала, јер је службеницима било тешко да прате примљене захтеве. Привреда је на консултацијама наводила да је на локалном нивоу много компликованије завршити процедуру, а представници донаторских организација истицали су да би развој е-управе на локалу допринео већем задовољству грађана и привреде. Један од закључака Анализе био је да је потребно додатну пажњу усмерити ка дигитализацији локалних процедура. А у неколико наврата се предлагало увођење међуопштинске сарадње (МОС) у овој области, заједничко формирање служби, као и успостављање међуопштинске сарадње при дељењу сервера и ИТ стручњака.

У циљу утврђивања степена спровођења е-управе на локалном нивоу у оквиру *Swiss PRO*, програма подршке Владе Швајцарске развоју општина кроз унапређење доброг управљања и социјалне укључености, који спроводи Канцеларија Уједињених нација за пројектне услуге (*UNOPS*), урађена је *Процена стања електронске управе у јединицама локалне самоуправе (Swiss PRO индекс развоја е-управе – Swiss PRO EGD I 2018)*¹²⁵. Овај индекс мерен је у шездесет ЈЛС које су биле обухваћене истраживањем, а индикатори су били: пружање електронских услуга, капацитет и спремност ЈЛС за реализацију е-услуга и информатичку писменост и задовољство корисника услугама е-управе.

¹²² <https://naled.rs/certifikacija-opstina-bfc-see>.

¹²³ Анализа стања е-управе у РС, <http://mduls.gov.rs/wp-content/uploads/Analiza-stanja-eUprave-u-Rs-rezultati-konsultativnog-procesa.pdf?script=lat>.

¹²⁴ *Анализа стања е-управе – резултати консултативних процеса* урађена је током израде Програма развоја електронске управе у Републици Србији за период 2020–2022. и доступна је на: <http://mduls.gov.rs/wp-content/uploads/Analiza-stanja-eUprave-u-Rs-rezultati-konsultativnog-procesa.pdf?script=lat>.

¹²⁵ *Процена стања електронске управе у јединицама локалне самоуправе (ЈЛС) у Републици Србији* финансирана је од стране и у сврхе програма „*Swiss Pro – Подршка Владе Швајцарске развоју општина кроз унапређење доброг управљања и социјалне укључености*”. Истраживање је спровео *Development Consulting Group (DCG d.o.o.)* у периоду од августа до децембра 2018. године у 60 изабраних ЈЛС у РС, а резултати су објављени у априлу 2019. Извештај је доступан на: https://www.swisspro.org.rs/uploads/files/148-676-sp_rezime_procena_statusa_euprave_u_jls_final.pdf.

Према овом истраживању, лидери међу градовима са највећим индексом развоја у области е-управе су Зрењанин, Нови Пазар, Панчево, Шабац и Ниш (претходних година они су значајно инвестирали у израду веб-сајтова, набавку хардвера и софтвера, безбедност података, развили су више е-сервиса и имају обучене ИТ администраторе), док међу општинама предњаче Књажевац, Сремска Митровица, Врњачка Бања и Бечеј.

Кључни налази истраживања са аспекта развоја е-управе били су следећи:

- скоро половина општина има застареле веб-презентације које не одговарају стандардима;
- општине не поштују у потпуности прописану структуру и дизајн веб-сајтова, а присутна је и неусаглашеност доменских имена, као и налога електронске поште запослених службеника¹²⁶;
- ЈЛС на својим сајтовима нуде углавном електронске услуге које се односе на матичне књиге и уверења о држављанству, док су за већину других услуга информације доступне, али се захтеви не могу поднети или обрадити електронски¹²⁷;
- око две трећине ЈЛС користи географски информациони систем (ГИС), али подаци се могу користити у само 13 ЈЛС;
- готово половина ЈЛС има електронски систем за пријављивање комуналних проблема, међутим, само 13 ових система приказује све пријављене проблеме са њиховим статусом на систематичан и транспарентан начин;
- од 60 истраживањем обухваћеним локалних управа, само 24 ЈЛС (њих око 40%) поставиле су било какве услуге на порталу еУправе, док још мањи број заиста и нуди е-услуге;
- све анкетирани ЈЛС налазе се у некој мери на интероперабилној сервисној магистралу¹²⁸;
- више од 60% ЈЛС нема успостављену електронску писарницу, односно, електронски систем за управљање документима са е-чувањем;
- слаба техничка опремљеност је велика препрека увођењу е-управе (мање од једне трећине општина има хардвер адекватног квалитета, више од половине ЈЛС се суочава са озбиљним проблемима застарелих оперативних система, а само седам користи регистровани софтвер;
- све анкетирани ЈЛС се боре са проблемима у погледу капацитета ИТ кадра, многе ангажују спољне сараднике, а мање општине имају једног запосленог или хонорарног програмера који не може да покрије све информатичке потребе (општина Инђија једина има Агенцију за ИТ са осам запослених, а град Ниш Секретаријат за ИТ са више од 30 запослених);
- безбедност мреже, хардвера и софтвера је најмање поштовани стандард (35% ЈЛС није усвојило акт о ИТ безбедности у законском року).

Тренутно на националном порталу еУправа¹²⁹, који је јединствена тачка приступа целокупној електронској управи РС, мали број општинских и градских управа има објављене „самосталне“ електронске услуге (ако изузмемо услугу е-вртић и информациони систем локалних пореских администрација). Извод из матичне књиге рођених грађани могу да наруче преко портала еУправа посредством електронске услуге три локалне самоуправе: Лознице, Сремске Митровице и Панчева, док град Зрењанин, град Ниш и општина Крупањ имају објављене услуге у вези са јавним конкурсима за (су)финансирање програма и пројеката у областима заштите животне средине, заштите од пожара, удружења особа са инвалидитетом итд. Дobar пример пружања електронских услуга на порталу еУправа јесте апликација еВртић¹³⁰ и информациони систем локалних пореских администрација¹³¹.

¹²⁶ Уредба о ближим условима за израду и одржавање веб презентације органа („Службени гласник РС”, број 104/18), доступна на: <http://www.pravno-informacioni-sistem.rs/SlGlasnikPortal/eli/rep/sgrs/vlada/uredba/2018/104/5/reg>.

¹²⁷ Према члану 53. Закона о електронској управи, рок за органе да омогуће подношење е-поднесака био је октобар 2019. године.

¹²⁸ Информациони систем за размену података из службених евиденција, некадашњи еЗуп, значајно је допринео повећању ефикасности рада јединица локалне самоуправе и бољој комуникацији са грађанима и привредом. Према расположивим подацима, Врњачка Бања је једина општина која користи овај систем за интерну размену података и докумената.

¹²⁹ Наведени подаци су од последњег приступа порталу еУправа, 7. децембра 2020.

¹³⁰ Број градова и општина које су омогућиле ову услугу је 117, а услуга је доступна у 135 предшколских установа (подаци из маја 2020). Приликом коришћења ове услуге аутоматски се прибављају подаци из матичне књиге рођених,

Ако посматрамо национални портал електронске управе – портал еУправа, закључак је да су домети јединица локалне самоуправе у области електронског пружања услуга још увек врло слаби и појединим ЈЛС потребна је већа подршка. У сврху пружања стручне помоћи службеницима при коришћењу апликација покренут је јединствени Контакт центар за јавну управу (G2G)¹³². Тренутно је подршка Контакт центра за јавну управу фокусирана на пружање помоћи запосленим службеницима у областима: еЗуп, еБеба и еЛПА, еИнспектор и Државни стручни испит и испит за матичара, што је ограничавајући фактор и недовољно, ако се има у виду да поједине ЈЛС, нарочито оне неразвијене, захтевају свеобухватнију подршку у увођењу електронске управе.

Локална самоуправа на Порталу отворених података

Сходно Закону о електронској управи, општинске и градске управе, као и сви органи, дужни су да објављују на националном Порталу отворених података¹³³ скупове података из делокруга своје надлежности. Отворени подаци представљају податке које прикупљају органи јавне власти обављајући послове из делокруга своје надлежности. Подаци морају бити пружени јавности у отвореном машински читљивом формату погодном за поновну употребу у комерцијалне и некомерцијалне сврхе. Отворени подаци доприносе не само транспарентности и одговорности органа, него и развоју економије, па и локалне привреде. Огроман је потенцијал отворених података у развоју апликација, производа и услуга¹³⁴.

Већина ЈЛС отвара податке и расположиви документи се могу преузети са њихових веб-сајтова у .pdf и/или .doc формату, али ретко у машински читљивом формату. Ипак, на националном Порталу отворених података расте број сетова података јединица локалних самоуправа¹³⁵. Општинске и градске управе препознају значај који отворени подаци могу имати за деловање локалне самоуправе, посебно за локални економски развој, али су у погледу броја и количине, отворени подаци из ЈЛС још увек делимични, непотпуни и ограничени. Ако изузмемо платформу „Отворени буџети”¹³⁶, на којој је доступно више од 90 буџета градова и општина РС, отварање података на нивоу јединица локалних самоуправа је недовољно. Мада је наведено да је 38 општинских и градских управа као организација присутно на Порталу отворених података, неке су се тек само представиле без објављивања података. Лидер у објављивању најразличитијих скупова података на Порталу отворених података је Град Ниш, који је отворио 35 сетова података (то су подаци о градским линијама и стајалиштима, геопросторне информације о паркинг зонама, подаци о квалитету вода, личне карте основних и средњих школа, дневно кретање цена воћа и поврћа на пијацама итд.), а следи га Шабац са 15, Београд са 12 и Сомбор са објављених 11 скупова података. Раније је била приметна пракса да се објављени подаци не ажурирају, али и то се променило. Органи бивају свесни чињенице да није сврха отворених података просто учинити податке доступним, него је једнако важно њихово ажурирање. Локалне самоуправе

Централног регистра обавезног социјалног осигурања и евиденције пребивалишта. Више о овој услузи на порталу еУправа: <https://euprava.gov.rs/vrtic>.

¹³¹ Портал локалних пореских администрација (<https://lpa.gov.rs/jisportal/homepage>) омогућава грађанима и привреди да виде своје пореске обавезе, као и да електронским путем поднесу пријаву за утврђивање пореза на имовину. Локалне пореске администрације су и прве институције које су, сходно Закону о е-управи, почеле да достављају пореска решења о утврђеном порезу на имовину путем модула еДостава у јединствено електронско сандуче корисника.

¹³² Контакт центар је реализовала Канцеларија за информационе технологије и електронску управу у оквиру пројекта „Србија на дохват руке – дигитална трансформација за развој”, који финансирају Влада Републике Србије и Влада Уједињеног Краљевства кроз Фонд за добру управу (*Good Governance Fund*), а спроводи Програм Уједињених нација за развој (*UNDP*). Оперативну и стручну подршку Канцеларији за ИТ и еУправу при успостављању Контакт центра за јавну управу пружа Национална алијанса за локални економски развој (НАЛЕД); <https://www.ite.gov.rs/tekst/1836/kontakt-centar-za-javnu-upravu-g2g.php>.

¹³³ Портал отворених података доступан је на адреси www.data.gov.rs.

¹³⁴ Према процени Европског портала отворених података, вредност економије засноване на подацима у ЕУ је 739 милијарди евра. Процењен број уштеђених сати кроз примену отворених података на регулисање саобраћаја у Европи износи 629 милиона, а порески приход од отворених података је 140 милијарди евра годишње.

¹³⁵ Према подацима из 2018, само су два града, Шабац и Панчево, имали податке у машински читљивом формату на Порталу отворених података, а у децембру 2020. објављени су подаци отворених буџета 90 ЈЛС, док је 38 ЈЛС присутно на Порталу отворених података.

¹³⁶ Платформа „Отворени буџети” подржана је од стране пројекта „Отворени подаци – отворене могућности”, који спроводи Канцеларија за информационе технологије и електронску управу и Програм Уједињених нација за развој, уз подршку Светске банке и Фонда за добру управу Уједињеног Краљевства. Платформа је доступна на адреси www.budzeti.data.gov.rs.

су информисане о законским обавезама у погледу отварања података, разумеју њихов значај, али се суочавају са проблемима у припреми ажурних машински читљивих табела¹³⁷.

Искуства из кризе изазване болешћу COVID-19: Посебан изазов за локалну самоуправу

Изузетно важну улогу у борби против пандемије болести COVID-19 у Европи одиграли су градови и региони, како доношењем сопствених одлука и организовањем различитих иницијатива и акција, тако и спровођењем политике утврђене на вишим нивоима власти.¹³⁸ Локалне самоуправе широм света управљале су кризом, развијале су своје шеме социјалне подршке грађанима, са посебном пажњом усмереном на угрожене групе као што су људи у изолацији, пензионери, сиромашни, а обезбеђивале су и подршку за „школовање на мрежи” и биле извориште правовремених и тачних информација о стању на терену. Пандемија болести COVID-19 послужила је и као својеврсни тест развијености јединица локалне самоуправе у домену пружања услуга корисницима. Криза је показала да у Републици Србији постоје огромне разлике међу локалним самоуправама у погледу ефикасности реаговања на кризне ситуације, обима и квалитета пружања електронских бесконтактних услуга грађанима и привреди, те да је присутна знатна неуједначеност људских, организационих и техничких капацитета за пружање услуга у систему локалне самоуправе у РС.

Истраживање о функционисању система локалне самоуправе у Републици Србији током епидемије, рађено у оквиру заједничког пројекта Европске уније и Савета Европе „Управљање људским ресурсима у јединицама локалних самоуправа у РС”¹³⁹, идентификовало је главне проблеме са којима се суочила локална администрација, а службеници су се овако изјаснили:

- 20,2% испитаника сматрало је да су то системски проблеми (администрација није била припремљена за ванредно стање и није постојала јасна подела надлежности и задатака);
- 18% испитаника истакло је проблем капацитета људских ресурса (мањак запослених, недовољна обученост службеника за рад од куће, скромно знање у области ИКТ-а, немогућност контроле ефикасности рада);
- 15,7% испитаника је нагласило недостатак информационих система, техничких средстава и ИКТ опреме (компјутери, скенери, недостатак електронског система за управљање документима, е-архива и е-доставе, софтвера за аудио и визуелну комуникацију, екстремно мала брзина интернет конекција у неким срединама, а највећи проблем био је недостатак софтвера за рад са клијентима);
- 11,2% испитаника апострофирало је проблем комуникације (недостатак адекватне комуникације између институција, лоша комуникација између запослених који раде од куће и оних који раде из канцеларије);
- 10,1% сматра да је највећи изазов био рад са клијентима и грађанима;
- 14,6% сматра да није било нарочитих проблема и да се функционисало добро.

Учесници истраживања сматрали су да је на нивоу локалне самоуправе најтеже било да се током кризе спроведу организациони задаци и рад са грађанима, потом инспекцијски и надзорни задаци, као и задаци који се тичу социјалне и дечије заштите. Локални службеници су упитани и које су реформе потребне у домену организације и пружања услуга локалне администрације и највише њих, чак 75 одсто, сматра да је то оснивање локалног центра за пружање услуга, а потом су као битан чинилац истакли успостављање међуопштинске сарадње.

¹³⁷ Подаци из извештаја *Процена стања електронске управе у јединицама локалне самоуправе (Swiss PRO индекс развоја е-управе – Swiss PRO EGDI 2018)*, који је доступан на: https://www.swisspro.org.rs/uploads/files/148-676-sp_rezime_procena_statusa_euprave_u_jls_final.pdf.

¹³⁸ Годишњи регионални и локални извештај „Барометар”, доступан на: <https://cor.europa.eu/en/our-work/EURegionalBarometerDocs/4370-Barometer%20optimized.pdf>.

¹³⁹ Пројекат „Управљање људским ресурсима у локалној самоуправи – фаза 2” имплементира Савет Европе у Србији, у сарадњи са МДУЛС и СКГО, а истраживање је доступно је на: <https://rm.coe.int/survey-report-serbia/16809e831b>.

У извештају Уједињених нација о кризи коју је изазвао COVID-19 у урбаном свету¹⁴⁰ наглашава се да кризу изазвану болешћу COVID-19 треба искористити као прилику за „бољи опоравак” локалне самоуправе и то кроз изградњу одрживих, отпорнијих, инклузивних, зеленијих и здравијих градова. Истакнуто је да локална самоуправа може да буде стуб отпорности, дигиталних трансформација и иновација. Свуда у свету присутна је пракса да градови усвајају планове опоравка који готово као императив садрже бржи развој електронских сервиса и бесконтактних услуга у свим областима надлежности градских управа.

Пандемија је показала да је добро и ефикасно управљање у корист грађана посебно важно у кризним временима и апострофирала је значај бржег развоја општинских управа у области електронског пружања административних и јавних услуга.

IV.9. Однос републичких и покрајинских органа и органа локалне самоуправе

Појам односа републичких органа, покрајинских органа и органа ЈЛС у ширем смислу, подразумева два аспекта. Најпре, то је расподела послова између ових нивоа и прецизно дефинисање послова који се кроз децентрализацију, односно деконцентрацију, обављају у оквиру сопственог, односно повереног делокруга. Друго, класично схватање подразумева односе које се између ових органа успостављају и остварују у вези са веома разноврсним активностима и питањима при обављању послова, како би се обезбедило да се они континуирано, делотворно, ефикасно и економично обављају. У ЗЛС је уређено да органи Републике, територијалне аутономије и локалне самоуправе, ради остваривања својих права и дужности, међусобно сарађују у складу с Уставом, законом и другим прописом. Органи и службе ЈЛС имају могућност да упућују иницијативе вишим нивоима јавне власти за уређивање односа од значаја за локалну самоуправу и за предузимање мера од значаја за решавање питања из оквира права и дужности ЈЛС. ЈЛС могу да подносе представке и дају предлоге у погледу поступања органа Републике и територијалне аутономије и да траже мишљење надлежног органа Републике и територијалне аутономије у вези са применом прописа од непосредног утицаја на локалну самоуправу и на њихов рад. ЈЛС имају могућност да учествују, самостално или преко својих асоцијација, у припреми закона и других прописа чија је садржина од посебног значаја за остваривање и развој локалне самоуправе. Са друге стране, органи Републике и територијалне аутономије треба да обавештавају органе и службе ЈЛС о мерама које предузимају или намеравају да предузму у извршавању закона и других прописа, о заштити уставности и законитости, појавама које их нарушавају и о мерама за њихово отклањање, о остваривању права грађана на локалну самоуправу, као и о другим питањима од непосредног интереса за остваривање система локалне самоуправе и за рад органа локалних власти. Органи виших нивоа власти треба и да пружају стручну помоћ ЈЛС у вези са обављањем њених послова. Виши ниво јавне управе имају и могућност да траже извештаје, податке и обавештења о обављању послова ЈЛС, као и о другим питањима од интереса за испуњавање њихове улоге у области локалне самоуправе.

ЕПЛС предвиђа да је локална самоуправа право да се, у оквиру законских ограничења, уређују послови и управља битним делом јавних послова за које одговарају органи локалне самоуправе и у интересу грађана (члан 3. став 1). То значи да је остваривање локалне самоуправе омеђено законским оквиром и интересом локалне заједнице. Органи Републике и територијалне аутономије врше надзор над законитошћу рада и аката органа ЈЛС, у складу с Уставом и законом. Устав Републике Србије утврђује да „право грађана на покрајинску аутономију и локалну самоуправу подлеже само надзору уставности и законитости” (члан 12. став 2). Устав уређује и посебно важна надзорна овлашћења Владе: (1) дужност да обустави извршење општег акта ЈЛС за који сматра да није сагласан Уставу или закону и да у року од пет дана пред Уставним судом покрене поступак за оцењивање његове уставности и законитости и (2) право да распусти скупштину ЈЛС и именује привремени орган који ће обављати послове из надлежности скупштине, водећи рачуна о политичком и националном саставу распуштене скупштине.¹⁴¹ Поред Владе, надзор над законитошћу вршења изворних

¹⁴⁰ Извештај Уједињених нација доступан је на: <https://www.undp.org/content/undp/en/home/news-centre/news/2020/covid-19--cities-in-the-frontline-of-response-and-recovery--call.html>.

¹⁴¹ Према ЗЛС, Влада у три случаја може да распусти скупштину ЈЛС: (1) ако скупштина не заседа дуже од три месеца, (2) ако скупштина не донесе статут или буџет у року утврђеном законом и (3) ако скупштина не изабере председника

надлежности ЈЛС врше надлежна министарства и покрајински органи, а он обухвата: (1) покретање поступка за оцену уставности и законитости статута, прописа и другог општег акта ЈЛС пред Уставним судом; (2) указивање скупштини ЈЛС на несагласност општег акта са њеним статутом и, уколико она по томе не поступи, покретање судског поступка пред Управним судом за оцену сагласности акта и за његово обустављање; иако се ради о законском решењу, може се поставити питање његове оправданости – наиме, оцена усаглашености општинских аката ЈЛС би требало, као и у првом случају, да буде у надлежности Уставног суда, а не у надлежности Управног суда, који је надлежан за оцену законитости појединачних аката; и (3) интервенисање поводом појединачног акта локалног органа или службе против ког није обезбеђена судска заштита. За последње се може ставити напомена да доношењем Закона о управним споровима, у пракси више не постоје појединачни акти органа ЈЛС против којих није обезбеђена судска заштита да би се активирала интервенција наведена под (3).

Питање о ширини државног надзора над локалном самоуправом улази у ред оних питања од којих зависи сама њена суштина. Тај надзор треба да буде ограничен, али у исто време и довољно ефикасан да се обезбеде јединство управног система и интереси у погледу владавине права и заштите људских права.¹⁴² Као четири основна начела у вези са тим надзором, у ЕПЛС (члан 8) истичу се следећа: (1) све врсте надзора могу да се обављају искључиво у случајевима и по поступку који су предвиђени уставом и законом; (2) код изворних послова надзор превасходно може као циљ да има обезбеђивање усаглашености рада локалних власти са законом; (3) код поверених послова надзор треба да буде шири и да обухвата и кориговање нецелисходног рада и (4) интервенција надзорног органа увек треба да буде у сразмери са значајем интереса који се штити у конкретном случају.¹⁴³ Основни изазов у процесу надзора над радом локалних власти јесте успостављање система надзора који ће омогућити, са једне стране, законит рад локалне самоуправе и заштиту права грађана и остваривање интереса локалне заједнице, а са друге стране, очување потребног степена аутономије локалне самоуправе у утврђивању и спровођењу њених јавних политика и финансијских, административних и организационих мера.

Надзорна овлашћења виших нивоа власти у Републици Србији у области изворних послова локалне самоуправе прате смернице ЕПЛС и заснивају се на надзору над уставношћу и законитошћу рада локалне самоуправе, а не на контроли њихове сврсисходности. Осим у неким случајевима, ова надзорна овлашћења су конципирана искључиво као облици накнадног надзора. Зато је за њихову делотворност од пресудног значаја одговорно деловање надлежних министарстава и покрајинских органа и њихов благовремени увид у донете опште акте и рад органа ЈЛС. С друге стране, у односу на сопствене послове, код поверених послова су знатно наглашенија надзорна овлашћења државних органа, што је такође у складу са ЕПЛС, која предвиђа да виши нивои власти могу надzirати и целисходност обављања поверених послова. Влада и органи државне управе задржавају и после поверавања послова државне управе одговорност за њихово извршавање, а средства за њихово вршење обезбеђују се у буџету Републике Србије. Стога су предвиђена бројна општа и посебна овлашћења у вези са вршењем надзора над обављањем ових послова и низ облика претходног и накнадног надзора, односно право органа државне управе да користе сва општа и посебна овлашћења која имају у надзору над радом других ималаца јавних овлашћења. Органи државне управе могу и да надзире законитост и целисходност рада, да издају инструкције, одређују мере за отклањање уочених неправилности, покрећу поступке за утврђивање одговорности, преузимају поверене послове, врше претходну контролу прописа и предлажу Влади поништавање или укидање

општине и општинско веће у року од месец дана од конституисања или од разрешења, односно подношења оставке. Важно је имати у виду да приликом распуштања скупштине Влада образује привремени орган који спроводи текуће и неодложне послове из надлежности скупштине и извршних органа ЈЛС. Приликом избора састава привременог органа потребно је водити рачуна о политичком и националном саставу распуштене скупштине ЈЛС. Осим у случају распуштања скупштине, Влада именује привремени орган и када се у ЈЛС не спроведу редовни избори за одборнике или се потом не конституише скупштина у року од два месеца (члан 87. ЗЛС). Овде се не ради о надзорном овлашћењу, већ о мери која је неопходна да би се обезбедило функционисање ЈЛС до поновних избора и конституисања скупштине.

¹⁴² Питање надзора разматра се већ годинама. Још 2010. године израђен је, уз подршку Савета Европе – Канцеларије у Београду и Програма ЕУ „Јачање локалне самоуправе у Србији: Фаза II”, *Аналитички преглед законодавства о управном и финансијском надзору локалне самоуправе у Србији*. На основу овог документа је, почетком 2011. године, била организована расправа са експертима Савета Европе, из које су проистекле препоруке за унапређење надзора над локалном самоуправом у Србији.

¹⁴³ Овде треба имати у виду да Република Србија није ратификовала начело сразмерности у вршењу надзора који утврђен у ЕПЛС (члан 8. став 3).

спорног прописа, односно његово обустављање. Поред наведеног, Законом о државној управи (члан 56) регулисана је и могућност преузимања повереног посла: „Надзорни орган државне управе дужан је да непосредно изврши поверени посао ако би неизвршење посла могло да изазове штетне последице по живот или здравље људи, животну средину, привреду или имовину веће вредности. Ако ималац јавних овлашћења и поред вишеструких упозорења не почне да врши поверени посао или не почне да га врши правилно или благовремено, надзорни орган државне управе преузима извршење посла, најдуже на 120 дана.”

Управни окрузи

Сарадња републичке и локалне власти и надзор над обављањем поверених послова у великој мери је требало да се заснива и на систему управних округа. У складу са Законом о државној управи, управни окрузи образовани су ради вршења послова државне управе изван седишта органа државне управе. Управни окрузи су први пут основани уредбом из 1992. године. Без мењања укупног броја и структуре управних округа, Уредбом из 2006. године образовано је 29 управних округа, који покривају целу територију Републике Србије, осим територије града Београда. У управном округу могу да се решавају управне ствари у првом степену, односно жалбе у случајевима које су у првом степену решавали имаоци јавних овлашћења, врши се надзор над њиховим радом и инспекцијски надзор. Управни округ води начелник, као функционер кога поставља и разрешава Влада, чија је основна улога да усклађује и прати рад подручних јединица државне управе и сарађује са ЈЛС.¹⁴⁴ Закон о државној управи предвиђа и постојање савета управног округа. Ово тело треба да усклађује односе окружних подручних јединица органа државне управе и ЈЛС са подручја управног округа и да даје предлоге за побољшање рада управног округа и подручних јединица државне управе. Савет управног округа чине начелник управног округа и председници општина и градоначелници са подручја управног округа.

Управни систем треба да почива на јединству деловања и тесној сарадњи државне управе са управом нижих нивоа јавних власти, а надзор над применом закона, инспекцијски надзор и финансијски надзор који врше виши органи, треба да буде ефикасан и да у већој мери има превентивни и саветодавни карактер, уз поштовање сврхе надзора, начела сразмерности и законских ограничења надзорне функције. Тиме би се обезбедило да се са преношењем надлежности повећава и одговорност ЈЛС, уз механизме који би заштитили грађане од необављања или некавалитетног обављања ових послова. Грађани и правна лица, као и јавни интерес никако не треба да трпе било какве негативне последице тога што неки орган ЈЛС неоправдано не врши неке поверене послове. Слично је и код изворних послова, где већи степен самосталности не би смео да угрози начело одговорног вршења релевантног посла. Неспорно је да органи ЈЛС, на основу децентрализације, због локалних специфичности и приближавања послова локалним заједницама, треба да имају одређен степен самосталности у вршењу сопствених послова, али је неопходно постићи и функционално јединство и заједнички стандард квалитета активности којима се врше одређене врсте управних послова и јавних овлашћења, независно од органа или организација који их обављају. Између осталог, из тих разлога у децентрализованим и деконцентрисаним областима, министарства треба да смањују улогу у оперативном спровођењу јавних послова и да се усредсређују на обликовање јавне политике, развојне послове, праћење стања, надзор и подршку нижим нивоима власти. У постојећем систему локалне самоуправе то још увек није случај, јер национални органи и даље, барем у формалном смислу, имају велики утицај на оперативни рад и функционисање локалне самоуправе. И поред тога, извршавање закона није увек у потребној мери јединствено и адекватно надзирано од стране органа државне управе, нити сагласно легитимним очекивањима грађана и правних лица као странака и другим начелима доброг управљања. Најчешћи узроци овог стања су у суштинском и оперативном неразликовању између надзора (обично инспекцијског) и праћења стања у области. Надлежна министарства најчешће нису спремна да пруже потребне савете и дају тражена мишљења о примени закона, због чега су локални службеници и функционери, и када покажу спремност да предупредe сопствене

¹⁴⁴ Члан 40. Закона о државној управи предвиђа да начелник управног округа усклађује рад окружних подручних јединица и прати примену директива и инструкција које су им издате; прати остваривање планова рада окружних подручних јединица и стара се о условима за њихов рад; прати рад запослених у окружним подручним јединицама и предлаже покретање дисциплинског поступка против њих; сарађује са подручним јединицама органа државне управе које нису образоване за подручје округа; сарађује са општинама и градовима и врши друге послове одређене законом.

грешке, често препуштени сами себи. У пракси, грешке се исправљају тек када проблем већ настане, јер виши нивои власти не остварују своје превентивне и саветодавне функције, већ се ослањају на откривање почињених незаконитости или неправилности и на њихово санкционисање. Ни управни окрузи, који би могли бити део превазилажења постојећих проблема, нису у потребној мери искоришћени. На њих нису пренети сви послови органа државне управе који би требало да се тако обављају и приближе грађанима, нити они у постојећем систему могу да надоместе недостатак средњег нивоа власти, који је у Србији постојао све до укидања међуопштинских регионалних заједница 1990. године. Није довољно развијена ни координациона функција управног округа, преко савета који чине председници општина и градоначелници заједно са начелником управног округа. Укратко, не постоји систем уређених односа који обезбеђује сарадњу и превентивно деловање, нити се у кругу органа државне управе јасно сагледава сопствена одговорност за извршавање поверених послова које обавља локална самоуправа, а у односима између различитих нивоа власти постоје евидентни недостаци који утичу на функционисање и једних и других.

За унапређење система подршке и надзора над радом локалних власти потребно је законски доградити овлашћења и одговорности органа државне управе у вршењу надзора над радом ЈЛС, с циљем благовремене и потпуније контроле, редовне контроле законитости општих аката и јачања превентивне и саветодавне функције надзора. Иако и даље морају да постоје механизми класичне контроле и санкционисања, потребно је померити тежиште надзора ка превенцији. Органи државне управе треба да доследно примењују обавезу редовне сарадње са ЈЛС, да пружају стручну помоћ и превентивну подршку, што до сада није било на потребном нивоу, а често је чак и потпуно изостајало.

Управни округ може и треба да буде један од кључних механизма за развијање националног система надзора и инспекција, који ће деловати искључиво у циљу остваривања законитости и производити позитивно усмеравање нижих нивоа власти. Управни окрузи јесу део процеса растерећења републичких органа, повећања ефикасности рада и приближавања грађанима и ужим подручјима. Стога послови инспекцијског надзора, због потребе за непосредним увидом у стање, чине велики део послова на нивоу округа.¹⁴⁵ Квалитетно праћење стања треба да омогући да државни органи на време уоче проблеме и њихове узроке и предузму мере за њихово превазилажење. Предуслов за то јесте интензивно јачање аналитичких способности и других релевантних компетенција запослених у републичким органима, неопходних за учествовање у обликовању јавне политике, праћење стања у области, пружање стручне подршке органима ЈЛС, као и координацију сарадње са ЈЛС.

Постојеће стање у погледу овлашћења подручних јединица (у управним окрузима) која се односе на могућност решавања у управним стварима у првом степену и у другом степену по жалби и вршење управног надзора, јасно указује да ови послови нису организовани у свим подручним јединицама министарстава. Најкомплетнија овлашћења има грађевинска и урбанистичка инспекција, која, осим инспекцијског надзора, обавља и послове управног надзора – праћења стања у области и припреме решења у управним стварима у другом степену. Међутим, код осталих министарстава која имају подручне јединице постоји значајан простор за организовање обављања ових послова на окружном нивоу. Под претпоставком употпуњавања кадровске структуре у подручним јединицама и организовања послова праћења стања у области, стекли би се услови за организовање обављања свих послова министарстава у којима се решава у управним стварима у првом степену и у другом степену по жалби, у складу са посебним секторским законима.

Веома је важно да републички органи омогуће органима ЈЛС благовремене информације за будуће промене прописа и релевантна знања којима органи ЈЛС не располажу, као и да им правовремено дају јасна и образложена мишљења и савете. ЕПСЛ предвиђа да би органи локалне самоуправе требало да буду консултовани у право време и на одговарајући начин приликом планирања и одлучивања о свим питањима која их се директно тичу (члан 4. став 6). У последњих неколико година присутан је развој нормативног оквира за консултације у

¹⁴⁵ Код управних округа пре је реч о дислокацији службеника или унутрашњих организационих јединица, него о децентрацији (нпр. када у другостепеном управном поступку одлучује орган државне управе по жалби изјављеној на првостепено решење донето у управном округу, жалба нема деволутивно дејство, јер су оба овлашћена службена лица запослена у истом органу).

процесима израда политика и прописа (измене Закона о државној управи, усвајање Закона о планском систему), а у домену локалне самоуправе и институционализиција дијалога у важној области као што је локални службенички систем (оснивање Савета за стручно усавршавање запослених у ЈЛС, покретање трипартитног дијалога и закључивање Посебног колективног уговора за запослене у локалној самоуправи). И поред значајних позитивних промена, озбиљан изазов у претходном периоду представљао је недостатак обавезности и одрживости континуираног дијалога између различитих нивоа власти о прописима и политикама који се односе на локалну самоуправу, о финансијском оквиру за рад локалне самоуправе или о њеном јачању и проширењу. Консултовање општинских и градских органа, односно њихове националне асоцијације приликом доношења закона и подзаконских аката који се тичу локалне самоуправе, још увек није на потребном нивоу, спорадично се организује, често има првенствено формални карактер и не утиче суштински на дефинисање националних јавних политика и прописа. Ни неки успостављени институционални механизми дијалога не функционишу у пракси (Комисија за финансирање локалне самоуправе). Коначно, уместо двосмерног дијалога и подршке различитих нивоа јавне власти, комуникација се често своди на спорадичну и неефикасну контролу и на некординисано прикупљање различитих информација и података од ЈЛС.

Услед повећања сложености послова и чињенице да се све више одговорности налази на оном нивоу власти који је најближи грађанима, дијалог и мрежа комуникационих односа између свих територијалних власти једне државе постаје веома важно питање у европским земљама. Европски трендови посебно указују на потребу за пуним учешћем градова и општина у изради, доношењу и анализи примене јавних политика и прописа који их се тичу и које треба да примењују. За даљу реформу система локалне самоуправе потребно је интензивирати и унапредити дијалог различитих нивоа власти, јер он представља предуслов за обезбеђивање кохерентности у креирању и спровођењу јавне политике. Посебно је неопходно институционализовање дијалога и доследно спровођење процеса у коме виши нивои власти консултују и укључују локалне власти и њихову националну асоцијацију у развијање јавне политике, прописа и мера које имају утицај на локалну самоуправу. У вези са тим треба сагледати позитивна искуства појединих европских земаља у којима националне асоцијације локалних власти имају континуирани институционализовани дијалог са националним институцијама о политикама, прописима или финансијском оквиру за ЈЛС (нпр. Пољска, Аустрија). Ове промене у систему управљања јавним пословима су веома важне, јер дијалог различитих нивоа јавне управе треба да омогући сталан проток идеја из ЈЛС, где постоји непосредан контакт са грађанима и могућност бољег уочавања потребних промена јавних политика и прописа, као и пружање стручне помоћи од стране републичких органа у циљу потпуног разумевања јавних политика и прописа од стране органа локалне самоуправе, што је претпоставка њиховог делотворног и ефикасног спровођења и примене.

IV.10. Међуопштинска сарадња у обављању послова локалне самоуправе

ЕПЛС утврђује право локалних органа власти да сарађују и да буду део асоцијација. Чланом 10. ЕПЛС прописано је да „локални органи власти имају право да у вршењу својих дужности сарађују и у оквиру закона стварају конзорцијуме са другим локалним органима власти у циљу остварења задатака од заједничког интереса.” Локалне власти могу да имају и своју асоцијацију, да буду део неке међународне асоцијације или да сарађују са локалним властима у другим државама. Одредбе ЕПЛС прилично су широке и остављају простор за различите облике и нивое сарадње између локалних власти. Међуопштинска сарадња (МОС) није, међутим, сама себи циљ, него има смисла када постојећа територијална организација није оптимални оквир за обављање одређених јавних послова, као и када удруживање ресурса може водити штедњи и/или унапређењу рада и услуга локалне самоуправе. МОС не изискује постојање посебног закона који ће уредити ову материју, иако у одређеном броју земаља такви закони постоје. Уколико потреба за МОС постоји, није довољно да правни оквир такву сарадњу не спречава, него је потребно и да буде подстицајан.

У Србији већ низ година постоје и функционишу поједини облици МОС. Иако нема једног посебног закона који уређује ову област, правни оквир у Србији не спречава МОС. Она је регулисана или иницирана кроз неколико стратешких докумената и прописа. То су првенствено

Национална стратегија одрживог развоја¹⁴⁶, Стратегија управљања отпадом за период 2010–2019. године¹⁴⁷ те Стратегија управљања водама на територији Републике Србије до 2034. године¹⁴⁸. Основни законски оквир чини више прописа који уређују како системску поставку за МОС, тако и њено спровођење, првенствено у области комуналних делатности, али и другим областима рада локалне самоуправе.

Институционални облици сарадње и удруживања ЈЛС системски су уређени у ЗЛС (чл. 88–88д). Изменама и допунама ЗЛС 2018. године обезбеђен је знатно садржајнији правни оквир за успостављање и развој МОС. ЗЛС прописује да ЈЛС, њени органи и службе, као и предузећа, установе и друге организације чији је оснивач, остварују сарадњу и удружују се са другим ЈЛС и њиховим органима и службама у областима од заједничког интереса и да ради њиховог остваривања могу удруживати средства и образовати заједничке органе, службе, предузећа, установе и организације, у складу са законом и статутом. Овде треба имати у виду да ЗЛС уређује да се послови из области комуналних делатности заједнички обављају у складу са законом који уређује комуналне делатности. ЗЛС прописује обавезну садржину споразума о МОС, затим то да у случају споразумног оснивања заједничког органа, службе, предузећа или друге организације, о њиховим руководиоцима одлучују надлежни органи ЈЛС који су оснивачи, као и да запослени своја права, обавезе и одговорности остварују у ЈЛС у којој је седиште заједничког организационог облика. ЗЛС уређује и то да споразум о сарадњи ЈЛС престаје да важи на захтев једне од ЈЛС који она писаним путем упуту другој ЈЛС (уколико је споразум орочен, најкасније шест месеци пре дана којим престаје да важи). ЈЛС која подноси овај захтев о томе обавештава министарство надлежно за локалну самоуправу. Ако је споразуму приступило више ЈЛС, он престаје да важи само у делу који се односи на ЈЛС која је поднела захтев за испуњавање.

У ред најважнијих унапређења правног оквира за МОС улази чињеница да је она сада могућа и у спровођењу послова поверених од вишег нивоа власти. Изменама ЗЛС и Закона о државној управи 2018. године, у постојећем уставном систему први пут је омогућено да локалне власти заједнички спроводе поверене послове. ЗЛС предвиђа да две или више ЈЛС могу министарству надлежном за локалну самоуправу предложити заједничко извршавање одређених поверених послова, у складу са законом којим се уређује државна управа и уредбом Владе којом се уређују ближи услови и начин заједничког извршавања поверених послова. Закон о државној управи (члан 75) предвиђа да орган државне управе може предложити органима две или више ЈЛС да заједнички обезбеде извршавање одређених поверених послова пошто утврди да нису у могућности да их самостално ефикасно извршавају. Уколико те ЈЛС прихвате предлог, оне припремају и у МДУЛС достављају споразум о сарадњи којим се уређује заједничко извршавање поверених послова. Након тога, сагласност за заједничко извршавање поверених послова даје Влада, на предлог МДУЛС, уз претходно прибављено мишљење министарства одговорног за извршавање те врсте поверених послова. Услови и начин за овакав вид заједничког извршавања поверених послова треба да буду уређени уредбом Владе.

Модел споразума о међуопштинској сарадњи

По доношењу поменутих измена и допуна ЗЛС, СКГО је, у сарадњи са МДУЛС, подржала развој МОС израдом Методолошког упутства за израду споразума о МОС и серије секторских модела споразума о МОС, у 15 области рада локалне самоуправе, а то су: правобранилаштво, локални омбудсман, установе културе, енергетски менаџмент, ванредне ситуације, бесплатна правна помоћ, социјална заштита, комунална милиција и седам

¹⁴⁶ У складу са Стратегијом („Службени гласник РС”, број 57/08), један од националних приоритета за достизање одрживог развоја у Републици Србији односи се на заштиту и унапређење животне средине и рационално коришћење природних ресурса. То подразумева интеграцију и усаглашавање циљева и мера свих секторских политика, хармонизацију националних прописа са законодавством ЕУ и њихову пуну примену. Секторски циљеви одрживог коришћења водних ресурса обухватају, између осталог и одговарајућу институционалну и територијалну организацију сектора вода, као и утврђивање правног статуса и власничку трансформацију водопривредних предузећа.

¹⁴⁷ Стратегија („Службени гласник РС”, број 29/10) налаже обавезу доношења просторних планова са локацијама за изградњу регионалних центара за управљање отпадом. Кључна обавеза локалних самоуправа је да потпишу међуопштински споразум о заједничком управљању отпадом и оснују регионално предузеће за управљање отпадом. Планирана је мрежа 26 регионалних центара за управљање комуналним отпадом.

¹⁴⁸ Стратегија („Службени гласник РС”, број 3/17) велику пажњу поклања регионалним и вишенаменским хидросистемима који су од значаја за ЈЛС и јавна предузећа чији су оснивачи.

инспекција (комунална, за путеве, саобраћајна, просветна, спортска, туристичка и буџетска). Зависно од специфичности појединих области, модели су разрађени кроз један од два основна облика МОС (или кроз оба) – (1) уступање послова између ЈЛС и (2) заједничке службе. За други организациони облик СКГО је израдила и модел буџета. СКГО је ове моделе представила и ставила на располагање свом чланству.

Поред ЗЛС (и поменутих измена Закона о државној управи) који уређује основни оквир за МОС, одређени број секторских закона пружио је мање или више конкретизована нормативна решења, прилагођена одговарајућим областима. Тако на основу Закона о комуналним делатностима две или више ЈЛС могу споразумом уредити заједничко обављање комуналних делатности. Ако се на основу резултата студије оправданости утврди оправданост заједничког обављања комуналне делатности, скупштина ЈЛС усваја предлог одлуке о начину обављања комуналне делатности и предлог споразума о заједничком обезбеђивању обављања комуналне делатности. Споразум о заједничком обављању комуналне делатности сматра се закљученим када га у истоветном тексту усвоје све скупштине ЈЛС у периоду који не може да буде дужи од три месеца од добијања предлога. Овај закон предвиђа да се споразумом може основати међуопштински савет за комуналну делатност, као заједнички орган, привредно друштво или удружење који предлаже скупштини ЈЛС доношење одређених одлука.

Закон о водама („Службени гласник РС”, бр. 30/10, 93/12, 101/16, 95/18 и 95/18) прописује оснивање ЈП за регионалне и вишенаменске хидросистеме. Према члану 150, послови од општег интереса који се финансирају у складу са њим су, између осталих, и они који се односе на регионалне и вишенаменске хидросистеме у јавној својини (изградња, реконструкција, санација, одржавање и управљање). То су сложени системи за обезбеђивање потреба у области вода (снабдевање водом, наводњавање, заштита вода, заштита од штетног дејства вода) за две или више ЈЛС. Њима управља и одржава их ЈП које оснива ЈЛС за које се обезбеђују потребе у области вода. И Закон о управљању отпадом предвиђа МОС („Службени гласник РС”, бр. 36/09, 88/10 и 14/16), која произлази из начина израде регионалних планова за управљање отпадом. Конкретно, скупштине две или више ЈЛС на чијим територијама укупно живи најмање 250.000 становника доносе, по прибављеној сагласности министарства, а за територију аутономне покрајине њеног надлежног органа, регионални план управљања отпадом, којим се дефинишу заједнички циљеви у управљању отпадом. Регионални план може се донети и за територије на којима живи мање од 250.000 становника, по претходно израђеној студији оправданости, на коју сагласност даје министарство, односно надлежни орган аутономне покрајине. Сам поступак израде и доношења регионалног плана уређује се споразумом.¹⁴⁹ Управљање отпадом на територији две или више ЈЛС врши се у складу са регионалним и локалним планом управљања отпадом. Посебно је битно имати у виду да, у случају да ЈЛС не обезбеде или не спроводе одлуку о локацији постројења за управљање отпадом, Влада може донети одлуку о томе.¹⁵⁰

Закон о социјалној заштити („Службени гласник РС”, број 24/11) уређује могућност оснивања центра за социјални рад за територију више ЈЛС, о чему одлуку доносе њихови надлежни органи, а међусобна права и обавезе оснивача уређују се уговором. Сарадњу ЈЛС предвиђа и Закон о просветној инспекцији („Службени гласник РС”, број 27/18), који прописује да више општинских управа може организовати заједничку просветну инспекцију (која је поверени посао). Сваки просветни инспектор те заједничке просветне инспекције је месно надлежан за цело подручје. Коначно, део циљева Закона о регионалном развоју јесте и подстицање међуопштинске, међурегионалне, прекограничне и међународне сарадње у питањима од заједничког интереса. Њиме је прописано (члан 45) и да се подстицаји

¹⁴⁹ У складу са чланом 21. Закона о управљању отпадом, споразумом између ЈЛС нарочито се уређују међусобна права и обавезе у обезбеђивању услова за обављање делатности и рад постројења за управљање отпадом на подручјима тих ЈЛС, права и обавезе комуналног предузећа, односно другог правног или физичког лица у обављању те делатности, начин доношења одлука у случају неслагласности ЈЛС о појединим питањима везаним за делатности управљања отпадом, као и друга питања од значаја за организацију и спровођење управљања отпадом.

¹⁵⁰ Потреба за МОС из члана 34. Закона о управљању отпадом, који уређује да „једна или више ЈЛС одређују локацију за изградњу и рад постројења за складиштење, третман односно поновно искоришћење или одлагање отпада којим управљају на својој територији, под условима утврђеним законом, као и споразумом из члана 21. став 2. овог закона ако више скупштина ЈЛС заједно одлучују о локацији постројења за управљање отпадом. У случају неслагласности ЈЛС у погледу одређивања локације постројења за управљање отпадом, одлуку о локацији, на предлог министарства, односно надлежног органа аутономне покрајине, доноси Влада.”

опредељују, између осталог, за унапређење тих облика сарадње у питањима од заједничког интереса. Закон предвиђа и формирање Регионалног развојног савета, чији су чланови представници ЈЛС које чине статистички регион, као и представници градских општина, јавног и цивилног сектора, других установа и организација са територије тих ЈЛС и представник Владе. Још важнији облик МОС јесте регионална развојна агенција. Она треба да обавља послове међународне, прекограничне и међуопштинске сарадње из своје надлежности, кроз које се и отвара могућност за различите облике МОС.

Циљ МОС, као добровољног удруживања ресурса (организационих, материјалних и људских) више ЈЛС на заједничком обављању послова јесте то да услуге локалне самоуправе буду квалитетније и економичније.

Табела 8: Критеријуми и врста сарадње локалних власти – европска искуства

Критеријум	Врста сарадње
Чврстина основа сарадње	<ol style="list-style-type: none"> 1. Неформална (координација деловања више општина) 2. Формална (кроз споразуме/уговоре) 3. Заједничке институције – предузећа 4. Интегрисана територијална сарадња¹⁵¹
Мотив	<ol style="list-style-type: none"> 1. Економија обима (карактеристично за мање општине) 2. Обухват природног подручја¹⁵² 3. Заједничко управљање инфраструктуром и јавним функцијама; 4. Боља видљивост и позиција на тржишту (заједничко промовисање културних и туристичких потенцијала као и рад на привлачењу инвестиција); 5. Приступ спољним (иностраним) фондовима.
Врста права и улога државе	<ol style="list-style-type: none"> 1. Интегрисана – заснована на јавном праву (иницирана одозго или чак обавезујућа) 2. Флексибилна – општине слободно потписују уговоре о сарадњи (иницијатива одоздо – добровољна сарадња, може бити заснована на приватном праву) 3. Комбинована
Традиција, сврха и величина општина	<ol style="list-style-type: none"> 1. Јужноевропски модел МОС – „старе демократије” са веома малим, фрагментираним општинама, често обавезујућа сарадња (нпр. Француска, Шпанија); 2. Немачко-скандинавски модел – дуга традиција, сарадња добровољна; 3. Централноевропски модел сарадње – државе у транзицији, некада високо централизоване, у којима је МОС скорија појава (Чешка, Словачка, Мађарска).

Мада релативно велике по броју становника и површини у односу на ЈЛС у европским земљама, ЈЛС у Србији имају потребу за МОС. Код мањих ЈЛС потреба произлази из скромности ресурса којима располажу и релативно широког обима надлежности који је веома сличан оном код великих ЈЛС, а код већих се заснива на могућности да се искористе ефекти економије обима. У садашњим околностима, МОС је посебно важна малим општинама, које често немају ни потребне кадрове ни средстава за све прописане послове и услуге, па је ово најлакши и најјефтинији начин да њихови грађани не буду ускраћени у односу на становнике развијенијих крајева. МОС не треба посматрати само са становишта послова и услуга које се обављају кроз МОС, већ и са становишта кадровског растеређења. Упркос евидентној потреби, МОС није значајније развијена у Републици Србији. Међу препрекама се истичу ограничења која произлазе из постојећег правног оквира (могућност „губитка утицаја” на рад заједничке институције, очекивање проблема до којих може доћи у одвијању сарадње, ризик од преваљивања трошкова и неизмирених обавеза на ЈЛС у којој је седиште и др.) и одсуство државних подстицаја и мотива код локалних власти да се удружују.

¹⁵¹ Функционални дистрикти и заједничка администрација.

¹⁵² У случајевима када је „природно подручје” шире од административног подручја општине.

Иако је МОС знатно боље регулисана новелираним ЗЛС, у примени претходно закључених споразума и даље остају отворена питања и одређени проблеми. Они су првенствено везани за положај и функционисање заједничког ЈП, као једног од кључних облика МОС, али у једном делу важе и за остале облике. За оснивање заједничког ЈП и спровођење сложених и вредних инфраструктурних пројеката који га обично прате, веома је важна финансијска дисциплина ЈЛС у извршавању преузетих обавеза. Због избегавања или одуговлачења појединих ЈЛС може се довести у питање реализација самог међуопштинског пројекта, као и кредибилитет целог процеса и свих партнера. У практичној примени МОС није јасно како у потпуности обезбедити испуњавање обавеза свих партнерских ЈЛС. С тим у вези је питање тога да у пракси и даље остаје могућност да једна ЈЛС не извршава преузете обавезе, а да не жели да поднесе захтев за иступање, што је изразито проблематично када се има у виду заједничко ЈП. Слична питања отварају се и код оснивања заједничких органа, служби и установа. И ту се постављају питања о регулисању удруживања средстава ЈЛС при оснивању нових организационих облика. Важно питање јесте и како регулисати начин поделе заједнички стечене имовине или како се третирају заједнички уложена средства за почетак рада неке службе или установе, након престанка МОС или код иступања једне ЈЛС из њега. До тренутка законског регулисања ових питања, споразум о МОС би морао да пружи одговоре на ова питања, како то и предвиђа члан 88а ЗЛС. Посебан проблем је састав надзорног одбора. Према члану 16. Закона о ЈП, надзорни одбор ЈП чији је оснивач ЈЛС има три члана, које именује орган одређен статутом ЈЛС, на период од четири године, од којих је један из реда запослених. У пракси се отвара неколико питања – по ком критеријуму предложити два представника оснивача или која скупштина ЈЛС доноси одлуку о именовању чланова надзорног одбора и по ком правном основу, уколико МОС обухвата више од две ЈЛС. Имајући у виду и друге прописе који се сходно примењују у појединим питањима¹⁵³, ЈЛС учествују у добити и другим правима, али је само појединим оснивачима омогућено да гласају у надзорном одбору.

Наизглед битни изазови се појављују и приликом именовања, разрешења и одлучивања о одговорности директора заједничког ЈП.¹⁵⁴ Овде се у пракси постављало питање надлежног органа ЈЛС у случају именовања и разрешења, суспензије и именовања вршиоца дужности. Доследном применом наведених одредаба ЗЛС и Закона о ЈП које се односе на директора, јединствену и једногласну одлуку морају да донесу скупштине свих ЈЛС. Ово је оправдано решење ако се има у виду значај позиције директора за рад заједничког предузећа. Слично питање се поставља и у вези са програмом пословања и извештавањем. Ова предузећа суочавају се са обавезом која се односи на давање сагласности надлежног органа ЈЛС на дугорочни и средњорочни план пословне стратегије и развоја¹⁵⁵, информисање о ревизији финансијских извештаја или праћење реализације годишњег, односно трогодишњег програма пословања. У пракси, неопходно је да скупштина сваке ЈЛС размотри и да сагласност на одређена документа заједничког ЈП. Чињеница је да овај процес може да потраје, уз постојање могућности да нека скупштина буде против неке предложене одлуке.¹⁵⁶ Међутим,

¹⁵³ С обзиром на то да Законом о ЈП није регулисан положај заједничких, регионалних ЈП, постојећа ситуација је на неки начин у колизији са Законом о привредним друштвима, чије се одредбе сходно примењују код уређивања правног положаја привредних друштава које се односе на друштво с ограниченом одговорношћу. Наиме, сваки члан друштва са ограниченом одговорношћу на основу удела сразмерно има одређена права, без обзира на висину удела. Права члана друштва сразмерна су учешћу удела тог члана у основном капиталу друштва, осим ако је оснивачким актом одређено другачије.

¹⁵⁴ Чланом 88в ЗЛС прописано је да, у случају оснивања заједничког предузећа на основу споразума ЈЛС, њихове руководиоце именују, разрешавају и о њиховој одговорности и престанку дужности одлучују надлежни органи ЈЛС оснивача, у складу са законом. На основу члана 32. став 1. тачка 9) и члана 66. ЗЛС, прописано је да скупштина ЈЛС, између осталих надлежности, именује и разрешава управни и надзорни одбор и директоре ЈП. На основу члана 46, мандат директора престаје истеком периода на који је именован, оставком и разрешењем. На основу члана 48, предлог за разрешење директора ЈП чији је оснивач ЈЛС подноси надлежни орган ЈЛС. Предлог за разрешење директора може поднети и надзорни одбор, преко надлежног органа ЈЛС. На основу члана 51. прописано је да, уколико против директора буде потврђена оптужница, орган надлежан за његово именовање доноси решење о суспензији.

¹⁵⁵ За сваку календарску годину јавно предузеће дужно је да донесе годишњи програм пословања и достави га надлежном органу ЈЛС. Годишњи, односно трогодишњи програм пословања се сматра донетим када на њега сагласност да надлежни орган ЈЛС.

¹⁵⁶ Постоје одређени изазови и у погледу обезбеђивања заштите општег интереса. У члану 69. Закона о ЈП прописано је да, ради обезбеђивања заштите општег интереса у ЈП, надлежни орган даје сагласност, између осталог, и на: статут; располагање (прибављање и отуђење) средствима у јавној својини која су пренета у својину ЈП; улагање капитала; статусне промене; акт о процени вредности капитала, као и на програм и одлуку о својинској трансформацији; друге одлуке, у складу са законом којим се одређује обављање делатности од општег интереса и оснивачким актом. У пракси, могућа је ситуација да један од оснивача не даје сагласност на статут заједничког ЈП или статусне промене.

чини се да је овде изазов у области организације овог процеса, а не у постојећем правном оквиру, као што Закон о комуналним делатностима у члану 11. предвиђа да се у изузетним случајевима може одлуком скупштине општине овластити општинско веће за доношење одлука о питањима која не трпе одлагање уз накнадну потврду скупштине на првој наредној седници.

Поред поменутих закона, СКГО је у посебној Анализи могућности за заједничко извршавање поверених послова од стране органа општина, градова и Града Београда идентификовала читав низ поверених послова локалне самоуправе који би могли бити обављани међуопштински, а да за то нема препрека у читавом низу важећих секторских закона.¹⁵⁷ У реченој анализи идентификоване су и одредбе појединих закона, чије би измене и допуне допринеле стварању повољнијег и подстицајнијег окружења за МОС.¹⁵⁸

Недостатак државне политике развоја МОС представља велики изазов. Између игнорисања МОС и обавезивања на сарадњу, има мало или нимало „меких мера“ којима би се подстицало успостављање МОС. Изузеци постоје, као што је политика која се утврђује на републичком нивоу за управљање отпадом, која обавезује ЈЛС на регионалну сарадњу. Такође, постоје и различити програми финансијске подршке локалној самоуправи, од којих неки и препознају и подржавају МОС. Посебно су важни програми који иду преко регионалних развојних агенција, чија је једна од улога да раде на јачању МОС. Ипак, средства која се пласирају кроз ове програме још увек су скромна, па су тако и ефекти врло ограничени. Посебно важни програми, првенствено због концепције, јесу Буџетски фонд за развој локалне самоуправе (МДУЛС) и Програм суфинансирања мера популационе политике у ЈЛС (Кабинет министра без портфеља задуженог за демографију и популациону политику). Њихов значај и посебност је у предности међуопштинских у односу на пројекте појединачних ЈЛС код доделе средстава, јер се међуопштински пројекти додатно вреднују. Такође, области на које су програми усмерени (изузев инфраструктурне компоненте Буџетског фонда) јесу потенцијал за успостављање дугорочније МОС у обављању функција ЈЛС, а не само у спровођењу ограничених пројеката. Коначно, бројни програми и позиви које подржавају међународни донатори препознају и подржавају МОС. Нажалост, део програма подршке са националног и локалног нивоа уопште и не препознаје могућност удруживања ЈЛС у спровођењу пројеката, иако су подржане активности, као и намена и висина средстава, погодни за МОС. Омогућавањем удруживања ЈЛС на пројектима из ових програма могли би се значајно појачати ефекти у односу на спровођење преко појединачних ЈЛС.

За даљи развој МОС неопходно је наставити унапређивање регулативе како би се решиле поједине недоумице из праксе везане за заједничко финансирање, заједничку имовину, иступање из МОС и заштиту свих ЈЛС у том процесу. Веома је важно реформисати и још неке секторске прописе како би могућност МОС била препозната и детаљније уређена у складу са специфичностима у свим областима рада локалне самоуправе или у већини тих области. Посебно је потребно превазићи постојеће институционално-формалне препреке за развој МОС у формирању заједничког ЈП, управљању њиме и његовом функционисању. Измена правног оквира само је иницијални корак за интензивнији развој МОС. Кључни корак који је потребно направити јесте обезбеђивање одрживог подстицајног система. За то је неопходно успостављање дугорочног финансијског механизма за подстицање МОС, који ће бити искоришћен за развој заједничког организовања различитих функција локалне самоуправе. У том смислу, краткорочни и ограничени међуопштински пројекти јесу важни, али не и довољни за озбиљни тренд развоја МОС. Пројектна давања са централног и покрајинског нивоа или од међународних донатора, посебно она која подржавају поједине функције локалне самоуправе (нпр. ЛЕР, различите функције у широј области друштвених делатности, пољопривреда, рурални развој или туризам) требало би још више да буду отворена за пројекте који се остварују институционализовањем МОС.¹⁵⁹ Значајан аспект подстицаја би представљало решење да се у

¹⁵⁷ Као што су: Закон о озакоњењу, Закон о планирању и изградњи, Закон о процени утицаја на животну средину, Закон о управљању отпадом, Закон о хемикалијама, Закон о ученичком и студентском стандарду, Правилник о ученичким и студентским кредитима и стипендијама, Закон о основама система образовања и васпитања, Закон о предшколском васпитању и образовању, Закон о инспекцијском надзору, Закон о заштити животне средине, Закон о просветној инспекцији, Закон о спорту, Закон о туризму, Закон о превозу путника у друмском саобраћају, Закон о превозу терета у друмском саобраћају и Закон о путевима.

¹⁵⁸ Закон о финансијској подршци породици са децом, Закон о основним правима бораца, војних инвалида и породица палих бораца, Закон о избеглицама, Закон о експропријацији, као и Уредба о енергетски угроженом купцу.

¹⁵⁹ Други важан механизам подстицаја могу бити наменски трансфери локалним властима чији је смисао у финансирању одређених функција. У складу са Законом о финансирању ЛС, република може ЈЛС обезбедити наменски трансфер за

систему плата уведе додатак на плату за све запослене који раде у организационим облицима успостављеним кроз МОС (на пример, због тога што се ради на територији друге ЈЛС итд.). Националне власти треба и да у сарадњи са националном асоцијацијом локалних власти наставе и интензивирају техничку подршку локалној самоуправи у остваривању МОС и да креирају стални сервис подршке за њено успостављање и решавање проблема у њеном функционисању. На ово треба надовезати промотивне и едукативне активности о предностима које МОС доноси, како би овај инструмент био прихваћен међу локалним лидерима и грађанима, јер без овог елемента нема стабилне и трајне успешне сарадње. Коначно, даљи развој МОС изискује и успостављање система за мерење користи од ње, и то не само кроз финансијске уштеде, него првенствено кроз праћење квалитета обављања јавних послова и услуга и степен задовољства грађана оваквим обликом сарадње и организовања јавних услуга.

Стање у појединим ЈЛС указује на то да се не врше свуда одређене надлежности односно послови локалне самоуправе, посебно не на истом нивоу квалитета или доступности. Таква ситуација отвара и питање услова за законско обавезивање ЈЛС на успостављање МОС (по сили закона). У већини случајева међуопштинска сарадња јесте одговор на недостатак капацитета у знатном броју ЈЛС, посебно мањих и неразвијених општина. Оне, на основу објективне социјално-економске ситуације, нису у потпуности у стању да обезбеде увек све што се очекује од локалне самоуправе. Управо је ту међуопштинска сарадња подржана од стране централног нивоа један од кључних механизма за даљи развој квалитета и доступности јавних услуга у овим локалним заједницама. За значајан број мањих општина, које нису у могућности да у потпуности изграде све потребне капацитете, могуће би било и да се законски пропише обавезна МОС у обављању ових послова.¹⁶⁰ Међутим, уколико би се приступило регулисању обавезне МОС, неопходно би било да се, пре утврђивања ове обавезе, ЈЛС остави на располагање рок за самостално обављање ових послова или њихово поверавање другим правним или физичким лицима, ако је то у складу са законом. Поред наведеног, обавезни облици МОС могу да буду значајан елемент будуће децентрализације послова државне управе. Уколико наш правни систем остане при устаљеној пракси линеарног спровођења децентрализације (и централизације), могуће је законом предвидети „условну децентрализацију”, тј. утврђивање минимално потребних, претходно изграђених, капацитета ЈЛС за поверавање или преношење надлежности послова државне управе.

Међуопштинска сарадња на нивоу управних округа

Постојећи систем управних округа може да буде употпуњен и обједињавањем појединих послова ЈЛС на окружном нивоу. Обједињавање послова локалне самоуправе се може организовати у односу на потребе да се неки послови планирају или извршавају на ширим подручјима од општинских/градских, као што су урбанистичко, просторно, развојно, стамбено планирање, саобраћај односно превоз путника, снабдевање водом, системи за одвођење и пречишћавање отпадних вода, управљање отпадом, одређене услуге здравствене заштите, заштита права пацијената, одређена поља социјалне заштите, спортски и културни објекти односно установе, заштита животне средине, послови цивилне заштите и ванредне ситуације итд. Ови послови би могли да се организују кроз споразуме о међуопштинској сарадњи, с тим да би праћење њихове примене могли да додатно подрже и савети управних округа, у којима су чланови градоначелници / председници општина са подручја управног округа. Такође, у поступцима будуће децентрализације послова државне управе (у случају линеарне децентрализације), за све јединице локалне самоуправе које нису у могућности да обезбеде потребне капацитете за обављање ових послова, могуће је прописати обавезне облике међуопштинске сарадње који би се формирали на нивоу управних округа. Наравно, поред утврђивања ове обавезе, морала би да буду уређена и сва друга питања од значаја за

обављање одређених послова у оквиру њиховог изворног или повереног делокруга, а Надлежно министарство је задужено да одреди висину и критеријуме за расподелу по појединим ЈЛС. Уз одређене корекције и овај вид финансирања рада ЈЛС може бити искоришћен као подстицај за међуопштинско организовање и спровођење одређених функција.

¹⁶⁰ Први кораци у овом правцу су учињени у области просветне инспекције и то Правилником о утврђивању потребног броја просветних инспектора у локалној управи, по коме није за све ЈЛС утврђен потребан број просветних инспектора, из чега произлази да ове ЈЛС морају да успоставе неки облик МОС како би се ови послови обављали и на њиховим територијама. Наравно, ово не искључује могућност да ЈЛС за које није утврђена потреба за постојањем просветног инспектора као запосленог, саме запосле просветног инспектора и обезбеде обављање ових послова. Ова процена Министарства просвете се базира на анализи обима послова просветног инспектора у ЈЛС.

IV.11. Локална самоуправа и процес приступања Европској унији

Правне тековине ЕУ имају велики утицај на локалне и регионалне власти држава чланица. Степен утицаја на њихове надлежности различито се процењује, али се креће од 50% до чак 80% европског законодавства, у зависности од расподеле надлежности између нивоа власти у датом националном систему.¹⁶¹ С друге стране, ЈЛС су обавезне да, у оквиру начела обавезне сарадње, примене правне тековине ЕУ и испуне обавезе које оне доносе. Тако је **примарно законодавство ЕУ** (уговори о оснивању) од непосредног утицаја на локалну самоуправу јер уређује даљи развој ЕУ, право гласања за грађане ЕУ, слободу кретања радника, правила о конкурентности и државној помоћи и сл. **Секундарно законодавство** (које су на основу уговора донели органи ЕУ), садржи бројне прописе који се примењују непосредно или посредно, транспонувањем у национално законодавство. Њихова примена зависи од расподеле надлежности између националног, регионалног и локалног нивоа власти, а ови прописи уређују бројне области (јавне набавке, државна помоћ, животна средина, саобраћај, регионална политика, слобода кретања, запошљавање...).

Од Лисабонског уговора, начело локалне и регионалне самоуправе присутно је у примарном законодавству ЕУ.¹⁶² Уговор даје већу улогу локалним и регионалним властима као консултативним телима у законодавној процедури. Он осигурава да припрема сваког европског прописа започне разматрањем ефеката на локалном и регионалном нивоу и проширује начело супсидијарности и пропорционалности на локални и регионални ниво. Посебно је значајна и улога Комитета региона, како у законодавном процесу ЕУ¹⁶³ тако и у процесу проширења ЕУ, кроз статус посматрача који имају земље кандидати за чланство и Заједнички консултативни одбор Републике Србије са Комитетом региона ЕУ.¹⁶⁴

У Републици Србији, релевантни стратешки и правни оквир и ЗЛС дају основ за праћење процеса европских интеграција и успостављање релевантних административних капацитета. Пре свега, ту је Национална стратегија СЦГ за приступање ЕУ (коју је усвојила и примењивала Влада Републике Србије) из 2005. године, где се, у глави V Административни капацитет за приступ ЕУ и реформа државе управе, говори о неопходности трансформације система државне управе и локалне самоуправе како би тај систем био способан да прихвати и пренесе захтеве прилагођавања правилима ЕУ. Она такође наводи, у делу Реформа државне управе, начело децентрализације, које подразумева оптималну расподелу власти између различитих нивоа – централног, покрајинског и локалног, са циљем да јавне службе буду што ближе грађанима и под њиховом што већом контролом. Ово начело је предвиђено Стратегијом реформе државе управе, а у циљу изградње ефикасне државне управе и демократске државе. У делу Реформа законодавног оквира и јавна политика, као део реформе, предвиђа се пренос регулаторних механизма са органа државне управе централног нивоа на локалну самоуправу. У одељку Децентрализована државна управа, стратегија детаљно описује процес и моделе децентрализације, затим наглашава неопходност фискалне децентрализације и својине локалне самоуправе.

¹⁶¹ Види нпр. Karayigit, M. (2016), "The EU and Local Governments", *Strategic Public Management Journal*, 2 (4), стр. 6–9. У брошури Комитета региона *A new treaty: a new role for regions and local authorities*, доступној на <https://cor.europa.eu/en/our-work/Documents/Our-work/lisbon-treaty.pdf> (30.1.2020), наводи се да је то 70% свих прописа ЕУ.

¹⁶² У плану 4. став 2. Уговора о ЕУ наводи се да ЕУ поштује одређена начела, између осталог националне идентитете држава чланица на којима почивају њихови политички и уставни системи, укључујући и регионалну и локалну самоуправу.

¹⁶³ Кроз Комитет региона, европске локалне и регионалне власти могу изразити своје мишљење о усаглашености са начелима супсидијарности и пропорционалности током процеса припреме и процеса доношења прописа.

¹⁶⁴ ЗКО је основан одлуком Савета Европске уније и Европске комисије (2013/489/EU, Euroatom), са задатком да помогне Савету у циљу промовисања дијалога и сарадње између локалних и регионалних органа власти у ЕУ и Србији и представља место за припрему регионалних и локалних власти у РС за учешће у раду Комитета региона по ступању у чланство у ЕУ. Чланови и заменици чланова, као и копредседавајући српског дела ЗКО су именовани у јануару 2017. године (Закључак Владе Републике Србије 24, број: 119-826/2017).

Ревидирано Европско партнерство¹⁶⁵ из 2008. године предвиђа неколико одредби које се односе на локалну самоуправу. Пре свега, у оквиру средњорочних приоритета поглавље Политички критеријуми / Демократија и владавина права, у делу Државна управа, као један од приоритета наводи спровођење уставне одредбе у вези са децентрализацијом и обезбеђење ресурса за органе локалне управе. У истом поглављу, у делу Секторске политике / Животна средина, наводи се као приоритет наставак јачања административних капацитета који се баве животном средином на националном и локалном нивоу. Закон о потврђивању Споразума о стабилизацији и придруживању¹⁶⁶ садржи облике сарадње Уније и Србије који су описани у појединим областима у оквиру наслова VIII Политике сарадње, а који имају велики утицај на примену на локалном нивоу. У области сарадње у оквиру државне управе, наводи се да ће она бити усмерена на развој ефикасне и одговорне државне управе, а посебно на изградњу институција, унапређење транспарентног и непристрасног система запошљавања, управљања кадровима и напредовања, континуирану обуку и промовисање етике у државној управи, што се односи и на локалну самоуправу. Стратегија комуникације о приступању Србије Европској унији¹⁶⁷ донета 2011. године, наводи локалну самоуправу као једног од најважнијих партнера Владе у комуникацији са грађанима и важност унапређења система комуникације са локалном самоуправом и СКГО, као националном асоцијацијом локалних власти, за успешно спровођење Стратегије. У оквиру активности на унапређењу комуникација, наводи се да је планирано јачање сарадње са ЈЛС у формирању тзв. тимова за ЕУ који треба да израђују план комуникација у својим ЈЛС.

Различите верзије националног програма за интеграцију Србије у ЕУ предвиђале су веома значајне обавезе, пре свега ресорних министарстава, када је реч о комплетирању правног и институционалног оквира који треба да омогући јачање капацитета локалне самоуправе. Трећи ревидирани и допуњени Национални програм за усвајање правних тековина ЕУ за период 2018–2021¹⁶⁸, у оквиру извештавања о политичким критеријумима, у поглављу Демократија и владавина права, потпоглављу Државна управа, даје преглед стања и приоритета у области локалне самоуправе и то: законодавног оквира, институционалног оквира, административних капацитета и ванзаконодавних мера. Такође, одређене обавезе локалне самоуправе су предвиђене у деловима Културна права и заштита мањина и Регионална сарадња, Правосуђе и основна права – слобода окупљања, мере против расизма и ксенофобије, Правда, слобода и безбедност – миграције, затим по појединачним поглављима у делу који се тиче ветеринарске политике, социјалне политике и запошљавања, животне средине, образовања, омладине и спорта, културе и заштите потрошача. Коначно, последње измене ЗЛС у члану 13. уводе правни основ за праћење процеса европских интеграција и успостављање релевантних административних капацитета.¹⁶⁹ Постоји и низ других докумената Републике Србије у којима се наводе обавезе за локалну самоуправу, а овде је дат преглед најважнијих. Како одмиче процес европских интеграција, приметно је да државни органи у припреми различитих докумената којима се одређује стратешки оквир Републике Србије у процесу приступања ЕУ, све више узимају у обзир положај, улогу и утицај тог процеса на локалну самоуправу.

У процесу европских интеграција, локалне власти суочене су са низом изазова који представљају препреку за њихов већи позитиван допринос успешном завршетку овог процеса. Један од изазова јесте потреба да се ЈЛС уваже и укључе у процес приступних преговора и да се адекватно информишу, односно да се доследно примењују начела партнерства у процесу европских интеграција између свих нивоа на којима се врше јавна овлашћења. Процесом приступања ЕУ руководи национални ниво, али је активно укључивање других нивоа јавне

¹⁶⁵ Одлука Савета од 18. фебруара 2008. године о начелима, приоритетима и условима садржаним у Европском партнерству са Републиком Србијом укључујући и Косово како је утврђено у Резолуцији 1244 Савета безбедности Уједињених нација од 10. јуна 1999. године и о стављању ван снаге Одлуке 2006/56/ЕС (2008/213/ЕС).

¹⁶⁶ Закон о потврђивању Споразума о стабилизацији и придруживању између Европских заједница и њихових држава чланица, са једне стране, и Републике Србије, са друге стране („Службени гласник РС – Међународни уговори”, број 83/08).

¹⁶⁷ Министарство за европске интеграције (2020), www.mei.gov.rs/sr/dokumenta/nacionalna-dokumenta/strategija-komunikacije-o-pristupanju-rs-eu.

¹⁶⁸ Министарство за европске интеграције (2020), www.mei.gov.rs/upload/documents/nacionalna_dokumenta/npa/npa_2018_2021.pdf.

¹⁶⁹ Члан 13. став 6. гласи: „Јединица локалне самоуправе, у оквиру својих надлежности преко својих органа, прати процес европских интеграција Републике Србије и развија за то потребне административне капацитете, у складу са законом и утврђеном политиком Републике Србије.”

управе, веома значајно за његово спровођење. Овај процес подразумева вишеструке обавезе за ЈЛС, укључујући нове надлежности или нове послове у оквиру постојећих надлежности – попут доношења стратешких и планских докумената, оснивања тела, успостављања нових радних места или увођења нових послова у оквиру постојећих радних места, доношење локалних аката у примени закона усклађених са стандардима ЕУ.¹⁷⁰

Приступни преговори Републике Србије са ЕУ започели су 2014. године. До сада је отворено 18 поглавља, а два (25 и 26) су привремено затворена. Приступни преговори подразумевају одрживу преговарачку структуру и одговарајуће административне капацитете, пре свега, али не и искључиво на централном нивоу.¹⁷¹ Иако има примера добре праксе укључивања локалних власти у овај процес, ЈЛС у Србији нису формални чланови преговарачких група на националном нивоу.¹⁷² Иако сложена институционална структура¹⁷³ не укључује формално учешће представника ЈЛС, председавајући преговарачких група имају право да, у случају потребе и на предлог преговарачке групе, укључе у рад групе и друге стручне организације и истакнуте стручњаке.¹⁷⁴ На овај начин, ствара се простор да се ЈЛС укључе у рад група, првенствено посредством њихове националне асоцијације. Међутим, сарадња локалне самоуправе са националним телима задуженим за процес приступања је спорадична и више је изузетак него правило. Са друге стране, врло често се локалне власти, односно СКГО као њихова национална асоцијација, чак и формално, наводи у документима који се користе у раду преговарачких група као тело одговорно за спровођење и извештавање. Тиме се улога ЈЛС у једном броју области или питања која су предмет преговора са ЕУ, своди на пасивне примаоце информација, задатака и инструкција, са смањеном могућношћу да се њихове потребе и интереси рефлектују у преговарачким позицијама. Недовољно укључивање локалних власти, а у оквиру тога и недостатак разумевања њихових могућности, али и различитих капацитета у самом систему локалне самоуправе, подиже ризик да се током процес интеграција преузимају обавезе које треба да спроведу ЈЛС, без адекватне анализе њихове могућности за примену и без претходне припреме, што може значајно да утиче на испуњеност услова за примену европских прописа. Зато је веома важно да се благовремено артикулишу потребе и правци промена у ЈЛС ради преузимања и спровођења нових обавеза, што се најбоље може урадити кроз њихово активно укључивање у процес преговора о чланству у ЕУ.

Од посебног значаја је правовремена припрема ЈЛС за учешће у спровођењу кохезионе политике ЕУ након приступања, односно за ефективно коришћење средстава из европских структурних и инвестиционих фондова за остваривање домаћих развојних приоритета/пројеката. Спремност ЈЛС у овом смислу, између осталог, подразумева постојање одговарајућих планских докумената на локалном нивоу, административних капацитета за развој, спровођење, праћење и вредновање пројеката, финансијских капацитета и инструмената за претфинансирање и кофинансирање пројеката, развијен систем финансијског управљања и контроле. Сходно томе, припреме се обављају у оквиру различитих преговарачких поглавља у којима је заступљеност ЈЛС нужна (нпр. у оквиру поглавља 32 за финансијску контролу, поглавља 5 за јавне набавке, секторским поглављима која се односе на конкурентност, пољопривреду, енергетику, социјалну политику и запошљавање, заштиту животне средине итд., и посебно у оквиру поглавља 22 за регионалну политику и координацију структурних инструмената, где су локалне власти и њихова национална асоцијација и укључене у разматрање и планирање будућих процеса и корака које ће бити предузети).

¹⁷⁰ Како би се имао увид у обим и врсту обавеза које локалној самоуправи доноси процес европских интеграција, СКГО је идентификовала 21 преговарачко поглавље од утицаја на ЈЛС и припремила 15 анализа утицаја прописа ЕУ на надлежности и капацитете ЈЛС у периоду од 2013. до 2019. године.

¹⁷¹ Павловић, В. (2012), *Локална самоуправа и процес приступања Србије ЕУ – од посматрача до партнера*, Београд: СКГО, стр. 35.

¹⁷² СКГО, као национална асоцијација градова и општина у Србији, заступа интересе локалних самоуправа у овом процесу. Међутим, она је до сада укључена само у рад преговарачких група за поглавље 27 и 22, док прати рад у поглављима 19 и 5. СКГО није препозната као формални члан преговарачких група.

¹⁷³ Ту структуру у Републици Србији чине следећа тела: Координационо тело, Савет Координационог тела, Преговарачки тим Републике Србије, 35 преговарачких група, Министарство за европске интеграције, Народна скупштина Републике Србије, Државна делегација за међувладине конференције и Стална мисија Републике Србије при ЕУ.

¹⁷⁴ Закључак којим се усмерава и усклађује рад органа државне управе у поступку израде преговарачких позиција у процесу преговора о приступању Републике Србије Европској унији, www.mei.gov.rs/upload/documents/nacionalna_dokumenta/pregovori_sa_eu/zakljucak_rad_organa_za_pregovracake_pozicije_februar_17.pdf (31.1.2020).

Процес усклађивања правног и стратешког оквира кандидата за чланство у ЕУ са правним тековинама ЕУ одвија се транспоновањем правних тековина ЕУ у национални правни поредак, доношењем закона на националном нивоу и усвајањем стратешких докумената. Саме ЈЛС су, у процесу усклађивања с правним тековинама ЕУ, дужне да усклађују локалне акте са законима и другим националним актима. Све то претпоставља веома добру хоризонталну и вертикалну комуникацију и координацију у креирању политика и доношењу правних аката којима се врши усаглашавање правног система са ЕУ, на свим нивоима управљања. Управо недостатак пуне хоризонталне и вертикалне координације у процесу конкретног усаглашавања правног система Републике Србије са ЕУ, представља други изазов који има негативне последице по локалну самоуправу и њен допринос процесу европских интеграција. Последица тога јесу недовољна међусобна усаглашеност националних политика и прописа, преклапање и фрагментација функција и све сложенији систем извештавања унутар целе јавне управе, што посебно отежава деловање ЈЛС које често спроводе нове националне политике и прописе у пракси. То даље за последицу има недовољну кохерентност националних и локалних политика и правних аката и њихово одсуство или отежано спровођење у пракси. Иако су¹⁷⁵ представници ЈЛС упознати са тренутним стањем у процесу европских интеграција и приступних преговора, кључним институцијама и током преговарачког процеса, као и са значајем овог процеса за њих, недостаје системско и континуирано информисање локалног нивоа. ЈЛС су свесне да процес европских интеграција доноси неке промене за локални ниво, али услед недовољног нивоа вертикалне комуникације у оквиру јавне управе, оне често не препознају да је одређена законодавна или институционална промена део процеса хармонизације, нити могу да направе везу са конкретним утицајем на ЈЛС.

Изазови су присутни и у процесу непосредне сарадње ЈЛС са институцијама ЕУ у Србији, која је још увек ниског интензитета. Непосредна сарадња Делегације ЕУ у Србији са неким градом или општином организује се углавном у вези са спровођењем пројеката или неке друге конкретне активности односно око посета званичника ЕУ некој локалној заједници. Поред тога, други координисани и континуирани начин сарадње одвија се и кроз чланство ЈЛС у појединим делегацијама у организацијама ЕУ, односно приликом организовања студијских и других посета некој институцији ЕУ. У овом тренутку, ЈЛС немају другу значајнију развијену сарадњу са институцијама ЕУ, па самим тим ни довољно знања о њиховом функционисању, односно о начину доношења одлука и креирању политика, као ни на који начин оне томе могу у будућности допринети. Посебан изазов у вези са тим представља чињеница да тренутно не постоји ни представничка канцеларија неке ЈЛС или националне асоцијације локалних власти у Бриселу, што знатно отежава ефикасно праћење процеса у европским институцијама. Иако кроз сарадњу са партнерским асоцијацијама или Саветом општина и региона Европе (CEMR) СКГО настоји да превазиђе ове препреке, са даљим интензивирањем процеса интеграције, потреба за непосредним представљањем локалних власти пред европским институцијама биће све већа. Иако национални органи и СКГО промовишу европске манифестације и иницијативе у којима могу да учествују ЈЛС из Србије, попут Европске недеље мобилности или Европске недеље локалне демократије, ЈЛС још увек нису довољно упознате са њима.¹⁷⁶

За интензивнију улогу локалних власти у процесу интеграција у ЕУ, неопходно је развијати квалитетну сарадњу између градова и општина, јер је недостатак ове сарадње такође изазов за остваривање њихове улоге у овом процесу. Стање у областима које су део процеса европских интеграција, у погледу недостатка потребне међуопштинске сарадње, није по себи различито од других области деловања локалних власти. Комуникација и сарадња између ЈЛС у области европских интеграција се првенствено свде на пројектну сарадњу у циљу аплицирања са пројектним предлозима на релевантне конкурсе за средства ЕУ, као и у погледу спровођења пројеката. Други примери сарадње су ретки, посебно у смислу формирања дугорочније и институционализоване сарадње на организовању комплекснијих послова који су део процеса усклађивања са правним оквиром ЕУ. Ипак, у претходне две године, са унапређењем услова за реализацију међуопштинске сарадње у оснивању заједничких органа и пружању заједничких услуга, ЈЛС све више разумеју потребе и могућности које се отварају у погледу заједничке примене стандарда ЕУ (односно удруживања ресурса и

¹⁷⁵ Божовић Д, Штипљија Н. (2019), *Истраживање на локалном нивоу о најважнијим променама и будућим очекивањима у области: европске интеграције на локалном нивоу*, СКГО, Београд.

¹⁷⁶ Божовић Д, Штипљија Н. (2019), *Истраживање на локалном нивоу о најважнијим променама и будућим очекивањима у области: европске интеграције на локалном нивоу*, СКГО, Београд.

капацитета ради спровођења надлежности и пружања услуга грађанима, попут удруживања у решавању проблема отпада). Веома је важна и квалитетна сарадња локалних актера (ЈЛС, ОЦД и пословни сектор), која још увек није довољно развијена. Квалитетна сарадња у оквиру локалне заједнице изузетно је важна за примену стандарда ЕУ, креирање локалних политика и стратегија, као и припрему и спровођење пројеката који се финансирају из средстава ЕУ. Процес европских интеграција и примена европских стандарда подразумевају трансформацију деловања локалне самоуправе. Локалне власти треба да унапређују своје услуге како би ефикасно одговориле на потребе других сектора (нпр. за ефикасно издавање дозвола које су потребне приватном сектору за припрему и спровођење европских пројеката), развијају дијалог и сарадњу (на заједничким пројектима или услугама са ОЦД или кроз социо-економски дијалог са привредом за креирање услова за стварање радних места) или да трансформишу своје послове и процедуре у складу са захтевима из процеса усклађивања са ЕУ (нпр. у вези са државном помоћи – доделом финансијских средстава привреди или инспекцијским пословима у области животне средине).

Коначно, за квалитетан допринос ефикасној интеграцији Србије у ЕУ и за остваривање њихових функција у овом процесу, локалним властима су неопходни капацитети и финансијски ресурси ЈЛС за примену европских стандарда / правних тековина ЕУ. Процес европских интеграција захтева јачање институционалних и административних капацитета за примену правних тековина ЕУ. Ове промене могу донети и потребу за успостављањем нових функција у локалној самоуправи или нових радних места. Врло често, посебно у мањим ЈЛС, то је неизводљиво због недостатака финансијских и административних капацитета. Критеријуми за чланство у ЕУ подразумевају изградњу професионалне, деполитизоване, транспарентне и ефикасне управе као сервиса грађана, што је дуготрајан и скуп процес. Флукуација запослених, односно одлив висококвалификованих и недостатак обучених кадрова јесте проблем не само ЈЛС, него и државне управе и приватног сектора, што на дуги рок може да отежа примену европских стандарда. Са друге стране, ЈЛС се суочавају са ограничењем запошљавања у јавном сектору, у сврху рационализације јавних расхода. Овакви чини се контрадикторни захтеви доводе ЈЛС у ситуацију да не могу да испуне своје обавезе на квалитетан начин. Ако се имају у виду и високи трошкови увођења европских стандарда (нпр. у области животне средине и енергетске ефикасности), недовољност финансијских ресурса којима располаже локална самоуправа остаје велики изазов. Приходи ЈЛС су знатно испод просека ЕУ, што представља препреку за коришћење њених средстава, нарочито за мале ЈЛС (посебан изазов јесте претфинансирање пројеката средствима ЈЛС).¹⁷⁷ Иако се не може рећи да ЈЛС нису активне у настојању да привуку средства ЕУ,¹⁷⁸ ефикасно коришћење тих средстава је и даље отворено питање. Узроци тога првенствено су мањак стручних кадрова за припрему и спровођење пројеката по процедурама ЕУ у знатном броју ЈЛС, недостатак стратешких и акционих планова са развојним приоритетима за финансирање и припремљене пројектно-техничке документације за спровођење пројеката.

V. УПОРЕДНИ ПРЕГЛЕД КЉУЧНИХ ОДРЕДНИЦА СИСТЕМА ЛОКАЛНЕ САМОУПРАВЕ У ЕВРОПСКИМ ЗЕМЉАМА

V.1. Положај и организација система локалне самоуправе

Изузев Велике Британије, коју карактерише англо-саксонска традиција, за европске континенталне државе се може рећи да их карактерише иста традиција (континентално-европска са утицајем англо-саксонских елемената). Битна детерминанта организационог дизајна локалне самоуправе јесте величина општине. У земљама са тзв. наполеонском административном традицијом (нпр. Шпанија, Француска, Италија, Чешка, Словачка,

¹⁷⁷ Истраживања на узорку ЈЛС показују да оне у својим буџетима одвајају од 1% и 3% за предфинансирање или кофинансирање пројеката (2018-2019). Божовић Д, Штиплија Н. (2019), Истраживање на локалном нивоу о најважнијим променама и будућим очекивањима у области: европске интеграције на локалном нивоу. Београд: СКГО.

¹⁷⁸ На основу података из истраживања које је 2019. године спровела СКГО, на (ограниченом) узорку од 20 ЈЛС, број пројеката финансираних из ИПА који су реализовани од 2016. до 2019. варира од једног до 10 пројеката, док број пројеката финансираних из програма ЕУ варира од једног до 20. Минимални износ средстава ЕУ (ИПА и програми ЕУ) који је ангажован на овај начин износи око 50.000 евра, док је максимални износ био више од 10 милиона евра.

Словенија, Хрватска) просечна општина је изузетно мала, што за последицу има недовољне капацитете за обављање послова из њене надлежности. Север Европе карактеришу знатно веће општине. Не постоји универзално прихваћен критеријум мале или велике општине (гледано по броју становника), али, ако се узме да је просечна величина општине у Европи око 25.000 становника¹⁷⁹, може се говорити о величини општине на основу одступања од овог броја.

Табела 9: Европске (континенталне) државе са најмањим и највећим општинама

Држава	Просечан број становника
Чешка	1700
Словачка	1850
Француска	1900
Мађарска	3100
Швајцарска	3800
Аустрија	40.100
Холандија	44.800
Литванија	48.800
Албанија	52.500
Данска	58.500

Европским државама заједничко је да су опште одреднице локалне самоуправе дате у уставу, а да су детаљи система дефинисани законом. Уставима се гарантује право (грађана) на локалну самоуправу и даје њена основна дефиниција. Она подразумева да територијалном јединицом која чини локалну самоуправу управљају грађани преко непосредно бираних власти. Када је реч о непосредности избора власти, мисли се превасходно на представничку власт, док је питање извршне власти остављено да се регулише законом. Поред непосредно бираних локалних власти, уставима се често гарантују надлежности и финансијска средства, али без навођења конкретних надлежности.¹⁸⁰ Поред ових заједничких карактеристика, приметно је да се у неким уставима локалне самоуправе дефинишу као конститутивни делови државе, што указује на значај локалне власти и њихова изворна права и моћ (нпр. Италија, Аустрија).

Када је реч о броју нивоа (степени) локалне власти, може се констатовати да је једноступена локална самоуправа (нарочито код већих држава) пре изузетак него правило, јер је присутна тек код неколико држава. Слично томе, и троступена локална самоуправа је ређа појава – прецизније јавља се код територијално већих држава попут Француске, Пољске или Италије, док се код територијално мањих држава готово и не јавља.¹⁸¹ Сходно реченом, двоступена локална самоуправа је модел који се најчешће среће на европском континенту.

Табела 10: Број нивоа субнационалне (нецентралне) власти у европским државама

Број нивоа субнационалних власти	Државе
један	Бугарска, Естонија, Ирска, Литванија, Летонија, Португал, Северна Македонија, Словенија, Црна Гора
два	Албанија, Аустрија, Грчка, Данска, Мађарска, Норвешка, Румунија, Словачка, Холандија, Хрватска, Чешка, Швајцарска, Шведска
три	Велика Британија, Белгија, Италија, Немачка, Пољска, Француска, Шпанија

Још једна тенденција коју је могуће идентификовати јесте доминација политипског модела локалне самоуправе. У неким системима је политипност експлицитно наведена, тако што су установљене различите групе општина разврстане по неком критеријуму (најчешће број

¹⁷⁹ *Subnational Governments around the World*, 2016, https://www.uclg.org/sites/default/files/global_observatory_on_local_finance_0.pdf.

¹⁸⁰ Овде је реч о правилностима а не о искључивим појавама. Постоје и изузеци, нпр. у Уставу Албаније пише да се градоначелници бирају непосредно, а у хрватском уставу се наводе конкретне надлежности локалне самоуправе.

¹⁸¹ Изузев у случају Белгије, која има три нивоа субнационалне власти, при чему је трећи ниво федерална јединица.

становника или тип насеља – рурално/урбано). Ово груписање служи најчешће као основ за доделу надлежности, али и за различита решења уређења локалне власти и системе финансирања различитих категорија ЈЛС. Политипност не мора да буде увек експлицитно изражена на овај начин (формално-правно), јер има примера да је општинама остављена велика слобода у избору начина на који ће обављати своје послове (и да ли ће их уопште обављати), као и када је реч о уређењу власти, па различито коришћење ове слободе доводи практично до политипности.

V.2. Структура органа локалне самоуправе

Основну структуру локалне власти чине представничко тело и извршна власт. У свим системима представничко тело се бира на непосредним изборима. Мандат представничког тела (локалне скупштине) у највећем броју случајева је четири године, мада је у појединим државама пет или чак шест година. Уобичајено је да се мандат скупштине поклапа са мандатом градоначелника, мада и од овог правила има изузетака (Холандија, Ирска, Исланд).

Табела 11: Трајање мандата локалне скупштине

Трајање мандата	Држава
4 године	Албанија, Босна и Херцеговина, Бугарска, Велика Британија, Данска, Грчка, Естонија, Мађарска, Исланд, Летонија, Литванија, Норвешка, Пољска, Португалија, Румунија, Северна Македонија, Словачка, Словенија, Финска, Холандија, Хрватска, Црна Гора, Чешка, Шпанија, Шведска
5 година	Аустрија (поједини региони), Ирска, Италија
6 година	Аустрија (поједини региони), Белгија, Луксембург, Француска
специфично	Немачка: 4–9 година

Карактер и модел локалне власти заправо одређује тип извршне власти, а посебно градоначелник. У зависности од снаге градоначелника, идентификују се два основна модела власти: јака скупштина – слаб градоначелник и јак градоначелник – слаба скупштина. Поред ова два модела постоји и менаџер-скупштина, који подразумева слабог градоначелника, али јаку извршну и професионализовану власт. Овај потоњи модел је нарочито карактеристичан за САД, али све више утицаја има и у Европи. Европске државе у којима доминира овај модел су Велика Британија, Ирска и Исланд, док европске континенталне државе више карактерише један од прва два наведена модела. Кључни показатељ да ли се ради о слабом или јаком градоначелнику јесте начин његовог избора (посредни или непосредни).

Поред основних органа, постоје и бројни други комитети (или управе) за разне послове и потребе конкретне локалне самоуправе. Приметна је тенденција ка либералнијем и флексибилнијем приступу овој области, што подразумева да општина или град може слободно, сходно својим потребама, да формира комитете.

V.3. Изборни системи за представничке и извршне органе

Локални изборни систем дефинише начин избора представничког тела и градоначелника. Као и код избора на националном нивоу, постоји опција између већинског и пропорционалног принципа репрезентације. Оба приступа су честа у европским државама, с тим што се у мањим општинама знатно чешће иде на већински. Изборни систем заснован на пропорционалном представљању присутан је у општинама и градовима многих држава Европе, као што су Аустрија, Белгија, Бугарска, Естонија, Ирска, Норвешка, Румунија, Шпанија, Шведска, док се већински систем среће у деловима Француске, у Словачкој и Великој Британији.

У пракси су могуће бројне комбинације ова два основна приступа и у многим ЈЛС постоје мешовити системи (део представника се бира по већинском, а део по пропорционалном принципу). Има и доста примера политипности по овом питању, тј. различитих изборних аранжмана за различите општине унутар једне државе. Тако, на пример,

у Пољској су у већим општинама са више од 20.000 становника избори пропорционални, док су у мањим избори већински (обично се бира један одборник у кварту или насељу).

Изборне листе су у највећем броју случајева затворене, али поларизованост постоји око тога да ли су и блокиране или не, односно да ли се гласа само за листу или за конкретне кандидате (персонализовано гласање) или је реч о комбинацији ова два приступа. У случају затворене и блокиране листе, бирач има могућност да гласа за само листу, али не и за индивидуалне кандидате. Овај случај се често среће, на пример у Бугарској, Румунији, Словачкој или Шпанији. Са друге стране, у Аустрији, Белгији, Италији, Шведској или Естонији листе су затворене, али нису и блокиране. То подразумева да бирач гласајући за једну листу има могућност и да гласа за конкретног кандидата, тј. може да утиче на њихов распоред.

Основна дилема код избора градоначелника своди се на посредан (у скупштини) или непосредан избор (од стране грађана). Предност непосредно бираног градоначелника јесте његов легитимитет и већа везаност за грађане (демократичност). Недостатак је то што већина у локалној скупштини може бити опозициона, што може да ствара сметње у функционисању локалне власти. Грубо говорећи, међу европским државама оба приступа су подједнако присутна.

Табела 12: Избор градоначелника у европским државама

Начин избора	Државе
Непосредно	Албанија, Аустрија, Белгија (фламмански регион), Босна и Херцеговина, Бугарска, Грчка, Италија, Мађарска, Немачка, Пољска, Португалија, Румунија, Северна Македонија, Словачка, Словенија
Посредно – поставља га скупштина	Аустрија (неки региони), Данска, Естонија, Ирска, Летонија, Литванија, Норвешка, Финска, Француска, Хрватска, Црна Гора, Чешка, Шпанија, Шведска

V.4. Однос локалне самоуправе и грађана

Однос грађана и локалне власти (локална демократија) заснива се на идеји о грађанима као извору суверенитета и грађанима као корисницима (и финансијерима) јавних услуга. Осим што су корисници јавних услуга, грађани и њихова удружења су и партнери локалних власти, са којима чине локалну заједницу. Када је реч о услугама и њиховом квалитету, кључна је стандардизација квалитета услуга (што је обично дужност националног законодавства), при чему су општине дужне да обезбеде минималне стандарде, али и позване да се међусобно такмиче у достизању што виших стандарда.

Међу законским обавезама локалне самоуправе је обезбеђивање учешћа грађана. О конкретним механизмима је углавном остављено општинама да одлуче. Грађанско учешће се креће у распону од информисања грађана (о донетим одлукама и кључним локалним документима), преко њиховог консултовања, суодлучивања, па до овлашћивања група грађана да доносе одлуке. На европском нивоу постоје и документи који прописују одређена правила и стандарде у овој области (Пратећи протокол Европске повеље о локалној самоуправи о праву на учешће у пословима локалне власти и Стратегија за иновације и добро управљање на локалном нивоу).

Све чешћи инструмент укључивања грађанског друштва (нарочито стручњака или представника различитих категорија грађана) јесу саветодавни одбори, који постају све значајнији актер у обликовању локалних јавних политика.

V.5. Надлежности локалне самоуправе и основни начини њихове реализације

Надлежности локалне самоуправе се утврђују законом и то на два начина. Први је експлицитна додела, тј. утврђивање конкретних надлежности, а други је општа претпоставка предности локалне самоуправе при расподели надлежности између различитих нивоа власти. Ова два начина нису међусобно искључива, него подударна. То значи да у закону могу да се одреде локалне надлежности, али и да се остави општа клаузула по којој су локалне

надлежности и све остале које нису изричито додељене другим нивоима власти. Ово је и индикатор значаја и снаге локалне самоуправе у једној држави, као и реалне примене начела супсидијарности.

Најчешће области локалних надлежности су: образовање (предшколско и основно), просторно планирање, комунална мрежа (водовод, канализација, отпад, хигијена итд.), путеви и јавни превоз, социјална политика, здравство, спорт и култура, јавни ред и безбедност, локални економски развој, животна средина, становање, као и бројне административне услуге.

Надлежност у некој области подразумева одговорност локалне власти за спровођење те надлежности, односно услуге на њеној територији, без обзира на то да ли је пружалац услуге непосредно општина или неко друго тело из приватног или јавног сектора. Локалне власти имају избор између више начина остваривања надлежности:

1. непосредно и самостално, преко јавног сектора (преко сопствене бирократије или предузећа);
2. преко јавног сектора, али у сарадњи са другим општинама (или вишим нивоима власти);
3. мешовито – сарадња са јавним сектором (јавно-приватна партнерства) и
4. посредно – преко приватног сектора (приватизација, уговори).

Први избор је традиционалан начин вршења надлежности и испоруке услуга. Међутим, у другој половини 20. века (од седамдесетих година), приметан је све већи значај осталих приступа. Једно од водећих начела у избору начина реализације услуга јесте ефикасност. Општа је тенденција и препорука међународних организација да локалне самоуправе користе алтернативне начине пружања услуга. Ипак стање у пракси зависи доста и од политичко-административног и идеолошког наслеђа, као и од тога о којој се конкретно области ради.

V.6. Систем финансирања локалне самоуправе – приходи, расходи и удео у укупном јавном трошку

Кључне теме у вези са системом финансирања локалне самоуправе јесу локални приходи и расходи и количина новца која се издваја за локални ниво (посматра се као удео локалног јавног трошка у укупном јавном трошку, али и као удео у БДП-у).

Код локалних прихода разликују се сопствени и приходи који долазе из централног буџета. Суштина овог разликовања је у томе што локалне власти имају потпуну слободу у управљању сопственим приходима, док у случају државних давања уобичајено постоје лимити које прописује држава (мада у оквиру овога има доста разноликости). Грубо говорећи, у просеку однос ова два дела буџета је пола-пола, па се општине које имају сопствене приходе веће од 50% укупног буџета могу сматрати финансијски јачим или независнијим од централне власти. Локални приходи се у многим међународним извештајима поједностављено представљају као порески приходи (што чини највећи део сопствених прихода и као државна давања и остали приходи (који чине мањи део буџета, 5–20%, али се такође могу сматрати сопственим приходима). Међу европским државама порески приходи се најчешће крећу у распону од 20% до 50% локалног буџета, остали (сопствени) приходи од 5% до 20% а државна давања углавном између 30% и 70%.

Велики део потрошње локалних власти одлази на образовање, јавне службе и социјалну заштиту. Ипак, конкретна потрошња зависи од типа државе и концепције јавног сектора. На пример, у скандинавским земљама, због политике благостања, локалне власти далеко више троше на здравство и социјалну заштиту у односу на друге европске земље.

Однос локалног јавног трошка према укупном јавном трошку, као и степен учешћа расхода локалних власти у БДП, добар су показатељ децентрализованости државе. По овим критеријумима, као изразито децентрализоване државе се могу навести Данска и Шведска, у којима више од половине јавног трошка чини локални јавни трошак.

Табела 13: Изразито децентрализоване европске државе

Држава	јавни расход као %	субнационални	субнационални расход као
--------	--------------------	---------------	--------------------------

	БДП	расходи као % БДП	% укупног јавног трошка
Данска	53,6	34,8	65
Шведска	49,5	25	50,6
Финска	55,7	22,4	40,2
Норвешка	50,8	16,9	33,2
Холандија	43,4	13,8	31,7

V.7. Односи локалне самоуправе и виших нивоа власти

Односи различитих нивоа власти се могу свести на два основна: хијерархијски и нехијерархијски. У оба случаја локална самоуправа подлеже одређеном облику контроле и надзора. Код нехијерархијских односа, централна власт има право да контролише, тј. интервенише само у случају кршења закона (легалности), што значи да локална власт у границама закона има потпуну слободу при спровођењу својих надлежности. У другом случају, централна власт, поред контроле законитости, има право да контролише сврсисходност рада локалне самоуправе (и да интервенише). То отвара могућност да централна власт интервенише кадгод сматра за сходно, што локалну самоуправу чини знатно ограниченијом. Правило је да код изворних послова општине виша инстанца власти има само право контроле легалности (нехијерархијски однос), док се контрола сврсисходности (хијерархијски однос) јавља код послова које је централна власт поверила локалној (са тенденцијом да се и овом случају интервенција централне власти сведе само на изузетне случајеве). Последњих деценија приметна је тенденција ублажавања строге хијерархије и интензивне контроле локалне самоуправе, што се најбоље види у еволуцији институције префекта (нпр. у Италији и Француској), који је од државног надзорника и инспектора постао координатор и подршка раду локалних власти, док се контролне функције сведе само на поштовање законитости рада.

У јавном управљању евидентна је и тенденција ка партнерским и комплементарним односима власти. Услед савремених околности (информациона револуција, глобализација) државе су често преширок оквир за решавање конкретних проблема, док је мањим јединицама често потребна координација активности које треба да реализују како би се остварили шири – државни циљеви. Стога централна власт има све израженију улогу доносиоца стратешких докумената и усмеравања и координације јавних политика и гарантовања минимума стандарда у јавним услугама, док су локалне власти задужене за конкретизацију и реализацију јавних послова на свом подручју. Уз ово се одвија и децентрализација јавног буџета и трошкова, што се рефлектује у односу нецентралног и укупног јавног трошка (о чему је било речи у претходном одељку). Правна регулатива европских држава (нарочито развијенијих и старијих демократија) којом се уређује систем локалне самоуправе настоји да ове опште тенденције олакша и подстакне кроз одговарајућу регулативу (супсидијарност). Изградња партнерских односа различитих нивоа власти није само формално-правно питање, већ много више питање степена развоја демократске културе.

V.8. Међуопштинска сарадња – системи заједничког управљања надлежностима

МОС је данас присутна готово у свим европским државама и представља један од уобичајених начина за обављање јавних услуга. Заједничко пружање услуга, економија обима и уштеде и стварање капацитета за обезбеђивање неке јавне услуге, неки су од кључних мотива за сарадњу. Чест мотив међуопштинске сарадње јесте и заједничко (регионално) управљање развојном политиком – приступ структурним фондовима ЕУ, привлачење инвестиција, промовисање развојних потенцијала и сл. Стога се МОС појављује и у државама са малим општинама (у којима је сарадња више ствар нужности) и у државама са великим општинама.

МОС може бити неформална, када се општине договарају о координираном спровођењу акција, и формална, која опет може бити заснована на приватном или јавном праву. Међуопштински ентитети засновани на јавном праву у неким државама могу имати право убирања пореза и постати значајан сегмент државне управе.

Када је реч о односу државе према МОС, може се идентификовати приступ тврде политике (стимулација одозго, кроз прописе и финансије, каткад и обавезивање на сарадњу, постојање централног тела које се искључиво бави овом облашћу) и меке политике, када се

општинама препоручује сарадња, али се ипак њима оставља да донесу коначну одлуку о томе (добровољна сарадња).

Географски гледано, могу се уочити државе у којима је сарадња традиционално присутна и везана је за превазилажење проблема који произлазе из врло малих општина (нпр. Француска), па је због тога често и обавезујућа (јужноевропски модел). У Скандинавији и већем делу Немачке МОС такође дуго постоји, али је више везана за ефикасније локално пословање, па је стога углавном добровољна. Коначно, као средњоевропски модел МОС могу се означити државе у којима је она новијег датума и реч је углавном о постсоцијалистичким државама у којима је јачање општина и МОС начин јачања демократије и отклона од наслеђеног централизма (нпр. Чешка, Словачка).

Табела 14: Карактеристике међуопштинске сарадње у европским државама

Држава	Основне карактеристике МОС
Чешка	од 90-их година; потреба за превазилажењем наслеђа централизма, изузетно мале општине; флексибилни и стимулативни прописи; добровољна, без великих финансијских улагања државе и „тврде” политике у овој области
Италија	од 90-их година; развој МОС последица политике „одозго”, политика МОС: између добровољности и регулације и јаким стимулација
Немачка	традиционална; заснована на слободној вољи општина уз државни оквир за сарадњу; потреба за заједничким капиталним улагањима, уштедама и просторно-функционална преклапања; разнолики аранжмани засновани на приватном и јавном праву (могу да убирају порезе или одбију подршку из буџета)
Шведска	без чврсте државне политике; општине се спонтано удружују; више фокусирана на питања регионалног развоја него на класичне јавне услуге; мотиви сарадње су: економија обима, повећање понуде и квалитета услуга, уштеде, размена знања и искустава
Француска	иако је начелно МОС питање слободне воље општина, у пракси централна политика има доста елемената принуде; изузетно мале општине, стога преко 90% њих учествује у некој форми сарадње; МОС није допуна него практично део система државне управе

VI. ВИЗИЈА И ОПШТИ ЦИЉ РЕФОРМЕ СИСТЕМА ЛОКАЛНЕ САМОУПРАВЕ

Општи циљ реформе система локалне самоуправе јесте *успостављање система локалне самоуправе који омогућава ефикасно и одрживо остваривање права грађана на локалну самоуправу*. Реформа система локалне самоуправе треба да обезбеди интензивнији наставак изградње модерне, професионалне, ефикасне и одговорне локалне самоуправе која је способна да пружа квалитетне јавне услуге грађанима и привреди, да примењује начела доброг управљања у свом раду и да својим деловањем унапређује квалитет живота грађана и доприноси равномерном развоју Републике Србије.

Општи циљ	Показатељи (ниво утицаја)
-----------	---------------------------

<p><i>Успостављање система локалне самоуправе који омогућава ефикасно и одрживо остваривање права грађана на локалну самоуправу</i></p>	<p>Усаглашеност система локалне самоуправе са кључним принципима Европске повеље о локалној самоуправи</p> <p>ПВ (2020): 3 ЦВ (2025): 4</p> <p>Удео расхода ЛС у консолидованим јавним расходима у Републици Србији</p> <p>ПВ (2019):14,75% ЦВ (2025):18%</p> <p>Капацитет ЈЛС за примену начела доброг управљања у складу са индексом доброг управљања</p> <p>ПВ (2018): 39% ЦВ (2025): 55%</p> <p>Доступност и квалитет спровођења приоритетних јавних услуга локалне самоуправе</p> <p>ПВ: биће утврђено 2023. ЦВ: биће утврђено 2023.</p>
---	---

VII. ПОСЕБНИ ЦИЉЕВИ И МЕРЕ ЗА СПРОВОЂЕЊЕ РЕФОРМЕ СИСТЕМА ЛОКАЛНЕ САМОУПРАВЕ

Како би се остварио општи циљ реформе система локалне самоуправе, дефинисана су 4 посебна циља и њима припадајуће мере који воде планираним крајњим исходима Програма за реформу система локалне самоуправе.

У складу са њима, нови и унапређени систем локалне самоуправе подразумева, између осталог, редефинисање положаја и значаја локалне самоуправе и примену начела супсидијарности у управљању јавним пословима, пуно учешће грађана и локалне заједнице у процесу доношења одлука на локалном нивоу, стабилан и одржив систем финансирања локалне самоуправе који обезбеђује предвидивост и довољност прихода локалне самоуправе, даљи развој капацитета локалне самоуправе и реформисање и оптимизацију њене организације у складу са потребама локалне заједнице, дугорочно планирање локалног развоја и подстицање локалног економског развоја, наставак реформе ефикасности рада локалне управе и локалних јавних служби и јачање квалитета и доступности њихових услуга грађанима и привреди, као и унапређење међуопштинске сарадње и међусобних односа различитих нивоа јавне власти у заједничком управљању јавним пословима и развоју Републике Србије.

ПОСЕБНИ ЦИЉ 1: УНАПРЕЂЕН ПОЛОЖАЈ И ОДГОВОРНОСТ ЛОКАЛНЕ САМОУПРАВЕ

Достизање овог посебног циља треба да допринесе јачању локалне самоуправе као посебног нивоа јавне власти и управе, кроз даље усаглашавање Републике Србије са Европском повељом о локалној самоуправи (ЕПЛС) и пуну имплементацију њених одредби у систему локалне самоуправе у Србији. Веома битан део овог правца деловања јесте даљи развој одговорности локалне самоуправе кроз интензивирање партиципације грађана у одлучивању о пословима локалне самоуправе и реформа изборног система, која треба да унапреди непосредну везу изабраних одборника и грађана и пуну територијалну представљеност локалних заједница у локалној скупштини. Део правца повећања одговорности

локалне самоуправе чине и даље активности на развоју примене начела доброг управљања у свим областима које су део локалне самоуправе. У том смислу, неопходна је дубинска подршка за јачање локалних капацитета, али и значајан напор локалних власти да јачају своје капацитете, како би могле да што темељније наставе са имплементацијом својих надлежности и, посебно, применом начела доброг управљања у пракси локалне самоуправе.

С обзиром на надлежности виших нивоа јавне управе (у формулисању јавних политика, нормирању система локалне самоуправе у складу ЕПЛС и надзору над извршавањем поверених и изворних надлежности локалне самоуправе), за пуно остваривање и даљи развој локалне самоуправе, потребно је и да се унапреде њихови капацитети и механизми за надзор и међусобну координацију јавних политика у различитим секторима. Даља интензивнија реформа локалне самоуправе претпоставља и дијалог унутар јавне управе, односно пуно учешће локалних власти у формулисању јавних политика и прописа који се односе на локалну самоуправу, како би оне могле да буду на време упознате са планираним јавним политикама, али и да укажу на потребе које постоје на нивоу локалне самоуправе.

Показатељ исхода	Полазна вредност	2021.	2022.	2023.	2024.	2025.
Степен ратификације ЕПЛС	3 (2020)	3	4	4	4	5
Просечна вредност индекса у издвојеним областима : 1) одговорност; 2) транспарентност, отвореност и партиципација	43% (2018)	45%	/	58%	/	60%
Укљученост локалних власти у израду националних прописа који уређују њихов рад	3 (2020)	3	/	4	/	5

Мера 1.1. Наставак усклађивања правног оквира Републике Србије за локалну самоуправу са принципима Европске повеље о локалној самоуправи

Република Србија прихватила је примену Европске повеље о локалној самоуправи Савета Европе 2007. године. Приликом ратификације ЕПЛС, Република Србија је прихватила 24 одредбе овог документа. Том приликом Република Србија није прихватила 6 одредби ЕПЛС (члан 4. став 3, члан 5, члан 6. ст. 1. и 2, члан 7. став 2 и члан 8. став 3). Велики број земаља из Европе, укључујући и земље које су некада биле део државне заједнице у којој је била и Србија, прихватиле су све одредбе овог документа (Хрватска и Словенија). Правни оквир Републике Србије треба да буде у потпуности усклађен са принципима Европске повеље о локалној самоуправи, пре свега кроз пуну ратификацију ЕПЛС. Као надградњу на то, треба анализирати и потребу за усклађивањем секторских закона са ЕПЛС. За даљи развој система локалне самоуправе посебно је важно да се размотри и прихвати примена начела супсидијарности (члан 4. став 3. ЕПЛС), у складу са којим јавне послове првенствено треба да обављају јавне власти које су најближе грађанима, осим када обим, природа тих послова односно захтеви ефикасности на налажу другачије. Супсидијарност представља темељно начело европског концепта локалне самоуправе, које је основ за добро организовање система јавне управе и за развој локалне самоуправе и локалне демократије у целини.

Полазећи од потребе да се настави усаглашавање са ЕПЛС, биће припремљена *ex ante* анализа утицаја наставка ратификације ЕПЛС на правни систем Републике Србије и Предлог Закона о изменама и допунама Закона о ратификацији ЕПЛС, како би се извршило даље усклађивање система локалне самоуправе у Србији са најважнијим европским документом у овој области. Међутим, формално прихватање одредби ЕПЛС не обезбеђује да се сва њена начела и спроведе у пракси. Кроз процес припреме реформе система локалне самоуправе добијен је увид да то није случај и суштински садржај појединих начела ЕПЛС још увек није заживео у потпуности у систему локалне самоуправе и у правном оквиру који га уређује. Полазећи од тога, након завршетка процеса додатне ратификације ЕПЛС, биће

припремљена посебна анализа о усклађености системских и секторских прописа који уређују институционални оквир, садржину, финансирање, надлежности и спровођење послова локалне самоуправе у појединим областима како би се утврдио степен њихове усаглашености са начелима ЕПЛС. По завршетку ове анализе биће припремљене адекватне измене ових прописа како би се одредбе ЕПЛС у пуном обиму примениле у пракси локалне самоуправе.

Мера 1.2. Унапређење изборног система и јачање капацитета локалне администрације за спровођење локалних избора

Први корак у даљој реформи изборног система биће израда посебне анализе потребних промена и могућих изборних решења и њихове симулације у постојећем системском и територијалном оквиру локалне самоуправе. Детаљне симулације ефеката могућих изборних промена треба да обезбеде првенствено закључке у вези са пуним обезбеђивањем равноправне територијалне представљености свих делова једне ЈЛС и представљености мањинских заједница у локалној скупштини. Након израде анализе могућих измена изборног система и симулације ефеката различитих модела, биће организован дијалог са политичким странкама, стручном јавношћу, цивилним друштвом и грађанима о реформи изборног система. Циљ овог дијалога јесте дефинисање правца изборне реформе око којег ће се постићи максимална могућа сагласност кључних актера и опште јавности. Након спровођења иницијалног дијалога, покренуће се процес припреме новог правног оквира за локалне изборе и спровести широка јавна расправа о нацртима нових прописа и након тога њихово усвајање. По усвајању новог правног оквира за локалне изборе, биће припремљен нови приручник за спровођење локалних избора у сарадњи МДУЛС и СКГО (у складу са претходном праксом издања два приручника). Коначно, с обзиром на то да је потребно значајно унапредити квалитет спровођења изборних процедура, требало би да нови правни оквир уведе обавезу стручног усавршавања за руководство локалних изборних комисија (првенствено председнике и секретаре локалних изборних комисија). У склопу тога биће израђен национални програм е-обуке, који ће се периодично спроводити с циљем изградње знања у локалној изборној администрацији и добијања сертификата за спровођење локалног изборног поступка.

Мера 1.3. Унапређење правног оквира и процедура за непосредно учешће грађана у управљању локалном самоуправом

Слично претходној, и овом мером се предвиђа предузимање свих неопходних корака за усвајање новог закона о референдуму и народној иницијативи, као и изградњу капацитета за његову примену на нивоу локалне самоуправе. Нови закон о референдуму је преко потребан из више разлога, од којих су кључни усклађивање ове области са Уставом (постојећи закон, који је на снази од половине деведесетих, другачије уређује поједина питања) и модернизација правног оквира у складу са новим тенденцијама заснованим на Додатном протоколу ЕПЛС о праву да се учествује у пословима локалних власти, најбољој компаративној и међународној пракси (првенствено препорукама Венецијанске комисије и Савета Европе). Основу за усвајање овог новог прописа чини Нацрт закона о референдуму и народној иницијативи који је прошао јавну расправу током јесени 2019. године. Након усвајања новог закона о референдуму и народној иницијативи, биће припремљен посебан приручник за спровођење овог прописа са моделима (формама) докумената који се користе у процедури иницирања и организације референдума и народне иницијативе. Коначно, с обзиром на то да је планирано да нови пропис унесе значајне измене у овој области, као и да буде подлога за већи ангажман грађана, у организацији МДУЛС и СКГО биће спроведена два програма изградње капацитета локалне администрације за његово спровођење (путем семинара за начелнике управа и регионалних обука за запослене у локалној администрацији и скупштинским службама). Поред усвајања новог правног оквира за референдум и народну иницијативу и јачања капацитета локалне администрације да обезбеди квалитетно спровођење процеса и процедура у овој области, изменама Закона о локалној самоуправи уредиће се јасна обавеза органа локалне самоуправе да објављују и ажурно одржавају електронске базе локалних прописа, стратешких и програмских докумената како би грађани имали могућност да се упознају са стратешким, правним и финансијским оквиром који регулише питања из домена локалне самоуправе и да, по потреби, иницирају његово унапређење.

Мера 1.4. Унапређење учешћа локалне самоуправе у процесу израде националних прописа и јавних политика

Да би се развијали њени потенцијали и капацитети, локална самоуправа треба да буде интензивније укључена у поступке израде прописа и јавних политика на централном нивоу, и то оних који се на њу односе. Овај принцип препознат је постојећим Законом о локалној самоуправи, који предвиђа да ЈЛС могу учествовати самостално или преко својих асоцијација у припреми прописа који су од посебног значаја за остваривање и развој локалне самоуправе. Упркос позитивним променама у претходних неколико година, овај начелни принцип и даље се не остварује у потпуности, односно у потребној мери. Да би се осигурало спровођење пуних консултација локалних власти у вези са прописима који су непосредно важни за њихово деловање, планирана је измена и допуна Закона о локалној самоуправи којом ће увести обавеза националних власти да укључе јединице локалне самоуправе, односно националне асоцијације локалних власти у процес припреме нацрта докумената јавних политика, закона и других општих аката који уређују питања од интереса за локалну самоуправу. Слична обавезност сарадње постоји у бројним европским земљама (негде је регулисана уставом, негде системским законом, а негде неписаним обавезујућим правилима у процесу припреме јавних политика и прописа), па и на нивоу региона или ентитета унутар држава.¹⁸² Иако поједини други прописи (Закон о државној управи и Закон о планском систему) већ уређују питање консултација са заинтересованом јавношћу, због значаја локалне самоуправе у систему јавне управе и велике одговорности коју имају градови и општине у спровођењу великог дела јавних политика и прописа, неопходно је да се изменом Закона о локалној самоуправи уведе обавезност консултација са локалним властима и/или њиховом асоцијацијом у процесу припреме јавних политика и прописа који су значајни за локалну самоуправу. Консултације са локалним властима посебно су важне у процесу европских интеграција. Према појединим анализама, близу 70% политика и прописа ЕУ примењује се на нивоу јавне управе који је испод државног нивоа. Зато је веома важно да локалне власти и њихова национална асоцијација буду укључене у процес преговарања о чланству у ЕУ. Са тим у вези планирана је измена и допуна прописа који уређују институционални оквир за преговоре о приступању Републике Србије ЕУ, с циљем укључивања представника ЈЛС односно националне асоцијације локалних власти у ред обавезних учесника у радним телима која се баве у областима (преговарачким поглављима) у којима постоји делокруг локалне самоуправе у Републици Србији. Коначно, део ове мере јесте и сарадња МДУЛС и СКГО на редовном информисању локалних власти о кључним усвојеним променама правног оквира и њиховом утицају на делокруг, одговорности и овлашћења локалне самоуправе (коришћењем сервиса СКГО *Law Alert*).

Мера 1.5: Даљи развој капацитета локалне самоуправе за примену начела доброг управљања

Овом мером се предвиђа наставак већ започетих активности усмерених на примену принципа добре управе, кроз различите видове подршке, обуке, промоције и анализе, укључујући ту посебно интензивну примену Етичког кодекса понашања функционера локалне самоуправе, спровођење годишњег конкурса за најбољу праксу у примени добре управе и континуирано вредновање учинка ЛС кроз индекс доброг управљања, који су развили СКГО и МДУЛС. У склопу подршке локалним властима, акценат биће стављен на спровођење пакета подршке за развој капацитета за унапређење административне ефикасности и делотворности, као и пакета за унапређење антикорупцијских политика на локалном нивоу. Такође, у наредном периоду планира се интензивно спровођење програма обука из Општег програма запослених у ЈЛС у области добре управе. Посебна пажња биће усмерена на усвајање и примену новог Етичког кодекса функционера локалне самоуправе (који је усвојила скупштина СКГО) и обуку за његову примену. Коначно, МДУЛС и СКГО наставиће успешно организовање годишњег конкурса за награђивање ЈЛС за примену принципа доброг управљања и примере најбоље праксе у овој области.

Мера 1.6: Унапређење вертикалног и хоризонталног надзора у обављању изворних и поверених послова ЈЛС

¹⁸² На пример Закон о локалној самоуправи Републике Српске предвиђа дужност органа републичке управе да асоцијацији ЛС достављају нацрте и предлоге закона и општих аката на изјашњење

Квалитетан систем надзора над обављањем изворних и поверених послова ЈЛС предуслов је за квалитетно испуњавање одговорности локалне самоуправе. У том смислу ова мера предвиђа његово унапређење, што подразумева свеобухватну измена правног оквира (Закон о локалној самоуправи, Закон о државној управи и Уредбе о управним окрузима), као и јачање техничких и стручних капацитета у циљу квалитетнијег вршења надзора, уз посебан фокус на редефинисању система управних округа. Први ниво унапређења усмерен је на редефинисање процеса другостепеног одлучивања у области изворних послова и разматрање могућности за оснивање посебног локалног органа или међуопштинског органа који обављао ове послове како би се питање управног одлучивања изместило из општинског или градског већа, које је првенствено политички орган. Следећи ниво промена јесте наставак јачања надзорне функције локалне скупштине, како према извршним органима тако и према јавним предузећима и установама чији је оснивач локална самоуправа. Трећи ниво реформе представља унапређење надзорне функције органа државне управе. У вези са тим, првенствена пажња биће посвећена програмима стручног усавршавања за јачање стручних капацитета запослених у ресорним министарствима за квалитетно праћење стања у локалној самоуправи. Приоритет јесте и разматрање и потенцијално редефинисање улоге управних округа и подручних јединица ресорних министарстава у правцу још квалитетнијег остваривања функције надзора над спровођењем поверених послова ЈЛС, уз могуће функционално јачање самих округа као основног система надзора у овој области. Коначно, ради остваривања квалитетног надзора над радом ЈЛС, смањивања оптерећења самих локалних власти сталним и *ad hoc* захтевима за извештавањем о различитим питањима и, посебно, обједињавања кључних података и информација о систему локалне самоуправе, планирана је израда јединственог електронског портала за праћење информација и података о локалној самоуправи у Републици Србији.

ПОСЕБНИ ЦИЉ 2: УНАПРЕЂЕН СИСТЕМ ФИНАНСИРАЊА ЛОКАЛНЕ САМОУПРАВЕ

Систем финансирања ЛС треба да буде стабилан и предвидив и да омогући дугорочно планирање и финансирања локалних јавних функција. Он треба да буде такав да доведе до већег учешћа прихода и расхода ЈЛС у укупним јавним приходима и расходима опште државе, што је предуслов за већу фискалну децентрализацију и самосталност локалне самоуправе, али и такав да унапреди структуру расхода ЈЛС у правцу већег учешћа инвестиција. То претпоставља и већу финансијску дисциплину и контролу управљања финансијама у локалним самоуправама, као и одговарајући ниво сарадње са грађанима и вишим нивоима власти ради адекватнијег планирања и праћења система јавних финансија.

Показатељ исхода	Полазна вредност	2021.	2022.	2023.	2024.	2025.
Удео пореских прихода ЛС у укупним пореским приходима у Републици Србији	10,12% (2020)	10,4%	10,7%	11,2%	11,7%	12,3%
Удео капиталних издатака у укупним издацима локалне самоуправе	15,54% (2019)	16%	16,3%	16,7%	17,2%	17,5%

Мера 2.1: Реформа система финансирања локалне самоуправе и подршка развоју фискалне децентрализације

У оквиру ове мере, предвиђа се предузимање неопходних корака за даље унапређење система финансирања локалне самоуправе и за подршку унапређењу капацитета ЈЛС за администрирање локалних изворних прихода. С обзиром на то да је систем финансирања дефинисан системским Законом о финансирању локалне самоуправе, који се примењује од 2007. године, и другим прописима који уређују буџетски систем или законима који уређују поједине приходе ЈЛС, као и да је овај правни оквир више пута значајно унапређиван у претходној деценији, постоји потреба да се изврши анализа примене постојећег система

финансирања локалне самоуправе. Поред примене правног оквира за финансирање локалне самоуправе, посебно треба сагледати стање прихода и примања, као и расхода и издатака јединица локалне самоуправе (у смислу начина планирања и остваривања прихода и примања, односно планирања и извршења расхода и издатака, њихове усклађености са смерницама Министарства финансија и др.). Након тога, на основу закључака из ових анализа, треба приступити дефинисању могућег правца за унапређење система финансирања локалне самоуправе – кроз реформу системског правног оквира уколико она буде била потребна и кроз обавезно даље интензивно јачање капацитета за управљање локалним финансијама и за унапређење праксе локалне самоуправе.

Систем финансирања локалне самоуправе треба да обезбеди пуну стабилност и предвидиво планирање прихода у локалним самоуправама. Даље реформе треба да воде додатном унапређењу транспарентност система трансфера ка локалним буџетима и да на средњи рок успоставе оквир за јачање прихода локалне самоуправе и фискалне децентрализације у Републици Србији. Стабилношћу локалних прихода, који не би смели бити предмет честих измена, и добрим планирањем и анализом ефеката расподеле и примене постојећих и, посебно, нових послова локалне самоуправе и јавних расхода и трошкова за њихово спровођење, треба обезбедити максималну могућу равнотежу локалних јавних финансија. Реформе система финансирања треба да охрабре ЈЛС да унапреде структуру локалних расхода кроз повећање учешћа капиталних издатака у својим буџетима.

У процесу даље реформе система локалних финансија треба посебно сагледати положај и подстицаје односно мере за даљу подршку за оне општине које припадају групи континуирано неразвијених односно девастираних ЈЛС. Социјално-економски и демографски изазови којима су оне изложене дуги низ година, траже посебан приступ и посебно профилисане мере финансијске подршке како би оне биле у могућности да покрену свој развој и подигну квалитет јавних услуга грађанима.

Веома је важно у даљем процесу унапређења система финансирања локалне самоуправе остварити шири дијалог националног и локалног нивоа јавне власти, првенствено кроз активирање Комисије за финансирање ЈЛС, али и дијалог унутар самих локалних власти и са другим важним партнерима (цивилно друштво, пословна и привредна удружења, регионалне развојне агенције и др.), што би требало да доведе до добрих решења у вези са реформом правног оквира и унапређењем праксе локалне самоуправе. Функционисање Комисије за финансирање локалне самоуправе је посебно важно за даље унапређење процеса планирања локалних финансија и са становишта обезбеђења отворености система финансирања локалне самоуправе и давања препорука за унапређења у том смислу.

Поред унапређења системских решења за финансирања локалне самоуправе, посебно је потребно наставити пружати подршку раду локалних пореских управа, које су основа за успешну и одрживу фискалну децентрализацију. У наредном периоду то ће бити додатно важно ако се има у виду то да оне, у склопу процеса даље децентрализације управљања јавним приходима, преузимају нове надлежности у вези са администрирањем пореза на имовину (у делу пореза на пренос апсолутних права и пореза на наслеђе и поклон), што имплицира потребу за додатном подршком ЛПА у развоју техничких и људских капацитета за администрирање локалних јавних прихода.

Мера 2.2: Унапређење процеса планирања буџета

Кроз ову меру предвиђена је директна подршка одређеном броју ЛС за израду средњорочних планова којима се операционализују планови развоја и остала планска документа кроз усаглашавање са буџетским планирањем (укључујући и извештавање о учинцима буџетских програма и о спровођењу средњорочних планова, примену родно одговорног буџетирања и координацију локалних актера значајних за ове процесе). Наставиће се саветодавна подршка и изградња капацитета свих ЛС у Србији, како кроз припрему и реализацију програма стручног усавршавања намењених свим ЛС, умрежавање ЛС и размену информација и успешних пракси, тако и кроз разраду даљих инструкција за ЛС и, по потреби, модела и помоћних докумената.

Мера 2.3: Повећање транспарентности и отворености локалних финансија

Одговорност и отвореност јавне управе на свим нивоима представљају стандард модерних демократских друштава и један од циљева којима је Србија посвећена, како својим јавним политикама тако и као учесница међународних аранжмана који се односе на јавну управу и јавне финансије (СИГМА принципи, Партнерство за отворену управу итд.). Значајан искорак у правцу достизања стандарда и праксе држава чланица ЕУ, али и земаља у окружењу представљало би повећање доступности информација о локалним јавним финансијама. Парцијални елементи и поједини параметри у овом домену публикују се кроз билтене јавних финансија МФИН, финансијске показатеље ЛС у оквиру аналитичког сервиса ЛС који води РСЈП и на порталу отворених података, који води Канцеларија за ИТ и е-управу. Међутим, доступни подаци или нису довољно детаљни или нису у потпуности актуелни (не односе се сви на текућу годину). Стога се у оквиру ове мере планира успостављање јавног приказа у електронски читљивом формату стања локалних буџета (планирање и извршење по свакој ЛС) у циљу омогућавања свеобухватног праћења јавних финансија свих ЛС.

У значајној мери опште оцене о добром управљању, квалитету и транспарентности рада ЛС заснивају се на сагледавању буџетских материјала и процеса. Иако је у претходном периоду учињено више важних корака у правцу веће транспарентности (уведена је обавезна јавна расправа о нацртима локалних буџета, повећан је број јавних расправа, значајан број ЛС има грађанске водиче кроз буџет, поједине ЈЛС су покренуле јавне буџетске портале и др.), остаје значајан простор за унапређење како у погледу квалитета, тако и у погледу примене од стране свих ЛС. Посебно је важно наставити деловање на подршци ЛС у процесу развоја буџетске транспарентности и партиципације и укупној транспарентности буџетског календара (праћења буџета – прихода и расхода током целе године, обавештавање јавности о извршењу буџета и реализованим инвестицијама, објављивање података о кредитној способности и задужености ЈЛС, доступност извештаја о ревизији завршног рачуна буџета ЛС итд.). Стога се планира интензивирање изградње капацитета носилаца ових процеса у ЛС, како кроз стручно усавршавање, тако и кроз даље моделовање помоћних материјала и алата и појачану промоцију важности процеса транспарентности локалних јавних финансија. Посебну пажњу треба посветити електронским решењима која су лако доступна и разумљива грађанима. У том смислу, на бази искустава стечених кроз пилотирање иницијативе за већу отвореност података о локалним буџетима, планирана је надоградња модела индивидуалних буџетских портала градова и општина (на којима је део ЈЛС већ радио са СКГО) и подршка заинтересованим градовима и општинама за успостављање њихових буџетских и инвестиционих портала, као и подстицање и праћење усвојених пракси од стране ЛС за ажурно објављивање месечних извештаја о извршењу буџета.

Мера 2.4: Интензиван развој система интерне финансијске контроле у јавном сектору (ИФКЈ) на локалном нивоу

У наредном периоду потребно је даље наставити активности усмерене на подршку ЈЛС у успостављању или даљем развоју система ИФКЈ, као и рад на јачању свести о значају ИФКЈ. Значајна искуства у подршци ЛС произлазе из рада на ИФКЈ са одабраним градовима и општинама у оквиру актуелних пројеката развојне помоћи, на основу којих се формира и база знања и снажи дијалог о јавним политикама на тему ФУК и ИР. Редифинисање регулаторног оквира у том смислу већ је започето кроз ревизију респективних правилника, фокусирање примене система на веће буџетске кориснике, сагледавање опција за увођење заједничких хоризонталних служби за ФУК на нивоу свих КЈС у ЈЛС или за више ЈЛС, предлагање целисходнијих решења за сертификацију интерних ревизора. Иако су констатовани позитивни помаци на нивоу целе јавне управе, даљи фокус треба да буде на обухватнијој примени система на локалном нивоу, уз јачање аспекта управљачке одговорности. У том смислу, планирани су, са једне стране, хоризонтална подршка градовима и општинама, заговарање и ефективан рад на унапређењу правног оквира, уз интензивно консултовање ЈЛС и јачање свести о значају ИФКЈ као интегралног дела локалних стратешких и оперативних процеса, и интензивније умрежавање ЈЛС по овим питањима. Поред тога, предвиђен је и наставак непосредне техничке помоћи у раду са изабраним ЈЛС кроз координацију доступних пројеката развојне сарадње и осигуравање што већег обухвата градова и општина и репродуковање резултата појединачних пакета подршке кроз размену добре праксе и дораду методолошких смерница и приручника са фокусом на ИФКЈ.

ПОСЕБНИ ЦИЉ 3: УНАПРЕЂЕНА ОРГАНИЗАЦИЈА И КАПАЦИТЕТИ ЛОКАЛНЕ САМОУПРАВЕ

Овај правац деловања политике усмерен је на унапређење организације и капацитета локалне самоуправе и подразумева организациону промену начина управљања локалним пословима кроз функционално редефинисање послова у оквиру јавне управе и, посебно, локалне самоуправе (кроз елиминисање преклапања надлежности, заокруживање целине надлежности ЛС у појединим областима, дефинисање критеријума за процену капацитета ЛС за спровођење надлежности и за њихово даље поверавање, увођење могућности преношења послова у две брзине или више корака, увођење могућности факултативних надлежности, јачање позиције градова и др.), успостављање јасне и доследне типологије организационих облика (органа, установа, предузећа и организација) преко којих се управља пословима локалне самоуправе и кроз интензивирање развоја међуопштинске сарадње у спровођењу послова локалне самоуправе. Основа ових реформи јесте будући договор у оквиру целе јавне управе о најрационалнијој расподели надлежности и о томе које су то јавне услуге приоритет у процесу преношења одговорности на локалну самоуправу. Основни критеријуми треба да буду економска ефикасност организације јавних послова, обезбеђени потребни капацитети за њихово обављање на конкретном нивоу јавне управе и већа доступност, бољи квалитет и јефтиније јавне услуге грађанима. Класификација расподеле надлежности треба да има у виду и различитости које постоје у вези величином, бројем становника, финансијским и административним капацитетима локалних самоуправа. Будућу функционалну класификацију надлежности треба да прати и адекватна расподела капацитета унутар јавне управе како би сваки ниво јавне власти, посебно онај који је најближи грађанима могао да у потпуности обавља своје послове. Даљи развој капацитета локалне самоуправе представља зато један од кључних приоритета. Првенствено је неопходно јачање људских ресурса у локалној самоуправи и модерних техничких и других претпоставки, како би обим послова ЈЛС био усклађен са њиховим финансијским, кадровским и другим неопходним ресурсима. Унапређење управљања локалном самоуправом подразумева и интензивно јачање капацитета локалних власти за планирање развоја локалне заједнице, дефинисање локалних јавних политика и увезивање свих ових активности са организационим, људским и финансијским капацитетима (буџетом) локалне самоуправе.

Показатељ исхода	Полазна вредност	2021.	2022.	2023.	2024.	2025.
<i>Капацитет ЈЛС за УЉР у локалној управи</i>	51% (2020)	56%	/	62%	/	68%
<i>Степен међуопштинске сарадње у спровођењу послова локалне самоуправе у Републици Србији</i>	4,83%	8,28%	17,24%	24,14%	34,48%	41,38%
<i>Увезаност развојног и буџетског планирања на нивоу ЈЛС</i>	0 (2020)	15%	30%	40%	50%	70%

Мера 3.1: Унапређење функције управљања људским ресурсима у локалној управи

Увођењем функције управљања људским ресурсима у локалну самоуправу, започет је низ промена и унапређења у циљу подизања функционалности и модернизације локалног службеничког система који треба да буде носилац и кључни фактор развоја квалитетног система локалне самоуправе. Усвајањем и ступањем на снагу Закона о запосленима у аутономним покрајинама и ЈЛС 2016. године успостављена су основна начела каријерног службеничког система за запослене у органима аутономне покрајине и ЈЛС. Иако је претходне

четири године урађено много на успостављању система за управљање људским ресурсима (УЉР), у наредном периоду неопходна су додатна унапређења и активности које треба да доведу до потпуно одрживог и функционалног система, заснованог на принципима меритократије, ефикасности и функционалности.

Како би се подржао даљи интензиван развој функције УЉР у локалној управи, у оквиру ове мере планирани су низ важних активности и различити видови подршке: обуке, техничка подршка, успостављање и развој информационог система за УЉР, хармонизација и измена правног и функционалног оквира и др. Један од првих корака и неопходних чинилаца за функционисање система за УЉР јесте пуна имплементација система плата и надокнада, која тренутно недостаје. Да би систем за УЉР био потпуно функционалан и компактан и да би у потпуности заживео, потребно је усвојити и у потпуности имплементирати категорије као што су каталог радних места, односно звања, положаја и функција у локалној самоуправи, платне групе и платни разреди, систем напредовања итд. Почетком примене Закона о платама службеника и намештеника у органима аутономне покрајине и јединицама локалне самоуправе биће пружена подршка свим локалним самоуправама за правилну и пуну имплементацију свих института које Закон прописује. Други приоритет јесте увођење компетенција, што ће додатно ојачати систем за УЉР на локалном нивоу и приближити га државнослужбеничком систему. Увођење и развој компетенција јесте сложен и континуиран посао и зато је неопходна интензивна подршка у овој области. Такође, увођење компетенција подразумева и значајне измене у свим процесима у оквиру УЉР као што су планирање и попуњавање радних места, оцењивање и каријерни развој, стручно усавршавање итд., што ће захтевати додатну подршку локалним самоуправама за успешну имплементацију ових процеса. Трећи важан приоритет јесте израда јединствене базе државних и локалних службеника, која ће значајно олакшати процес УЉР и омогућити боље управљање подацима запослених у локалној самоуправи. Коначно, у даљем процесу развоја функције један од приоритета (не и последњи) јесте и даља укупна подршка остваривању ове функције у пракси. У склопу тога потребно је наставити развој знања и капацитета локалне управе кроз обуке, размену праксе и припрему приручника и модела локалних докумената. Потребно је и наставити анализу препрека и изазова за УЉР, посебно оних који су повезани са неадекватном организационом структуром и различитим дисфункционалностима у функционисању локалне управе (кроз организационо-функционалне анализе управе) и обезбедити техничку подршку за њихово превазилажење и за даљу трансформацију локалне управе у правцу модерног и професионалног сервиса за грађане и привреду.

Мера 3.2: Унапређење процеса стручног усавршавања запослених у органима ЈЛС

Током 2017. године успостављена је Национална академија за јавну управу (НАЈУ), као кровна институција за стручно усавршавање у јавној управи, која уз Савет за стручно усавршавање запослених у ЈЛС и МДУЛС, чини институционални оквир за подршку ЈЛС и спровођење активности у области стручног усавршавања. Новим правним оквиром дефинисани су и номенклатура програма стручног усавршавања локалних службеника, процес утврђивања потреба, припреме и спровођења програма стручног усавршавања и започета је пуна имплементација новог система за стручно усавршавање. У наредном периоду, полазећи од оног што је до сада урађено, потребно је наставити изградњу одрживог система за стручно усавршавање. Слично претходној, и овом мером се предвиђа низ активности усмерених на унапређење процеса стручног усавршавања запослених у органима ЈЛС, кроз различите видове подршке и обуке, развој пратећих материјала и јачање капацитета, као и измену правног оквира.

Локалне самоуправе ће кроз низ активности бити подржане у процесу утврђивања потреба за стручним усавршавањем, припреми и спровођењу програма стручног усавршавања, планирању трошкова стручног усавршавања, као и у процесу вредновања и праћења ефеката обука. Такође, посебан акценат ће се ставити на развој и имплементацију иновативних обука уз примену савремених (неконвенционалних) облика и метода стручног усавршавања, са посебним освртом на стручно усавршавање руководилаца, као и на развој обука за приправнике. Значајна подршка локалним самоуправама се планира и за припрему и организовање обука методом електронског учења, ради обезбеђења једнаког приступа праву на стручно усавршавање репрезентативном броју државних службеника и запослених у јединицама локалне самоуправе. Посебан акценат ће се ставити на дефинисање улоге руководилаца у систему за стручно усавршавање, како кроз опис послова везаних за стручно усавршавање тако и кроз специфичне обуке које ће бити намењене руководиоцима. Све ове активности биће

усмерене ка томе да се изграђују капацитети који ће омогућити да ЈЛС самостално и континуирано припремају и реализују програме стручног усавршавања који су у њиховој надлежности и да у пуној мери користе програме који се спроводе од стране првенствено НАЈУ и ресорних министарстава, али и СКГО и других институција и организација које су део система стручног усавршавања локалних службеника.

Паралелно са наведеним активностима анализираће се и припремати у складу са закључцима и неопходне промене и унапређења правног и функционалног оквира за стручно усавршавање запослених у локалној самоуправи. Кроз анализу учинка важећег правног оквира за стручно усавршавање планира се утврђивање оптималних решења за унапређење и измене законских и подзаконских аката који регулишу област стручног усавршавања. Коначно, али не и последње, како би планиране активности биле успешно спроведене и постављене на одрживе основе, планирају се различите активности подршке које ће бити усмерене на унапређење институционалних капацитета на централном и локалном нивоу, који ће имати кључну улогу у остварењу већине циљева предвиђених овим програмом.

Мера 3.3: Подршка организационој и функционалној трансформацији локалне самоуправе и уједначавању организационих облика које оснивају ЈЛС за спровођење својих надлежности и послова

У процесу даље функционалне трансформације, праћење степена обављања послова локалне самоуправе у самим ЈЛС представља један од кључних приоритета. У оквиру тога наставиће се ажурирање листе надлежности и послова ЈЛС и биће спроведен процес верификације степена успостављених послова у приоритетним областима из јединственог пописа послова на узорку од 45 ЈЛС. Зарад системског заокруживање праћења остваривања надлежности локалне самоуправе, биће израђени алати за анализу остваривања функција и надлежности локалне самоуправе. Кључни алат јесте основна методологија за обрачун неопходних капацитета (финансијских, техничких и људских) који су потребни у ЈЛС за обављање постојећих и нових послова. Ова методологија ће бити припремљена и тестирана на групи кључних надлежности у смислу анализе трошкова и потребних капацитета за њихово остваривање.

Упоредо са тим, у сарадњи МДУЛС и СКГО, припремиће се функционално-организациони модели локалне управе и, уз финансијску подршку Швајцарске Владе, обезбедити техничка и финансијска подршка за њихову примену у једном броју пилот-ЈЛС. По завршетку овог процеса биће израђена посебна функционална анализа с циљем процене постигнутих организационих и, посебно, функционалних промена у овим локалним управама како би се дефинисале препоруке за организациону трансформацију локалних управа у Републици Србији. Део процеса организационе трансформације биће и уједначавање организационих облика које оснивају ЈЛС. У оквиру тога биће израђена анализа постојећих организационих облика које оснивају ЈЛС за спровођење својих надлежности и послова (правни основ и статус, организациона форма, интерно уређење, статус и однос са оснивачем, процес управљања организационим обликом, руковођење и др.).

У правцу даље системске реформе локалне самоуправе, а полазећи од претходних активности (анализе надлежности и послова, методологије за процену капацитета, организационе трансформације), биће припремљене две групе анализа: 1) анализа правилне расподеле постојећих надлежности ЈЛС у циљу прецизног дефинисања послова који се обављају у ЈЛС и елиминисања преклапања или сукоба надлежности различитих нивоа јавне управе односно незаокружености појединих надлежности ЈЛС; 2) анализа могућности за преношење нових послова јавне управе у циљу ефикасније расподеле одговорности између различитих нивоа власти.

Цео овај процес резултираће реформама правног оквира. Реформом Закона о локалној самоуправи и Закона о државној управи уредиће се постајање нових модалитета поверавања или преношења надлежности према ЈЛС (као што су: редефинисање претпоставки за поверавање послова ЈЛС, преношење послова различитим интензитетом преноса кроз проширивање надлежности градова, преношење послова ЈЛС у више корака, увођење могућности факултативне односно условне надлежности ЈЛС итд.). Упоредо са тим, у складу са налазима извршених анализа, биће припремљене измене секторских закона како би се наставила даља децентрализација послова, елиминисало преклапање надлежности у јавној управи односно заокружиле надлежности ЈЛС у појединим областима. Изменама и допунама

Закон о локалној самоуправи уредиће се организациони облици према природи послова које обављају јединице локалне самоуправе. Подзаконским актом који ће пратити ЗЛС биће уређена основна типологија организационих форми које оснива ЈЛС. Овај део нормативних претпоставки за организационо уједначавање установа и организација које оснивају ЈЛС биће финализован усклађивањем секторских закона у појединим областима. Сама имплементација трансформације односно уједначавања организационих облика ЈЛС у складу са новим правним оквиром, биће подржана програмом подршке ЈЛС од стране МДУЛС и СКГО (кроз израду приручника и модела локалних аката за трансформацију организационих облика и обезбеђивање континуиране саветодавне подршке ЈЛС и организовањем програма обуке за руководства ЈЛС и установа и организација које оне оснивају).

У укупном процесу подршке за организациону и функционалну трансформацију локалне управе, али и установа и организација које оснивају ЈЛС, посебна пажња биће посвећена малим ЈЛС (испод 20.000 становника). За потребе трансформације функција које се врше у овим ЈЛС, које најчешће имају највеће изазове у вршењу одговорности локалне самоуправе, биће припремљен посебан план подршке развоју њихових кадровских, финансијских и техничких капацитета.

Мера 3.4: Наставак развоја међуопштинске сарадње у спровођењу надлежности локалне самоуправе

Овом мером се предвиђа низ активности усмерен на даљи развој међуопштинске сарадње. У првој групи активности биће активности усмерене ка подршци практичном остваривању међуопштинске сарадње. Зарад тога биће обезбеђена саветодавна (стручна и техничка) подршка ЈЛС у процесу успостављања међуопштинске сарадње и алати за њено остваривање (модел међуопштинских споразума, смернице за закључивање и спровођење процеса МОС и др.). Поред стручне и техничке подршке, уз подршку Швајцарске Владе, МДУЛС ће обезбедити финансијску подршку пројектима међуопштинске сарадње у циљу интензивирања овог облика сарадње градова и општина. Друга група активности подразумева правне реформе које треба да унапреде нормативни оквир за остваривање међуопштинске сарадње. Посебан акценат биће стављен на усклађивање секторских прописа у циљу интензивирања међуопштинске сарадње у посебним областима (као што су: Закон о јавним предузећима, Закон о комуналним делатностима, Закон о превозу путника, Закон о водама и др.). Полазећи од резултата мера у области организационо-функционалне трансформације локалне самоуправе, а зарад обезбеђивања пуне доступности послова локалне самоуправе у свим ЈЛС, биће израђена посебна анализа могућности за успостављање обавезног облика међуопштинске сарадње и функционалног повезивања ЈЛС у обављању појединих послова локалне самоуправе. Оваква сарадња би првенствено била разматрана као могуће функционално решење за спровођење нових децентрализованих надлежности које би требало да буду пренете свим локалним самоуправама. Резултат те анализе биће припрема измена и допуна Закона о локалној самоуправи којима ће се, у складу са потребом и могућностима, спровести њени закључци. Коначно, ради креирања одрживог финансијског механизма полазећи од искуства МДУЛС, других националних и покрајинских органа и донатора, биће израђена *ex ante* анализа могућности за успостављање јединственог националног фонда за финансирање међуопштинске сарадње у обезбеђивању јавних услуга које пружају ЈЛС и, у складу са њеним налазима, дефинисане препоруке за његово правно и институционално успостављање.

Мера 3.5: Реформа планирања развоја локалне самоуправе

Законом о планском систему и усвојеним правилима за израду Плана развоја ЈЛС, на правно обавезујући начин уређује се успостављање конзистентног и усклађеног планског система, којим се конкретизују и уставне надлежности у области планирања на локалном нивоу. С обзиром на то да је 2020. године донета и Уредба којом се прецизирају обавезни елементи плана развоја ЈЛС, као и да су објављене Смернице за израду планова развоја јединица локалне самоуправе (које су предвиђене и Уредбом) за израду ових докумената, успостављене су све претпоставке за ефективан рад на новим кровним планским документима ЈЛС. У том смислу, окосницу ове мере чини подршка за израду Плана развоја. Будући да је циљ да све ЈЛС што пре започну нови плански циклус и усагласе локално развојно планирање са новим регулаторним оквиром користећи сопствене ресурсе и капацитете, у обухват ове мере улазе и активности пружања континуиране саветодавне подршке доступне свим

градовима и општинама, дораде инструктивних материјала и модела докумената, те обуке за запослене у ЛС са циљем оспособљавања за израду планских докумената и спровођење пратећих аналитичких и консултативних процеса.¹⁸³ За што ефективнији учинак ових процеса на локалном нивоу, важно је у оквиру ове мере размотрити измене и допуне Закона о планском систему са становишта прописаних рокова и интензивирати рад на усклађивању секторских прописа са системским Законом како би се осигурао ефикасан процес развојног планирања у ЈЛС (консолидовање и рационализација планских докумената ЈЛС). Успостављени аналитички сервис ЈЛС представља за сада најдиректнију и кориснички адекватну референтну базу података, коју користи све већи број ЈЛС. И због тога је нужно осигурати редовно ажурирање постојећих података и проширивање обухвата, увођењем нових области и сетова показатеља у оквиру тог сервиса, како би се додатно олакшало израда планских докумената ЛС, као и извештавање о њиховом спровођењу и учинцима. Коначно, будући да је потребно да градови и општине буду благовремено припремљени за примену стандарда и за услове функционисања по ступању Републике Србије у чланство ЕУ, у оквиру ове мере посебна пажња биће посвећена и оснаживању капацитета ЛС да своје развојно планирање ускладе са могућностима коришћења превасходно претприступних фондова ЕУ и затим структурних и инвестиционих фондова у оквиру кохезионе политике ЕУ (поглавље 22).

ПОСЕБНИ ЦИЉ 4: УНАПРЕЂЕН КВАЛИТЕТ И ДОСТУПНОСТ УПРАВНИХ И КОМУНАЛНИХ УСЛУГА И УСЛУГА ЈАВНИХ УСТАНОВА ЛС СВИМ КОРИСНИЦИМА

Овај правац деловања политике усмерен је према крајњим корисницима и његов исход треба да буду већа доступност и квалитет услуга локалне самоуправе према грађанима и привреди и последично већи степен њиховог задовољства услугама које добијају од стране локалних органа, организација, установа и предузећа. У оквиру тога, посебно је важно наставити даље реформе управних услуга, кроз поједностављење управних поступака и интензиван развој електронске управе и дигиталних услуга локалне самоуправе. Други важан аспект јесте интензиван развој посебно важних надлежности локалне самоуправе, као што су локални економски развој и подршка локалној привреди, јер од њеног јачања и економских потенцијала локалне заједнице, зависе и могућности локалне самоуправе да развија своје друге јавне услуге. Трећи сегмент у оквиру овог правца деловања јесте разматрање, планирање и покретање системских реформи у области услуга јавних установа које су део одговорности локалне самоуправе, као и у области функционисања комуналних делатности и јавних предузећа која су за њих задужена. Са овим је повезан и даљи наставак процеса јачања јавно-приватног партнерства као модела за обезбеђивање ефикаснијих и доступнијих јавних услуга локалне самоуправе.

Показатељ исхода	Полазна вредност	2021	2022.	2023.	2024.	2025
<i>Доступност и квалитет пружања приоритетних управних услуга локалне самоуправе</i>	Не постоји свеобухватни алат за мерење доступности и квалитета услуга ЈЛС у овој области	.	Израђен индекс за мерење доступности и квалитета услуга ЈЛС	Извршено прво мерење стања помоћу индекса		
<i>Доступност и квалитет пружања приоритетних услуга јавних установа локалне самоуправе</i>	Не постоји свеобухватни алат за мерење доступности и квалитета		Израђен индекс за мерење доступности и квалитета услуга ЈЛС	Извршено прво мерење стања помоћу индекса		

¹⁸³ Од изузетног значаја за успех примене новог планског система на локалном нивоу јесте учвршћивање повезаности јавних политика са буџетским/финансијским оквиром, средњорочним и инвестиционим циклусима у ЛС и конкретизација ове везе у самој поставци, изради и спровођењу планских докумената. У том смислу, планиране активности у оквиру мере директно су комплементарне са активностима предвиђеним у посебном циљу 2 (посебно у оквиру мера 2.2–2.4).

	услуга ЈЛС у овој области					
<i>Доступност и квалитет пружања приоритетних комуналних услуга локалне самоуправе</i>	Не постоји свеобухватни алат за мерење доступности и квалитета услуга ЈЛС у овој области		Израђен индекс за мерење доступности и квалитета услуга ЈЛС	Извршено прво мерење стања помоћу индекса		
<i>Степен задовољства корисника пруженим услугама локалне самоуправе</i>	Не постоји свеобухватни алат за мерење степена задовољства корисника пруженим услугама ЈЛС		Израђена методологија за периодично мерење степена задовољства корисника услуга ЈЛС	Извршено прво мерење степена задовољства корисника услуга ЈЛС		

Мера 4.1: Унапређење капацитета локалне самоуправе за спровођење управних услуга

У претходном периоду учињено је доста тога на оптимизацији, ефикасности и доступности управних услуга. Покренут је процес реформе административних поступака и трансформације начина организације управних услуга кроз развој јединствених управних места (услужних центара) и е-управе и дигитализације управних услуга. У вези са локалним управним услугама у наредном периоду потребно је наставити са подршком унапређивању ефикасности управних поступака. У том смислу, у сарадњи МДУЛС И СКГО континуирано ће се унапређивати модели административних поступака за обављање изворних послова ЈЛС. МДУЛС и СКГО ће координирати са ресорним министарствима унапређивање и усклађивање модела административних поступака за спровођење поверених послова ЈЛС. Наставиће се и интензивна подршка успостављању јединствених управних места за пружање локалних управних услуга, која је започета у претходном периоду, како би се унапредио капацитет локалне самоуправе за пружање управних услуга и за доступност и ефикасност ових услуга према грађанима и привреди. Процес даље реформе управних услуга подразумева, посебно, наставак интензивног развоја електронске управе и дигитализације, јер су то кључни алати за знатно већу ефикасност јавне управе и за приближавање јавних услуга грађанима и привреди у локалној заједници. У том смислу посебна пажња биће посвећена подршци за изградњу стручних и техничких капацитета локалне самоуправе за спровођење и унапређење е-управе, разматрању потенцијала за функционисање међуопштинских ИКТ центара и успостављању система за праћење напретка и мерење степена развоја електронске управе у ЈЛС, задовољства корисника и размену најбоље праксе и иновативних решења ЈЛС.

Мера 4.2: Покретање системских реформи комуналних делатности и услуга

Реформе у области комуналних делатности су један од кључних приоритета даље реформе система локалне самоуправе. Постојећа ситуација у овој области захтева низ реформских мера које ће обухватити како организациону трансформацију самих локалних јавних предузећа, управљања њима и финансирања делатности које спроводе (укључујући ту и систем наплате комуналних услуга), тако и интензиван развој доступности, обима и квалитета комуналних услуга у целини. Посебно питање у даљој реформи представља питање организације пружања ових услуга и даље трансформације у овој области (корпоративизација јавних предузећа, интеграција комуналних услуга, ЈПП, укључивање приватног сектора у управљање итд.) и интензивно јачање стручног, кадровског и техничког капацитета самих јавних комуналних предузећа. Даља реформа у овој области захтева и значајна улагања у комуналну инфраструктуру у предстојећем периоду, поготово у вези са усклађивањем комуналних делатности са потребама и приоритетима заштите животне средине. С обзиром на све то, овом мером се предвиђа израда посебног плана за реформу у области комуналних делатности. Први корак у том правцу биће образовање комисије која ће припремити предлоге мера и план за реформе у овој области. У склопу тога припремиће се *ex ante* анализа која ће, између осталог, сагледати питања функционисања комуналних предузећа, њихових

кадровских, техничких и финансијских капацитета, као и доступност и квалитет комуналних услуга и потребан обим улагања у комуналну инфраструктуру. Након израде ове анализе, кроз рад комисије, израдиће се предлог плана за реформу у области обављања комуналних делатности и функционисања комуналних предузећа (укључујући и мере и смернице за отклањање препрека у развоју комуналних предузећа и подстицање улагања у приоритетну комуналну инфраструктуру).

Мера 4.3: Креирање планског оквира за реформу функционисања локалних јавних установа и унапређење њихових јавних услуга

Као и претходна мери, и ова мера предвиђа стварање предуслова за реформу рада јавних установа чији су оснивачи ЈЛС. Даља реформа функционисања јавних установа чији су оснивачи ЈЛС, а тиме и дела услуга од јавног значаја у веома важним областима као што су социјална и дечија заштита, образовање, култура, спорт или положај младих, представља веома важан део укупне реформе система локалне самоуправе. Активности у овој области биће започете формирањем посебне интерресорне комисије која ће обухватити различита министарства у чијем делокругу су области у оквиру којих ЈЛС формирају јавне установе и обезбеђују јавне услуге. Први корак у том правцу биће образовање комисије која ће припремити предлоге мера и план за реформу у овој области. Кроз рад ове Комисије припремиће се *ex ante* анализа функционисања услуга од јавног интереса за које су, преко јавних установа које оснивају, задужене ЈЛС (засновано на посебним анализама у појединачним областима). Ова анализа ће сагледати питања функционисања ових јавних установа, њихових кадровских, техничких и финансијских капацитета, као и доступност и квалитет услуга за које су задужене (укључујући и питање потребе за инфраструктурним улагањем). Посебно важна питања које ће се сагледати јесу однос локалних јавних установа и оснивача, односно систем управљања, финансирања и надзора над радом локалних јавних установа и потенцијал и могућности за међуопштинско пружање ових услуга од јавног значаја. Након израде ове анализе, кроз рад интерресорне комисије, у зависности од налаза претходне анализе, израдиће се обједињени план или појединачни предлози планова за реформу функционисања локалних јавних установа и обезбеђивања услуга од јавног интереса које оне пружају.

Мера 4.4: Унапређење деловања локалне самоуправе на подстицању локалног економског развоја

Локални економски развој (ЛЕР) представља једну од изузетно важних надлежности локалне самоуправе. Од економског развоја у највећој мери зависи остварење квалитетних јавних услуга и у другим областима. За даљи интензиван развој функционисања ЈЛС у овој области предуслов су нормативне реформе и наставак интензивног развоја локалних капацитета, посебно у мањим и неразвијеним општинама. Нормативне реформе биће настављене кроз припрему предлога измена и допуна Закона о улагањима, којима ће се дефинисати обавеза усвајања локалног програма за ЛЕР од стране ЈЛС и сет послова ЈЛС у области ЛЕР-а и услуга према привреди. Интензивираће се и развој капацитета запослених у организационим јединицама за ЛЕР, али и у другим организационим јединицама локалне управе (кроз обуке и радионице које ће обухватити, између осталог, инструменте за подстицање привредног развоја и подршку привреди; стручна знања за праћење локалне привреде и израду програма за ЛЕР; деловање ЈЛС на привлачењу инвестиција; сарадњу ЈЛС са привредом; спровођење ЈПП; развој посебних сектора – туризам, пољопривреда итд.; припрему и спровођење пројеката за фондове ЕУ и др.). Посебна пажња биће посвећена малим и неразвијеним општинама којима је неопходна додатна подршка, како у спровођењу активности у области ЛЕР-а, тако и у развоју капацитета у локалној управи и финансирању подршке локалној привреди.

Мера 4.5.: Унапређење пружања јавних услуга ЈЛС кроз модел јавно-приватног партнерства

Уплив приватног сектора у обављање традиционалних послова локалне самоуправе може значајно да допринесе унапређењу пружања јавних услуга кроз јавно-приватна партнерства (ЈПП), за шта је неопходно омогућити различите видове подршке ЈЛС за спровођење пројеката ЈПП, и промовисати постојеће и потенцијалне пројекте. Без обзира на

значајан пораст пројеката ЈПП у претходном периоду, евидентан је недостатак капацитета за планирање, припрему и реализацију пројеката ЈПП. Како би се унапредили ситуација у вези са тим и капацитети ЈЛС за увођење овог модела у пружање њихових услуга, планирана је реализација низа активности које се огледају у директној подршци ЈЛС за управљање процесима везаним за ЈПП.

Израда свеобухватне и детаљне анализе стања у области ЈЛС ће бити први корак и неопходан предуслов за адекватно креирање подршке за ЈЛС у овој области. Анализа треба да покаже опште стање у овој области, све недостатке и препреке са којима се ЈЛС сусрећу, као и добре примере из праксе који могу да се користе као модели и у другим ЈЛС. Анализа ће, поред потреба за подршком, указати и на недостатке у правном оквиру и на основу тога ће бити припремљене препоруке за унапређење. С обзиром на сложеност области ЈПП и велику лепезу делатности у којима је спровођење модела ЈПП могуће, подршка у овој области ће бити конципирана у два правца. Први ће подразумевати опште видове подршке намењене свим ЈЛС, док ће се други правац односити на специфичну директну подршку ЈЛС везану за превазилажење конкретних проблема и изазова. ЈЛС ће добити општу подршку која се односи на израду модела аката неопходних за реализацију пројеката ЈПП, приручника за реализацију ЈПП, различитих обука итд., што ће такође допринети и одређеној административној унификацији поступања у припреми и реализацији пројеката ЈПП. Са друге стране, биће обезбеђена и техничка подршка за појединачне ЈЛС која ће подразумевати додатну директну подршку за превазилажење конкретних ситуација које могу бити препреке како у процесу одабира и припреме пројеката тако и у процесу операционализације и пружања услуга кроз модел ЈПП. Овај вид подршке ће се посебно односити на процесе анализе оправданости реализације ЈПП у одређеним областима, спровођења јавних набавки за одабир приватног партнера, контроле и мониторинга обављања делатности кроз ЈПП, заштите јавног интереса и др. Посебан вид подршке ће бити подршка промоцији потенцијалних и постојећих пројеката ЈПП кроз електронску платформу која ће бити успостављена и која ће допринети и транспарентности пројеката ЈПП на локалном нивоу.

VIII. ИНСТИТУЦИОНАЛНИ ОКВИР ЗА УПРАВЉАЊЕ РЕФОРМОМ СИСТЕМА ЛОКАЛНЕ САМОУПРАВЕ

Институционални оквир за управљање реформом локалне самоуправе и спровођење Програма за реформу система локалне самоуправе (Програм) састоји се из два нивоа: 1) оперативног административног нивоа и 2) политичког нивоа управљања овим процесом.

Први ниво, односно оперативно административно управљање и координација спровођења Програма налази се у **Министарству државне управе и локалне самоуправе (МДУЛС)**, које је у процесу спровођења Програма посебно задужено за:

- стручно, оперативно и административно управљање и координацију спровођења свих планираних активности;
- спровођење активности које су у делокругу министарства;
- подршку другим ресорним министарствима, службама и организацијама Владе у спровођењу активности које су у њиховом делокругу;
- комуникацију са партнерима и јавношћу у вези са остваривањем активности предвиђених Програмом;
- стручне послове за потребе Савета за реформу јавне управе у вези са праћењем остваривања Програма;
- припрему извештаја о спровођењу Програма, укључујући и извештаје за потребе процеса европских интеграција са аспекта спровођења докумената јавних политика у области реформе јавне управе и за потребе праћења примене Стратегије за реформу јавне управе.

У оквиру МДУЛС за оперативно спровођење и координацију задужен је Сектор за систем локалне самоуправе, у сарадњи са другим организационим јединицама унутар МДУЛС у складу са њиховим делокругом. МДУЛС ће у процесу спровођења активности планираних

Програмом за реформу система локалне самоуправе блиско сарађивати са Сталном конференцијом градова и општина – Савезом градова и општина Србије (СКГО), која је кључни партнер у спровођењу планираних активности. Зарад блиске координације и планирања заједничких активности, посебно с обзиром на то да ће део активности бити и финансијски подржане и од стране СКГО (и пројеката које спроводи ова организација), биће формиран заједнички оперативни тим за спровођење Програма, у којем ће учествовати МДУЛС, СКГО и други партнери у складу са потребама.

Други, политички ниво управљања процесом спровођења Програма биће Савет за реформу јавне управе¹⁸⁴, као централно стратешко тело Владе за реформу јавне управе. Савет јесте заједнички политички ниво координације процеса реформе јавне управе и реформе јавних финансија за нову Стратегију РЈУ. Будући да је реформа локалне самоуправе део реформе јавне управе и саме Стратегије РЈУ, ово тело представљаће политички ниво праћења спровођења Програма. Пошто је 13 чланова Владе укључено у рад Савета, кроз ово тело обезбеђена је и пуна координација ресорних министарстава у процесу управљања спровођењем Програма за реформу локалне самоуправе. Додатни основ за политички ниво управљања процесом спровођења Програма налази се у чињеници да је Савет за реформу јавне управе усвојио Полазне основе за израду Програма за реформу система локалне самоуправе, па наведена улога Савета представља континуитет у реализацији Програма. Са друге стране, да би се обезбедила пуна координација овог процеса у оквиру целе јавне управе, у рад Савета, када он буде разматрао питања спровођења Програма за реформу система локалне самоуправе, биће позивани и представници Владе Аутономне Покрајине и Сталне конференције градова и општина – Савеза градова и општина Србије (председник, генерални секретар и, по потреби, други чланови председништва СКГО). Административно-техничке послове за потребе Савета обавља Генерални секретаријат Владе, а стручне МДУЛС. У складу са чланом 22. Пословника Владе¹⁸⁵, Савет као повремено радно тело редовно извештава Владу (сваких 90 дана, односно квартално). На овај начин, Савет је у могућности да управља препознатим ризицима и да указује Влади на потребу за изменом постојећих или доношењем нови мера у процесу спровођења Програма за реформу система локалне самоуправе и уклањања појединих утврђених ризика.

¹⁸⁴ Влада Републике Србије формирала је ово тело Одлуком о образовању Савета за реформу јавне управе („Службени гласник РС”, бр. 81/16, 78/17, 66/18), доступној на: <http://www.pravno-informacioni-sistem.rs/SlGlasnikPortal/eli/rep/sgrs/vlada/odluka/2016/81/1/reg>. Између осталог, задатак Савета је и да: 1) промовише и прати спровођење Стратегије РЈУ и свих других хијерархијских нижих докумената јавних политика РЈУ, нарочито са становишта укључивања принципа и циљева реформе јавне управе у друге документе јавних политика; 2) утврђује предлоге за усклађивање хијерархијски нижих планских докумената са хијерархијски вишим планским документима у области реформе јавне управе и јавних финансија, усклађеност планских докумената у наведеним областима са преузетим међународним обавезама, као и усклађеност прописа са усвојеним планским документима; 3) разматра и даје претходно мишљење Влади о документима јавних политика, нацртима закона и другим актима који се односе на организацију и рад Владе, органа државне управе, а нарочито оне којима се предлаже оснивање нових државних органа, организација, служби или тела Владе. Саветом председава министар државне управе и локалне самоуправе, а замењује га министар финансија. С обзиром на то да се Стратегија РЈУ односи на шири систем управе, не само на државну управу, поред министра државне управе и локалне самоуправе и министра финансија, велики број ресорних министара и представника других државних органа чини чланство Савета.

¹⁸⁵ Пословник Владе РС („Службени гласник РС”, бр. 61/06 – пречишћен текст, 69/08, 88/09, 33/10, 69/10, 20/11, 37/11, 30/13, 76/14, 8/19 – др. Уредба), доступан на: <http://www.pravno-informacioni-sistem.rs/SlGlasnikPortal/eli/rep/sgrs/ministarstva%20poslovnika/2006/61/1/reg>.

ПРИЛОЗИ

1. АКЦИОНИ ПЛАН ЗА ПЕРИОД 2021–2023. ГОДИНЕ
2. ПАСОШ-ПОКАЗАТЕЉИ
3. ЛИСТА ЗАКОНА КОЈЕ ТРЕБА ДОНЕТИ ИЛИ ИЗМЕНИТИ
4. КОМУНИКАЦИЈА У ПРОЦЕСУ СПРОВОЂЕЊА РЕФОРМЕ СИСТЕМА ЛС
5. ОПИС ПРОЦЕСА И КЉУЧНИХ ИНСТИТУЦИЈА УКЉУЧЕНИХ У ИЗРАДУ ПРОГРАМА ЗА РЕФОРМУ СИСТЕМА ЛС

ПРИЛОГ 1: АКЦИОНИ ПЛАН ЗА ПЕРИОД 2021–2023. ГОДИНЕ

ПРИЛОГ 2: ПАСОШ-ПОКАЗАТЕЉИ

ОПШТИ ЦИЉ: СИСТЕМ ЛОКАЛНЕ САМОУПРАВЕ КОЈИ ОМОГУЋАВА ЕФИКАСНО И ОДРЖИВО ОСТВАРИВАЊЕ ПРАВА ГРАЂАНА НА ЛОКАЛНУ САМОУПРАВУ

Назив показатеља	Усаглашеност система локалне самоуправе са кључним принципима Европске повеље о локалној самоуправи	
Одговарајући општи, посебни циљ или мера	Успостављање система локалне самоуправе који омогућава ефикасно и одрживо остваривање права грађана на локалну самоуправу	
Тип и ниво показатеља	Квалитативни	Показатељ исхода
Јединица мере и природа	Композитна скала	Пожељна је већа вредност
Извор података за праћење показатеља учинка	Подаци МДУЛС	
Назив носиоца прикупљања података	МДУЛС, Сектор за систем локалне самоуправе, Душанка Јовановић, dusanka.jovanovic@mduls.gov.rs	
Учесталост прикупљања података	Подати се прикупљају на трогодишњем нивоу.	
Кратак опис показатеља и методологије израчунавања (формуле/једначине)	<p>Овај показатељ мери колико је Република Србија ускладила свој систем локалне самоуправе са Европском повељом о локалној самоуправи (ЕПЛС). Степен усклађености са ЕПЛС указује на развој квалитета система локалне самоуправе и јачање положаја и значаја локалних власти у систему јавне власти. У складу са ЕПЛС, свака држава је у обавези да прихвати најмање 20 одредби ЕПЛС. Такође, ситуација у свим чланицама Савета Европе и земљама које су прихватиле ЕПЛС предмет је периодичног мониторинга Конгреса регионалних и локалних власти Савета Европе (КЛРАЕ), који о томе објављује извештаје. С обзиром на то да је уобичајена трогодишња динамика мониторинга од стране КЛРАЕ, извештавање је на трогодишњем нивоу.</p> <p>Вредност показатеља се израчунава тако што се комбинацијом два показатеља (степен прихватања ЕПЛС и анализа мониторинга КЛРАЕ) одређује резултат у складу са дефинисаном скалом од 1 до 5:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Република Србија је прихватила 20 одредаба ЕПЛС и постоје примедбе мониторинга КЛРАЕ у вези са применом више од 50% прихваћених одредаба ЕПЛС у пракси 2. Република Србија је прихватила најмање 22 одредбе ЕПЛС и постоје примедбе мониторинга КЛРАЕ у вези са применом више од 40% прихваћених одредаба ЕПЛС у пракси 3. Република Србија је прихватила најмање 24 одредбе ЕПЛС и постоје примедбе мониторинга КЛРАЕ у вези са применом више од 30% прихваћених одредаба ЕПЛС у пракси 4. Република Србија је прихватила најмање 28 одредби ЕПЛС и постоје примедбе мониторинга КЛРАЕ у вези са 	

	применом више од 20% прихваћених одредби ЕПЛС у пракси 5. Република Србија је прихватила све одредбе ЕПЛС и постоје примедбе мониторинга КЛРАЕ у вези са применом до 10% прихваћених одредби ЕПЛС у пракси.									
Подаци о полазној вредности и години кад је измерена, као и тренду у прошлости	Тренд у прошлости									Полазна вредност
	2016.			2017.			2018.			2020.
	0			3			3			3
Подаци о циљним вредностима	2021.	2022.	2023.	2024.	2025.	2026.	2027.	2028.	2029.	2030.
	3	/	3	4	4	/	5	/	/	5
Процена успешности	Прихватљиво је одступање од једне оцене на планираној скали.									

Назив показатеља	Удео расхода ЛС у консолидованим јавним расходима у Републици Србији	
Одговарајући општи, посебни циљ или мера	Успостављање система локалне самоуправе који омогућава ефикасно и одрживо остваривање права грађана на локалну самоуправу	
Тип и ниво показатеља	Квалитативни и квантитативни	Показатељ на нивоу општег циља
Јединица мере и природа	% учешћа локалних расхода у консолидованим јавним расходима	Пожељна је већа вредност
Извор података за праћење показатеља учинка	Подаци ИСИБ АП и ЈЛС. Подаци из <i>Месечног билтена јавних финансија</i> , https://www.mfin.gov.rs/vrsta-aktivnosti/bilten-javnih-finansija/ Подаци Управе за трезор Министарства финансија, https://www.trezor.gov.rs/src/services/ Подаци из аналитичког сервиса ЈЛС, МДУЛС и РСЈП, https://rsjp.gov.rs/jls-baza/	
Назив носиоца прикупљања података	Министарство финансија, име и презиме, контакт СКГО, Милена Радомировић, milena.radomirovic@skgo.org	
Учесталост прикупљања података	Подаци се прикупљају до 30. септембра текуће године за претходну.	
Кратак опис показатеља и методологије израчунавања (формуле/једначине)	Овај показатељ показује степен учешћа расхода ЛС у консолидованим јавним расходима. Раст процента учешћа локалних расхода указује на већу децентрализацију јавних послова, коју треба да прати и већи удео у јавним расходима; повећање одговорности/надлежности и самосталности ЛС. Овај индикатор се израчунава тако што се укупни расходи локалне самоуправе (УРЛС) поделе са консолидованим јавним расходима ФОРМУЛА/ЈЕДНАЧИНА $\frac{\text{Укупни локални расходи}}{\text{Консолидовани јавни расходи}} \times 100$	
Подаци о полазној	Тренд у прошлости	
	Полазна вредност	

вредности и години кад је измерена, као и тренду у прошлости	2016.		2017.			2018.		2019.		
	14,31%		14,57%			14,87%		14,75%		
Подаци о циљним вредностима	2021.	2022.	2023.	2024.	2025.	2026.	2027.	2028.	2029.	2030.
	15,00%	15,5%	16,3%	17%	18%	18,5%	19%	20%	21%	22%
Процена успешности	Прихватљиво је одступање до 1,5% мање у односу на циљане вредности.									

Назив показатеља	Капацитет ЈЛС за примену начела доброг управљања	
Одговарајући општи, посебни циљ или мера	Успостављање система локалне самоуправе који омогућава ефикасно и одрживо остваривање права грађана на локалну самоуправу	
Тип и ниво показатеља	Квалитативни	Показатељ исхода
Јединица мере и природа	Индекс – композитни показатељи (сет различитих показатеља у посебној методологији прављеној за потребе СКГО)	Пожељна је већа вредност
Извор података за праћење показатеља учинка	Подаци из индекса добре управе СКГО	
Назив носиоца прикупљања података	СКГО, Марко Томашевић, marko.tomasevic@skgo.org	
Учесталост прикупљања података	Подаци се прикупљају до 31. децембра почев од 2021. године, и то сваке 2 године на репрезентативном узорку од минимум 30 ЈЛС (20%). Током 2021. године планирано је мерење на узорку од 60 ЈЛС (прво је било 2018. године).	
Кратак опис показатеља и методологије израчунавања (формуле/једначине)	<p>Овај показатељ показује степен просечног капацитета ЈЛС за испуњавање појединачних административних, функционалних и процесних захтева који се пред њих постављају, ради примене начела доброг управљања и уочавања недостатака у тој примени.</p> <p>Композитни индекс који за сваку појединачну локалну самоуправу показује разлику између 1) тренутног – достигнутог и 2) пожељног – „идеалног” стања добре управе, према унапред одређеним параметрима. Исказује се у процентима у односу на максимални могући скор. Индекс обухвата укупно 134 показатеља у пет области добре управе: (1) одговорност; (2) транспарентност и партиципација; (3) равноправност; (4) предвидивост, економичност/ефикасност и делотворност локалне самоуправе и (5) антикорупција. Мерења вредности индекса се спроводе на репрезентативном узорку локалних самоуправа.</p> <p>Индекс служи за самопроцењивање од стране градова и општина, а може се користити и за независну екстерну процену. С обзиром на карактер и функцију овог индекса, његова садржина прати еволуцију система јавне управе и усклађује се са њом како би овај алат могао да прати капацитет ЛС у складу са актуелним захтевима из јавних политика и прописа и са најбољом праксом. Кретање на индексу се прати кроз периодичну (двогодишњу) екстерну процену од стране СКГО и мери као процентуално стање на нивоу узорка ЈЛС.</p>	

Подаци о полазној вредности и години кад је измерена, као и о тренду у прошлости	Тренд у прошлости							Полазна вредност		
	2016.		2017.			2018.		2018.		
	/		/			39%		39%		
Подаци о циљним вредностима	2021.	2022.	2023.	2024.	2025.	2026.	2027.	2028.	2029.	2030.
	43%	/	50%	/	55%		60%	/	65%	70%
Процена успешности	Прихватљиво је одступање до 5% мање у односу на циљане вредности.									

Назив показатеља	Доступност и квалитет пружања приоритетних јавних услуга локалне самоуправе									
Одговарајући општи, посебни циљ или мера	Успостављање система локалне самоуправе који омогућава ефикасно и одрживо остваривање права грађана на локалну самоуправу									
Тип и ниво показатеља	Квалитативан					Показатељ на нивоу посебног циља				
Јединица мере и природа	Индекс – композитни показатељи (сет различитих показатеља у посебној методологији прављеној за потребе СКГО)					Пожељна је већа вредност				
Извор података за праћење показатеља учинка	Подаци из будућег извештаја МДУЛС о мерењу стања по композитном индексу									
Назив носиоца прикупљања података	МДУЛС, Сектор за систем локалне самоуправе, Душанка Јовановић, dusanka.jovanovic@mduls.gov.rs									
Учесталост прикупљања података	Подаци се прикупљају на трогодишњем нивоу (2023, 2026, 2029)									
Кратак опис показатеља и методологије израчунавања (формуле/једначине)	Овај показатељ биће развијен до краја 2022. године. Требало би да показује степен доступности и квалитета јавних услуга ЈЛС. Показатељ ће бити развијен у форми композитног индекса који ће мерити доступности и квалитет пружања управних услуга ЈЛС, услуга јавних установа које оснива и чији рад организује и финансира ЈЛС и комуналних услуга. Планирано је да композитни индекс у циљу денафикације доступности јавних услуга обухвати у основи све јавне услуге локалне самоуправе, а у циљу идентификације квалитета услуга ЈЛС, мерење ће бити спровођено на нивоу кључних односно приоритетних јавних услуга у све три области (управне услуге, услуге јавних установа и комуналне услуге). Само мерење ће се вршити на нивоу свих ЈЛС (путем упитника за ЈЛС), а верификација налаза биће извршена путем организације екстерног мерења на репрезентативном узорку ЈЛС који неће бити мањи од 30% укупног броја ЈЛС. Налази индекса биће приказани или у форми композитне формуле која одређује место на скали сваке анализирани ЈЛС (односно укупну просечну оцену) или у форми процентуалног степена остварења јавних услуга по индексу.									
Подаци о полазној вредности и години кад је измерена, као и тренду у прошлости	Тренд у прошлости					Полазна вредност				
	2016.	2017.	2018.	2020.						
	0	0	0	0						

Подаци о циљним вредностима	2021.	2022.	2023.	2024.	2025.	2026.	2027.	2028.	2029.	2030.
	0	Израђен индекс	Извршено мерење помоћу индекса	Биће утврђено 2023.						
Процена успешности	Прихватљиво одступање од планираних вредности биће утврђено након израде и спровођења првог мерења стања у ЈЛС помоћу овог индекса.									

ПОСЕБАН ЦИЉ 1: УНАПРЕЂЕН ПОЛОЖАЈ И ОДГОВОРНОСТ ЛОКАЛНЕ САМОУПРАВЕ

Назив показатеља	Степен ратификације Европске повеље о локалној самоуправи				
Одговарајући општи, посебни циљ или мера	Унапређен положај и одговорност локалне самоуправе				
Тип и ниво показатеља	Квалитативни	Показатељ на нивоу посебног циља			
Јединица мере и природа	Композитна скала	Пожељна је већа вредност			
Извор података за праћење показатеља учинка	Подаци МДУЛС				
Назив носиоца прикупљања података	МДУЛС, Сектор за систем локалне самоуправе, Душанка Јовановић, dusanka.jovanovic@mduls.gov.rs				
Учесталост прикупљања података	Подаци се прикупљају на трогодишњем нивоу				
Кратак опис показатеља и методологије израчунавања (формуле/једначине)	<p>Овај показатељ мери колико је Република Србија прихватила политички и правни оквир за уређивање система локалне самоуправе који је предвиђен Европском повељом о локалној самоуправи (ЕПЛС). Степен усклађености са ЕПЛС указује на постојање претпоставки за развој квалитетног система локалне самоуправе и јачање положаја и значаја локалних власти у систему јавне власти. У складу са ЕПЛС, свака држава је у обавези да прихвати најмање 20 одредби ЕПЛС.</p> <p>Вредност показатеља се израчунава применом скале од 1 до 5 на следећи начин:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Република Србија је прихватила 20 одредаба ЕПЛС 2. Република Србија је прихватила најмање 22 одредбе ЕПЛС 3. Република Србија је прихватила најмање 24 одредбе ЕПЛС 4. Република Србија је прихватила најмање 28 одредби ЕПЛС 5. Република Србија је прихватила све одредбе ЕПЛС. 				
Подаци о полазној вредности и години кад је измерена, као и тренду у прошлости	Тренд у прошлости			Полазна вредност	
	2017.	2018.		2019.	2020.
Подаци о циљним вредностима	3	3		3	3
	2021.	2022.	2023.	2024.	2025.
3	4	4	4	5	
Процена успешности	Прихватљиво је одступање од једне оцене на планираној скали током периода спровођења Стратегије односно на крају 2030. године.				

Назив показатеља	Просечна вредност индекса добре управе у издвојеним областима : 1) одговорност; 2) транспарентност, отвореност и партиципација				
Одговарајући општи, посебни циљ или мера	<i>Унапређен положај и одговорност локалне самоуправе</i>				
Тип и ниво показатеља	Квалитативни		Показатељ исхода		
Јединица мере и природа	Индекс – композитни показатељи (сет различитих показатеља у посебној методологији прављеној за потребе СКГО)		Пожељна је већа вредност		
Извор података за праћење показатеља учинка	Подаци из индекса добре управе СКГО				
Назив носиоца прикупљања података	СКГО, Марко Томашевић, marko.tomasevic@skgo.org				
Учесталост прикупљања података	Подаци се прикупљају до 31. децембра почев од 2021. године, и то сваке 2 године на репрезентативном узорку од минимум 30 ЈЛС (20%). Током 2021. године планирано је мерење на узорку од 60 ЈЛС (прво је било 2018. године).				
Кратак опис показатеља и методологије израчунавања (формуле/једначине)	Овај показатељ показује степен просечног капацитета ЈЛС за испуњавање појединачних административних, функционалних и процесних захтева који се пред њих постављају кроз индекс доброг управљања у областима (1) одговорности; (2) транспарентности и партиципације. Композитни индекс за сваку појединачну локалну самоуправу показује разлику између 1) тренутног – достигнутог и 2) пожељног – „идеалног” стања добре управе у конкретним областима, према унапред одређеним параметрима. Исказује се у процентима у односу на максимални могући скор. С обзиром на карактер и функцију овог индекса, његова садржина прати еволуцију система јавне управе и усклађује се са њом, како би овај алат могао да прати капацитет ЈЛС у складу са актуелним захтевима из јавних политика и прописа и са најбољом праксом. Кретање се мери као процентуално стање на нивоу узорка ЈЛС.				
Подаци о полазној вредности и години кад је измерена, као и тренду у прошлости	Тренд у прошлости			Полазна вредност	
	2016.	2017.		2018.	
	/	/		43%	
Подаци о циљним вредностима	2021.	2022.	2023.	2024.	2025.
	45%	/	58%	/	60%
Процена успешности	Прихватљиво је одступање до 5% мање у односу на циљане вредности.				

Назив показатеља	Укљученост локалних власти у израду националних прописа који уређују њихов рад			
Одговарајући општи, посебни циљ или мера	Унапређење положаја и одговорности локалне самоуправе			
Тип и ниво показатеља	Квантитативни		Показатељ на нивоу посебног циља	
Јединица мере и природа	% усвојених закона који се у већој мери односе на ЛС у чијој припреми су учествовале ЈЛС		Пожељна је већа вредност	
Извор података за праћење показатеља учинка	Извештај Сталне конференције градова и општина (СКГО) Извештаји ресорних органа о спроведеним јавним расправама о нацртима закона			
Назив носиоца прикупљања података	СКГО, Марко Томашевић, marko.tomasevic@skgo.org			
Учесталост прикупљања података	Двогодишње			
Кратак опис показатеља и методологије израчунавања (формуле/једначине)	Овај показатељ мери у којој мери су ЛС односно њихова национална асоцијација учествовале у припреми закона који се у значајнијој мери односе на локалну самоуправу. Вредност показатеља се израчунава тако што се број усвојених закона који се у значајнијој мери односе на ЛС у чијој припреми су учествовале ЈЛС или њихова национална асоцијација, дели укупним бројем усвојених закона који се у значајнијој мери односе на ЛС па се добијени резултат мери у складу са дефинисаном скалом од 1 до 5: <ol style="list-style-type: none"> 1. Више од 20% од усвојених закона који се у значајној мери односе на ЛС припремљено у консултацији или кроз директно учешће локалних власти или њихове националне асоцијације 2. Више од 40% од усвојених закона који се у значајној мери односе на ЛС припремљено у консултацији или кроз директно учешће локалних власти или њихове националне асоцијације 3. Више од 60% од усвојених закона који се у значајној мери односе на ЛС припремљено у консултацији или кроз директно учешће локалних власти или њихове националне асоцијације 4. Више од 80% од усвојених закона који се у значајној мери односе на ЛС припремљено у консултацији или кроз директно учешће локалних власти или њихове националне асоцијације 5. Више од 90% усвојених закона који се у значајној мери односе на ЛС припремљено у консултацији са локалним властима или њиховом националном асоцијацијом 			
Подаци о полазној вредности и години кад је измерена, као и тренду у прошлости	Тренд у прошлости			Полазна вредност
	2017.	2018.		2019.
	/	/		3
Подаци о циљним вредностима	2021.	2022.	2023.	2024.
	3	/	4	/
Процена успешности	Прихватљиво је одступање од једне оцене на планираној скали током периода спровођења Стратегије односно			

на крају 2030. године

ПОСЕБАН ЦИЉ 2: УНАПРЕЂЕЊЕ СИСТЕМА ФИНАНСИРАЊА КОЈИ ОМОГУЂАВА АДЕКВАТНО И ПРЕДВИДИВО ФИНАНСИРАЊЕ ЛОКАЛНЕ САМОУПРАВЕ

Назив показатеља	Удео пореских прихода ЛС у укупним пореским приходима у Републици Србији			
Одговарајући општи, посебни циљ или мера	Унапређења система финансирања који омогућава адекватно и предвидиво финансирање локалне самоуправе			
Тип и ниво показатеља	Квалитативни и квантитативни		Показатељ на нивоу посебног циља	
Јединица мере и природа	% учешћа локалних прихода у укупним јавним приходима		Пожељна је већа вредност	
Извор података за праћење показатеља учинка	Подаци ИСИБ АП и ЈЛС. Подаци из <i>Месечног билтена јавних финансија</i> Подаци Управе за трезор Министарства финансија, Подаци из аналитичког сервиса ЈЛС, МДУЛС и РСЈП, https://rsjp.gov.rs/jls-baza/			
Назив носиоца прикупљања података	Министарство финансија, име и презиме, контакт СКГО, Милена Радомировић, milena.radomirovic@skgo.org			
Учесталост прикупљања података	Подаци се прикупљају до 30. септембра текуће године за претходну.			
Кратак опис показатеља и методологије израчунавања (формуле/једначине)	Овај показатељ показује степен учешћа ЛС у расподели пореских прихода. Раст процента учешћа локалних пореских прихода указује на два позитивна процеса 1) већу децентрализацију јавних послова, коју треба да прати и већи удео у јавним приходима који су потребни за финансирање послова јавне управе; 2) повећање ефикасности ЛС у наплати локалних прихода од пореза којима се повећава укупан износ прихода локалне самоуправе без преношења нових прихода од вишег нивоа власти. Овај индикатор се израчунава тако што се укупни порески приходи локалне самоуправе поделе са пореским приходима државе. ФОРМУЛА/ЈЕДНАЧИНА $\frac{\text{Укупни локални порески приходи}}{\text{Укупни порески приходи државе}} \times 100$			
Подаци о полазној вредности и години кад је измерена, као и тренду у прошлости	Тренд у прошлости			Полазна вредност
	2016.	2018.	2019.	2020.
	/	/	9,87%%	10,12%

Подаци о циљним вредностима	2021.	2022.	2023.	2024.	2025.
	10,4%	10,7%	11,2%	11,7%	12,3%
Процена успешности	Прихватљиво је одступање до 0.5 % од циљане процентуалне вредности.				

Назив показатеља	Удео капиталних издатака у укупним издацима локалне самоуправе				
Одговарајући општи, посебни циљ или мера	Унапређење система финансирања који омогућава адекватно и предвидиво финансирање локалне самоуправе				
Тип и ниво показатеља	Квалитативни и квантитативни			Показатељ на нивоу посебног циља	
Јединица мере и природа	% учешћа капиталних издатака у укупним издацима локалне самоуправе			Пожељна је већа вредност	
Извор података за праћење показатеља учинка	Подаци ИСИБ АП и ЈЛС. Подаци из <i>Месечног билтена јавних финансија</i> Подаци Управе за трезор Министарства финансија Подаци из аналитичког сервиса ЈЛС, МДУЛС и РСЈП, https://rsjp.gov.rs/jls-baza/				
Назив носиоца прикупљања података	Министарство финансија, име и презиме, контакт СКГО, Милена Радомировић, milena.radomirovic@skgo.org				
Учесталост прикупљања података	Подаци се прикупљају до 30. септембра текуће године за претходну.				
Кратак опис показатеља и методологије израчунавања (формуле/једначине)	Овај показатељ показује степен учешћа капиталних издатака у издацима локалне самоуправе. С обзиром на то да је једна од кључних функција локалне самоуправе развој локалне комуналне и социјалне инфраструктуре (у образовању, социјалној заштити, култури, спорту, омладинској политици и др.) одређени ниво удела капиталних издатака у локалном буџету указује на сврсисходност употребе прикупљених локалних прихода. Овај показатељ се израчунава тако што се укупан износ капиталних издатака подели укупним износом издатака локалне самоуправе. ФОРМУЛА/ЈЕДНАЧИНА $\frac{\text{Укупни капитални издаци ЈЛС}}{\text{Укупни издаци ЈЛС}} \times 100$				
Подаци о полазној вредности и години кад је измерена, као и тренду у прошлости	Тренд у прошлости				Полазна вредност
	2016.	2017.	2018.	2019.	
	14,5%	13%	14,5%	15,54%	
Подаци о циљним вредностима	2021.	2022.	2023.	2024.	2025.
	16%	16,3%	16,7%	17,2%	17,5.%

Процена успешности	Прихватљиво је одступање до 0,5% од циљане процентуалне вредности.
---------------------------	--

ПОСЕБАН ЦИЉ 3: УНАПРЕЂЕЊЕ ОРГАНИЗАЦИЈЕ И КАПАЦИТЕТА ЛОКАЛНЕ САМОУПРАВЕ

Назив показатеља	Капацитет ЈЛС за управљање људским ресурсима у локалној управи			
Одговарајући општи, посебни циљ или мера	Унапређење организације и капацитета локалне самоуправе			
Тип и ниво показатеља	Квалитативни		Показатељ на нивоу посебног циља	
Јединица мере и природа	Индекс – композитни показатељи (сет различитих показатеља у посебној методологији прављеној за потребе СКГО)		Пожељна је већа вредност	
Извор података за праћење показатеља учинка	Подаци из индекса управљања људским ресурсима СКГО			
Назив носиоца прикупљања података	СКГО, Марко Томашевић, marko.tomasevic@skgo.org			
Учесталост прикупљања података	Подаци се прикупљају до 31. децембра почев од 2021. и то сваке 2 године на репрезентативном узорку од минимум 30 ЈЛС. Током 2020. године обављено је мерење на узорку од 70 ЈЛС.			
Кратак опис показатеља и методологије израчунавања (формуле/једначине)	<p>Овај показатељ показује степен просечног капацитета ЈЛС за испуњавање појединачних административних, функционалних и процесних захтева који се пред њих постављају у процесу управљања људским ресурсима у локалној управи. Такође, индекс указује и на степен капацитета локалне самоуправе да обезбеди адекватно функционисање и одговарајуће кадрове у локалној управи за обезбеђивање управних услуга према грађанима и привреди. Постојећи индекс за управљање људским ресурсима садржи мерења капацитета ЈЛС у следећим областима: 1) организација и планирање људских ресурса; 2) попуњавање радних места; 3) стручно усавршавање и оспособљавање запослених; 4) оцењивање запослених, дисциплинска одговорност и жалбени поступак и 5) комуникација, етика, вредности и култура организације.</p> <p>Индекс служи за самопроцењивање од стране градова и општина и, поред тога што је алат за процену капацитета, он има и карактер развојног алата јер садржи и смернице за унапређење рада ЛС. С обзиром на карактер и функцију овог индекса, његова садржина прати еволуцију система јавне управе и усклађује се са њом како би овај алат могао да прати капацитет ЛС у складу са актуелним захтевима из јавних политика и прописа и са најбољом праксом. Кретање на индексу се прати кроз периодичну екстерну процену од стране СКГО и мери као процентуално стање на нивоу узорка ЈЛС.</p>			
Подаци о полазној вредности и години кад је измерена, као и тренду у прошлости	Тренд у прошлости			Полазна вредност
	2016.	2017.	2018.	2020.
	/	N/A	/	51%
Подаци о циљним	2021.	2022.	2023.	2024. 2025.

вредностима	56%	/	62%	/	68%
Процена успешности	Прихватљиво је одступање до 5% од циљане процентуалне вредности.				

Назив показатеља	Степен међуопштинске сарадње у спровођењу послова локалне самоуправе у Републици Србији				
Одговарајући општи, посебни циљ или мера	Унапређење организације и капацитета локалне самоуправе				
Тип и ниво показатеља	Квантитативни			Показатељ на нивоу посебног циља	
Јединица мере и природа	Просечан број споразума о МОС			Пожељна је већа вредност	
Извор података за праћење показатеља учинка	Подаци МДУЛС				
Назив носиоца прикупљања података	МДУЛС, Сектор за систем локалне самоуправе, Душанка Јовановић, dusanka.jovanovic@mduls.gov.rs				
Учесталост прикупљања података	Подаци се прикупљају на годишњем нивоу, до 31. јануара за претходну годину.				
Кратак опис показатеља и методологије израчунавања (формуле/једначине)	<p>Овај показатељ мери колико је ЈЛС успоставило неки облик међуопштинске сарадње (МОС) у обављању послова локалне самоуправе као једног од кључних механизма за унапређење доступности и ефикасног остваривања функција локалне самоуправе за грађане Републике Србије. Под облицима МОС подразумева се сарадња коју градови и општине остварују у складу са одредбама Закона о локалној самоуправи (чл. 88–89). У складу са ЗЛС, министарство надлежно за локалну самоуправу води евиденцију о закљученим споразумима о сарадњи и та евиденција чини основу за праћење овог показатеља. Вредност показатеља се израчунава тако што се укупан број споразума о МОС који су у примени (где се за једну ЈЛС броји сваки посебан споразум који је закључила) дели са укупним бројем ЈЛС. Остварење показатеља се мери као процентуално увећање у односу на полазну вредност.</p> <p style="text-align: center;">ФОРМУЛА/ЈЕДНАЧИНА</p> $\frac{\text{Укупан број споразума о МОС који су у примени}}{\text{Укупан број ЈЛС}} \times 100$				
Подаци о полазној вредности и години кад је измерена, као и тренду у прошлости	Тренд у прошлости				Полазна вредност
	2016.	2017.	2018.	2020.	
Подаци о циљним	0	0	0	4,83%	
	2021.	2022.	2023.	2024.	2025.

вредностима	8,28%	17,24%	24,14%	34,48%	41,38%
Процена успешности	Прихватљиво је одступање до 20% од планираног процентуалног увећања у односу на полазну вредност током периода спровођења Стратегије, односно на крају 2030. године.				

Назив показатеља	Удео ЈЛС које имају усвојен средњорочни план				
Одговарајући општи, посебни циљ или мера	Унапређење организације и капацитета локалне самоуправе				
Тип и ниво показатеља	Квантитативни			Показатељ на нивоу посебног циља	
Јединица мере и природа	%			Пожељна је већа вредност	
Извор података за праћење показатеља учинка	Јединствени информациони систем (ЈИС) за управљање јавним политикама; интернет странице ЈЛС				
Назив носиоца прикупљања података	РСЈП, Александар Ђорђевић, aleksandar.djodjevic@rsjp.gov.rs ; СКГО, Милена Радомировић, milena.radomirovic@skgo.org				
Учесталост прикупљања података	Подаци се прикупљају на годишњем нивоу, тј., ЈЛС до 31. јануара објављују усвојене средњорочне планове за текућу годину (који садрже и пројекције за наредне две године) на својим интернет страницама, а прикупљање података о објављеним средњорочним плановима обавља се до краја првог квартала те (текуће) године прегледањем интернет страница ЈЛС (до аутоматизације уноса кроз ЈИС)				
Кратак опис показатеља и методологије израчунавања (формуле/једначине)	<p>Средњорочни план јесте свеобухватан плански документ који се доноси на годишњем нивоу за период од три године и који омогућава повезивање јавних политика са средњорочним оквиром расхода. Усвајање локалних средњорочних планова развоја је обавеза ЈЛС по Закону о планском систему. Вредност показатеља се израчунава тако што се број усвојених средњорочних планова дели укупним бројем ЈЛС.</p> <p style="text-align: center;">ФОРМУЛА/ЈЕДНАЧИНА</p> $\frac{\text{Број ЈЛС који имају средњорочни план}}{\text{Укупан број ЈЛС}} \times 100$				
Подаци о полазној вредности и години кад је измерена, као и тренду у прошлости	Тренд у прошлости				Полазна вредност
	2017.	2018.	2019.	2020.	
	/	/	/	0	
Подаци о циљним вредностима	2021.	2022.	2023.	2024.	2025.
	0%	15%	40%	50%	70%
Процена успешности	Прихватљиво је одступање до 10% од циљане процентуалне вредности.				

ПОСЕБАН ЦИЉ 4: УНАПРЕЂЕЊЕ КВАЛИТЕТА И ДОСТУПНОСТИ УПРАВНИХ И КОМУНАЛНИХ УСЛУГА И УСЛУГА ЈАВНИХ УСТАНОВА ЛОКАЛНЕ САМОУПРАВЕ

Показатељ(и) на нивоу посебног циља (показатељ исхода)	Јединица мере	Планирани рок израде
<i>Доступност и квалитет пружања приоритетних управних услуга локалне самоуправе</i>	Индекс обављања послова ЈЛС	2022.
<i>Доступност и квалитет пружања приоритетних услуга јавних установа локалне самоуправе</i>	Индекс обављања послова ЈЛС	2022.
<i>Доступност и квалитет пружања приоритетних комуналних услуга локалне самоуправе</i>	Индекс обављања послова ЈЛС	2022.
<i>Степен задовољства корисника пруженим услугама локалне самоуправе</i>	Индекс обављања послова ЈЛС	2022.

