

EU PROGRES Program

Studija:

Vertikalna dimenzija dobrog upravljanja

Prof. dr Snežana Đorđević



SADRŽAJ

1. UVOD	2
1.1. REZIME	4
2. STUDIJA	6
2.1. INSPEKCIJE	6
2.2. OBRAZOVANJE	7
2.3. ZDRAVSTVO	8
2.4. SOCIJALNA ZAŠTITA	10
2.5. URBANO I PROSTORNO PLANIRANJE	12
2.6. STANOVANJE	15
2.7. KOMUNALNE USLUGE	16
2.8. ZAŠTITA ŽIVOTNE SREDINE	18
2.9. KULTURA	21
2.10. SPORT I REKREACIJA	23
2.11. SAOBRAĆAJ	26
2.12. ENERGIJA	28
2.13. PRIVREDA I EKONOMSKE USLUGE	30
3. ORGANIZACIJA VLASTI, ADMINISTRACIJA I FINANSIJE	34
3.1. STANJE I NADLEŽNOSTI	34
3.2. PITANJA MODELA VLASTI, ORGANA I ORGANIZACIONIH JEDINICA	34
3.3. IZVORNE I PRENETE NADLEŽNOSTI	36
3.4. ADMINISTRATIVNI I FINANSIJSKI KAPACITETI	39
3.4.1. RAD ADMINISTRACIJE	39
3.4.2. PRAĆENJE RADA I NAGRAĐIVANJE	41
3.4.3. FINANSIJSKI KAPACITETI	42

EU PROGRES Program

Studija: Vertikalna dimenzija dobrog upravljanja

Prof. dr Snežana Đorđević

1. UVOD

Program evropskog partnerstva sa opštinama – EU PROGRES najveći je regionalni razvojni program u periodu 2010–2014. u Srbiji, a obuhvata 25 opština na jugu i jugozapadu zemlje. Program je rezultat stalnog zalaganja dva velika donatora – Evropske unije i Vlade Švajcarske – u pružanju podrške Vladi Republike Srbije. Program sprovodi Kancelarija Ujedinjenih nacija za projektne usluge (UNOPS).

Glavni cilj EU PROGRES programa jeste doprinos unapređenju stabilnosti i društveno-ekonomskog razvoja u opštinama koje dobijaju podršku. Kroz sveobuhvatni pristup, rešavanjem infrastrukturnih i drugih neodložnih potreba, kao i omogućavanjem da se stvore uslovi za veće investicije, između ostalog i kroz pripremu tehničke dokumentacije, primenu principa dobrog upravljanja i unapređenje opštinskih i međuopštinskih kapaciteta za upravljanje, kao i promovisanje razvojnih potencijala, EU PROGRES je doprineo ubrzanom rastu i poboljšanju opštih uslova života u oblasti kojom se program bavi.

Svaki napor da se unapredi upravljanje na lokalnom nivou stoga treba da obuhvati i odnos između opština i centralnog nivoa (o kojem ćemo govoriti kao o vertikalnoj dimenziji). Opštine ne rade izolovano od države. Naravno da one mogu i treba da ulažu u dobro upravljanje na lokalnom nivou, ali temelji sistema lokalnog upravljanja (političke strukture opština, njihove nadležnosti i način finansiranja njihovih poslova) nalaze se u zakonodavstvu na centralnom nivou države. EU PROGRES program je od samog početka prepoznao značaj vertikalne dimenzije u svim aktivnostima dobrog upravljanja. Program je stekao brojna iskustva kroz realizaciju više projekata u kojima su određenu ulogu imale državne institucije ili zakonodavstvo.

Od 2012. godine EU PROGRES je organizovao niz konsultacija u obliku radionica sa predstavnicima gradova i opština (načelnici opštinskih uprava, načelnici sektora za finansijska i socijalna pitanja) i predstavnicima ministarstava, koji su svojim znanjem i iskustvom dali značajan doprinos. Sledeći korak bila je diskusija o prikupljenim nalazima i rezultatima, održana u januaru 2014, sa predstavnicima Stalne konferencije gradova i opština (SKGO) i Švajcarske agencije za razvoj i saradnju (SDC), koji su pružali stručnu podršku programu dobrog upravljanja.

Nalazi sa ovih radionica su analizirani i objedinjeni u ovoj studiji i prikazani su po najbitnijim oblastima rada lokalnih samouprava, uz prikaz primera identifikovanih problema ali i primera koji se mogu uzeti u obzir.

1.1 REZIME

Vertikalna dimenzija dobrog upravljanja:

1. Šta je dobro upravljanja i posebno šta je vertikalna dimenzija?
2. Šta je do sada urađeno u ovoj oblasti
3. Šta se planira nadalje
4. Doprinos programa
5. Apendix koje sve učestvovao, pregled procesa, analiza

1. Šta je dobro upravljanja i posebno šta je vertikalna dimenzija?

Dobra uprava je uprava koja se pridržava principa demokratičnosti, otvorenosti, odgovornosti kao i efikasnosti, efektivnosti i stalnog obezbeđivanja pružanja usluga prema potrebama građana. Ona objedinjava demokratičnost, modernizaciju u radu (primenu principa preduzetničkog upravljanja), kao i kvalitetan menadžment u svim oblastima (finansijski, budžetski, projektni, upravljanje ljudskim resursima, inkluzivno odlučivanje).

Vertikalna dimenzija dobre uprave podrazumeva postojanja partnerskih odnosa saradnje i stalne razmene znanja i informacija između svih nivoa lokalnih vlasti (mesna zajednica, opština, grad, pokrajina) i države.

2. Šta je do sada urađeno u ovoj oblasti?

EU PROGRES je program koji je jednu dimenziju svog rada posvetio verikalnoj dimenziji dobre uprave identifikujući daje jedna od velikih slabosti u sistemu loša komunikacija između države i lokalnih vlasti. Održana su četiri okrugla stola (u februaru, martu, aprilu i junu) u kojima su učestvovali predstavnici lokalnih vlasti iz 25 opština južne i jugozapadne Srbije kao i predstavnici relevantnih ministarstava. Načelne teme su bile: stuktura, organizacija i nadležnsoti lokalne samouprave, odredbe koje se ondose na poveravanje poslova i finansijskih sredstava i ispunjenje konkretnih zadataka od strane lokalnih samouprava kao i odnos državnih organa prema poverenim i izvorni poslovima lokalnih samouprava -

samostalnost lokalnih samouprava i nadzor države.

3. Šta se planira nadalje ?

Nadalje se planira produžetak programa Evropski PROGRES (2014-2017) kroz čiju implementaciju će biti prikupljene informacije u vezi sa odnosom organa državne uprave i lokalne samouprave. Nalazi će biti prikupljeni kroz najmanje tri godišnje radionice na kojima će učestovati predstavnici lokalnih samouprava, nadležnih ministarstava SKGO, kao i kroz redovne konsultacije sa lokalnim samoupravama i relevantnim institucijama.

4. Doprinos programa

EU PROGRES program se fokusirao na konkretne probleme koje lokalne vlasti imaju u radu i na identifikaciji osnovnih problema koji otežavaju normalno funkcionisanje i pružanje kvalitetnih usluga građanima. Ispostavilo se da je deo problema systemske prirode: loša i neadekvatna zakonska rešenja, slabo izgrađene procedure, slaba praksa saradnje, razmene informacija i koordinacije u radu kako između države i lokalnih vlasti tako često i između odeljenja u samoj lokalnoj vlasti.

Otuda ćemo ovaj prikaz dati po najbitnijim oblastima rada lokanih vlasti, uz prikaz primera, koji je problem i preporuka/rešenja koja se mogu uzeti u obzir. Smatrali smo da završni deo studije treba biti posvećen organizaciji, administraciji, službenicima i finansiranju lokalne vlasti. Ova pitanja su bila otvarana uz put, kao činoci raznih prepreka i problema, te smo smatrali da ih treba posebno izdvojiti, ukazati na probleme koje stvaraju u praksi kao i ponuditi neka načelna rešenja.

2. STUDIJA

2.1. Inspekcije

Inspekcije su bitan instrument za praćenje stanja u raznim oblastima, identifikaciju problema i merenja kvaliteta realizacije postavljenih ciljeva. Oblast inspekcija je u Srbiji još uvek naglašeno centralizovana a kapaciteti inspeksijskih organa su često veoma slabi, bilo da su na nivou države, pokrajine ili da su spuštene do okruga. Samo manji broj inspekcija je decentralizovan do nivoa opštine i grada (prosvetna, komunalna, ekološka), te lokalne vlasti ukazuju da jedan broj inspekcija treba da bude na njihovom nivou radi normalnog funkcionisanja u raznim oblastima. Mnoge opštine/gradovi naglašavaju potrebu za urbanističkom inspekcijom, da komunalna inspekcija na lokalnom nivou mora da pokriva sve aspekte tržišne inspekcije, zatim ističu potrebu za inspekcijom socijalne zaštite, traže poljoprivrednu, veterinarsku, zoohigijensku inspekciju, sanitarnu, kao i turističku inspekciju i inspekciju rada.

Preporuka: Otvoriti proces decentralizacije inspekcija u svim granama: na osnovu analiza i uvida (uključivanjem lokalnih vlasti) utvrditi kojim tempom se koja od njih može preneti na lokalni nivo. Prosvetna inspekcija je dobar primer značaja postupnosti i neophodnosti dobre pripreme lokalnih vlasti za preuzimanje ove vrste poslova. Ova inspekcija je prenetna na lokalne vlasti ali je proces veoma spor i mnoge lokalne vlasti je nisu formirale zbog nedostatka kapaciteta i odsustva ikakvih priprema za taj složen posao.

Status problema	Primeri	Preporuke
Normativni okvir-nemogućnost implementacije donetih zakona usled nedostatka kadra i raspoloživih finansijskih sredstava ili neadekvatnog tumačenja zakona	Jedan urbanistički inspektor nadležan za više okruga—od Jagodine do Preševa; Inspektori nemaju službene automobile (opštine im obezbeđuju vozila) Inspeksijske službe – rade samo inspeksijske poslove ne i savetodavne, ne postoji posredovanje između JLS i	Poboljšati komunikaciju sa inspekcijama—uspostaviti savetodavnu uslugu (i tumačenje zakona). Uvođenje koordinatora za saradnju sa ministarstvima na nivou okruga po principu jedan koordinatorski za jedno ministarstvo (ojačati monitoring u primeni propisa i savetodavne usluge). Vlada bi donela tu odluku o uvođenju koordinatora, a ministarstva delegirala koordinatore

	resornog ministarstva.	(osnovati kancelarije makar na regionalnom nivou, da bi se poboljšala komunikacija i saradnja i ubrzao proces).
--	------------------------	---

2.2. Obrazovanje

U oblasti obrazovanja (vrtići, osnovne, srednje i škole za obrazovanje odraslih) je sproveden deo reforme i mada je deo poslova prenet na lokalne vlasti, još uvek je na relaciji države, lokalnih vlasti i obrazovnih institucija prisutan odnos **hijerarhije** namesto odnosa saradnje i partnerstva. Partnerstvo bi unelo šansu za fleksibilnijim sistemom, većim uticajem potreba korisnika (dece, učenika, roditelja) a time i boljim uslugama.

Neka od bitnih pitanja koje čekaju reformu ove oblasti su: pitanje većeg uticaja obrazovnih institucija na kreiranje školskih programa, kako u pripremi zakona i regulative tako i otvaranjem jednog broja izbornih disciplina koje bi škole mogle birati prema potrebama učenika. Na primer, oko 80 % programa bi bilo obavezno a škole bi mogle birati oko 20% disciplina.

Aktuelno je i pitanje načina finansiranja koje, sa finansiranja po odeljenju, treba da ide na finansiranje po učeniku i na projektno finansiranje gde je to moguće. Izbor direktora škola i vrtića treba prepustiti školama, realizovati ga po kriterijumima profesionalnih rezultata (isključiti politički kriterijum) i isključiti obavezu davanja saglasnosti na izbor od strane ministarstva. To se još pre odnosi na vrtiće koji su potpuno u nadležnosti lokalnih vlasti. Zakon treba da uredi zahteve (konkursne) ali na tome treba da stane. Bitno je otvoriti mogućnost da se privatne škole uključe ravnopravno u sistem.

Status problema	Primeri	Preporuke
Slab uticaj obrazovnih institucija na kreiranje školskih programa	Škole i struka su slabo prisutni u procesu pripreme zakona i regulative. Model je jednoobrazan i ne omogućava jedan broj izbornih	Ojačati uticaj obrazovnih institucija na kreiranje školskih programa. Raditi na kreiranju izbornog paketa u školskom programu.

	predmeta i edukativnih sadržaja koje bi škole, prema interesu i potrebama mogle preuzeti.	
Finansiranja se realizuje po broju odeljenja, auto-matizovano je i ne vodi računa o kvalitetu rada institucija.	U seoskim i slabije razvijenim sredinama sa većim brojem učenika a manjim brojem odeljenja, izdvajaju se manja sredstva, što otežava rad škola.	Prelazak sa aktuelnog modela finansiranja po odeljenju na model finansiranja po učeniku
Izbor direktora škola i vrtića se vrši od strane opštine potvrđuje od strane resornog Ministarstva	U procesu izbora direktora u opštini se umesto profesionalnih primenjuju politički kriterijumi (partijske pripadnosti), te direktor više vodi računa o političkoj dimenziji rada a oblast upravljanja i menadžmenta je obično jako oslabljena.	Izbor direktora škola (i vrtića) treba prepustiti školama bez potrebe za davanjem saglasnosti od strane ministarstva
Kapacitet mreže obrazovnih institucija (pre svega vrtića i srednjih škola) su ponekad nedovoljno razvijeni.	Jedan broj opština i gradova ima slabe i nedovoljne kapacitete (Užice, Zaječar, Ivanjica, Kovačica - vrtići; Beograd, Novi Pazar – srednje škole). Lokalne vlasti ne uključuju privatne institucije u mrežu usluga u svojoj sredini, što je logična posledica sistema.	Podizati ravnomernije kapacitete mreže obrazovnih ustanova posebno u seoskim i manje razvijenim predelima. Pratiti potrebe korisnika (dece, učenika). Razmišljati o uključivanju privatnih institucija u celinu sistema (dostupnost učenicima i privatnih i javnih institucija - moguć sistem vaučera).

2.3. Zdravstvo

U sistemu je prisutan odnos **hijerarhije** namesto partnerskih odnosa između države, lokalnih vlasti, domova zdravlja, apoteka i bolnica. Partnerstvo bi unelo šansu za fleksibilnijim sistemom, većim uticajem potreba korisnika (pacijenata).

Neka od bitnih pitanja koje čekaju reformu ove oblasti su: pitanje veće samostalnosti domova zdravlja i bolnica u kreiranju usluga. Reforma finansiranja treba da se nastavi i da ide u svim oblastima (I, II pa i III sektor) na finansiranje pacijenata i kvaliteta usluge koja im se daje.

Privatni sektor treba uključiti kao činilac podizanja konkurencije, obogaćivanja ponude, podizanja kvaliteta usluga, ali i dostupnosti (sa obaranjem cene).

Izbor direktora domova zdravlja (bolnica) treba prepustiti tim institucijama, bez uplitanja lokalne vlasti (koja afirmiše, po pravilu, partijske namesto profesionalnih kriterijuma) i bez potrebe za davanjem saglasnosti od strane ministarstva.

Status problema	Primeri	Preporuke
Finansiraju se institucije prema nasleđenoj formuli, automatizovano i ne vodi se računao kvalitetu rada insti-tucija.	Finansiranje svih aktivnosti I i II sektora, sem plata, je preneto na lokalne vlasti (I opštine, II gradovi). Lokalne vlasti se često žale na nedovoljna sredstva za realizaciju ove zahtevne javne usluge.	Treba dovršiti reformu finansiranja u svim sektorima sistema (I, II pa i III sektor) na model finansiranja po pacijentu. U formulu uključiti i nagrađivanje obezbeđenog kvaliteta usluga.
Izbor direktora doma zdrav-lja (bolnice u gradovima) se vrši od strane opštine a pot-vrđuje od strane resornog Ministarstva.	U procesu izbora direktora lokalna vlast ima dominantnu ulogu primenjujući politički kriterijumi (partijske pripadnosti). Afirmacija političkog principa u radu potiskuje kvalitet upravljanja i menadžmenta, koji je veoma slab i u ovoj oblasti.	Izbor direktora domova zdravlja (bolnica) treba prepustiti institucijama, bez potrebe za davanjem saglasnosti od strane Ministarstva.
Privatni sektor postoji paralelno sa javnim ali nije obje-dinjen u funkcionalnu celi-nu.	Građani koriste usluge javnih institucija ali usluge privatnih moraju sami da plaćaju, što vodi velikim nepravdama („duplo“ naplaćivanje, slab javni paket usluga, siromašni imaju slabiju ponudu itd)	Privatni sektor uključiti kao činilac podizanja konkurencije. Omogućiti pacijentu izbor privatnog i javnog paketa pokrivenog iz zdravstvenog fonda (na primene sistem vaučera)
Kapacitet mreže primarne zdravstvene zaštite je često nedovoljan.	Mnoge seoske sredine nemaju ambulantu, a mnoge sredine nemaju dovoljne kadrove (specijaliste), sredstva za rad i lošu tehničku opremljenost. Bujanovac i Tutin ističu da nemaju bolnicu tj. medicinski centar.	Podizati ravnomernije kapacitete mreže zdravstvenih ustanova posebno u seoskim i manje razvijenim predelima.

2.4. Socijalna zaštita

U oblasti socijalne zaštite je sproveden niz reformi od 2000 godine koje znače modernizaciju u radu a delimično i decentralizaciju. U sistemu je prisutan odnos **hijerarhije** namesto saradnje i partnerskih odnosa između države i lokalnih vlasti (uključujući i Centre za socijalni rad).

Saradnja bi dala šansu za fleksibilnijim sistemom, većim uticajem potreba korisnika (pojedinaца, porodica, ugroženih grupa) i obezbeđivanju optimalnijih paketa usluga.

U daljem periodu treba nastaviti sa reformama u ovoj oblasti u pravcu jačanja odgovornosti lokalnih samouprava za zadovoljenje socijalnih potreba građana, za kreiranje paketa usluga koje su primerene konkretnim potrebama korisnika, zatim obezbeđivanje kvalitetnije međusektorske koordinacije (pogotovu između zdravstva i socijalnih usluga), bolje selekcije kadrova i efikasnije i ekonomičnije upravljanje socijalnim uslugama.

Neka od bitnih pitanja koja tek treba obuhvatiti reformom su: pitanje veće samostalnosti Centra za socijalni rad (ova vrsta decentralizacije se odlaže usled krize i u uslovima neravnomernog regionalnog razvoja, kada centralizovani sistem davanja može smanjiti nejednakosti). Nameće se pitanje dalje modernizacije sistema, podizanje kvaliteta kadrova, prelazak na finansiranje prema broju korisnika i na projektno finansiranje, jačanje privatnog sektora u ovoj oblasti, uz jačanje saradnje dva sektora, jačanje sistema nadzora i kontrole, jačanje kontrole u svim institucijama ali i prenošenje inspekcija na lokalni nivo.

Status problema	Primeri	Preporuke
Centri za socijalni rad su najbitnije ustanove koje na nivou lokalnih vlasti pružaju usluge socijalne zaštite. Proces modernizacije rada i podizanje kapaciteta ide teško u skoro polovini opština i u jednom broju	Jedan broj gradova (Pančevo, Sremska Mitrovica, Zaječar) i veliki broj opština je nezadovoljan kvalitetom rada i kapacitetima Centara za socijalni rad.	Meriti potrebe građana, identifikovati prioritetne probleme i kreirati kroz Centre za socijalni rad optimalne pakete usluga za osetljive grupe.

gradova, što je sa krizom samo produbljeno.		
Sa krizom se povećava broj socijalno ugroženih, te država ali i lokalne vlasti moraju pri-meniti raznovrsnije instrume-nte rešavanja njihovih proble-ma. Jedan od odličnih instru-menata je socijalno preduzet-ništvo.	Socijalno preduzetništvo omogućava rešavanje socijalnih problema od stane privrednih aktera koji ulažu u programe socijalne zaštite obezbeđujući posao ugroženim kategorijama stanovnika. Većina gradova i opština ne zna za ovaj instrument.	Podstaci veće korišćenje ovog pristupa koji je dao odlične rezultate tamo gde je primenjen. Pokazao je veliku fleksibilnost u prilagođavanju potrebama različitih ugroženih grupa, veliku kreativnost i inovativnost. (Zvezdara – Kuhinjica na točkovima, Batočina, Ub, Knjaževac) itd.
Izbor direktora Centra za socijalni rad se vrši od strane opštine a potvrđuje od strane resornog Ministarstva.	U procesu izbora direktora lokalna vlast ima dominantnu ulogu primenjujući politički kriterijumi (partijske pripadnosti). Afirmacija političkog principa u radu potiskuje kvalitet upravljanja i menadžmenta, koji je veoma slab i u ovoj oblasti.	Izbor direktora Centra za socijalni rad treba prepustiti toj instituciji, bez potrebe za davanjem saglasnosti od strane Ministarstva.
Finansiranje se realizuje automatizovano i ne vodi računa o kvalitetu rada institucija.	Skoro polovina opština ističe da ne postoje dovoljni finansijski kapaciteti za rad u ovoj oblasti, uključujući i beogradske opštine (usled centralizacije finansija u Beogradu). U manje razvijnim sredinama manjak sredstava, ozbiljno ugrožava kvalitet paketa socijalnih usluga.	Prelazak sa aktuelnog modela finansiranja na model projektnog finansiranja uz praćenja indikatora kvaliteta rada institucije i zadovoljstva korisnika.
Rešavanje pitanja najugroženijih kategorija stanovništva	Pravno nevidljiva lica (romska zajednica), interno raseljena lica, nemogućnost ostvarivanja elementarnih ljudskih prava i sloboda (pravo na obrazovanje, socijalnu zaštitu i sl.) Romska zajednica iz grupe internoraseljenih lica na području grada Novog Pazara nema elementarne uslove za normalan život-stambeni prostor, vodu, struju, kanalizaciju, nameštaj itd.	Usvajanje i implementacija lokalnih akcionih planova za poboljšanje položaja Roma, u skladu sa Nacionalnom strategijom. Proširivanje delokruga besplatne pravne pomoći ili propisivanje obaveze od strane države da sve JLS formiraju kancelarija besplatne pravne pomoći ili savetodavne službe. NAPOMENA: U izradi je Zakon o besplatnoj pravnoj pomoći. Izgradnja socijalnih stanova za najugroženije kategorije stanovništva na zemljiš-tu koje

		<p>pripada RS/JP; Podizanje nivoa javne svesti pripadnika većinske zajednice o ugroženosti elementarnih prava romske zajednice, otvaranje osnovnih škola za odrasle.</p>
--	--	--

2.5. Urbano i prostorno planiranje

Urbano i prostorno planiranje je veoma važna delatnost koja ipak nedovoljno uređena.

Mreža planova je dobro postavljena ali problem predstavlja praksa neuvažavanje zakona i planskih rešenja i ovakvo stanje predugo traje. Ta praksa je nužno vodila **urbanističkom haosu, divljoj parcelaciji i gradnji** i nastanku mnogih konflikata i problema (ugrožavanje bezbednosti ljudi, nefunkcionalna rešenja, urbanistički nered). Naknadno korigovanje ovih propusta putem sanacionih planova je veoma skupo.

Oblast planiranja se decenijama suočava sa ozbiljnim slabostima: ne rade se planovi, oblast je zanemarena, opterećena korupcijom, sistem je centralizovan a lokalne vlasti zaista imaju preskromne kapacitete. Ovakvo stanje je posebno vidljivo u gradovima (veća koncentracija stanovnika i veća neophodnost planova) te su predstavnici gradova s pravom više frustrirani postojećim stanjem. Ova oblast takođe pati od hroničnog nedostatka stručnjaka za određene oblasti kao i visoko kvalifikovanih stručnjaka (posebno u manjim ili periferno lociranim opštinama).

U oblasti **urbanog i prostornog planiranja** bi konačno trebalo da se građani i organizacije civilnog društva efektivno uključuju u procese donošenja planova, identifikacije problema kao i odlučivanja o optimalnim rešenjima. U tom smislu je neophodno povećavati edukaciju javnosti o smislu i značaju procedura. Treba raditi na većoj dostupnosti i razumljivosti planske dokumentacije.

Status problema	Primeri	Preporuke
<p>Pozitivno-pravna regulativa ne propisuje obavezu učešća jedinica lokalne samouprave u procesu koji reguliše sadržinu, način i postupak izrade i usvajanja planskih dokumenata. Iako organi JLS aktivno učestvuju u postupku donošenja Prostornog plana (daju mišljenje na isti koja se tiču konkretne teritorije određene lokalne samouprave), iskustvo govori da donosioci Prostornih planova na centralnom nivou u većini slučajeva ne uvažavaju premedbe i predloge JLS.</p>	<p>Jedinice lokalne samouprave imaju primedbu na postupak donošenja Prostornog plana RS. Predstavnici lokalnih samouprava-planeri/urbanisti nisu na adekvatan način uključeni u postupak izrade planskih dokumenata, pa se tako isti ne mogu na adekvatan način implementirati u lokalne politike (strateški i razvojni ciljevi). JLS su u obavezi da svoja planska dokumenta usklađuju sa Prostornim planom RS jer Prostorni plan ima zakonsku snagu koju crpi i iz Zakona o planiranju i izgradnji.</p>	<p>Zakon treba da predvidi da Prostorni plan RS bude zasnovan na prostornim planovima jedinica lokalne samouprave, to jest da proces izrade plana/planova bude obrnut: jedinice LS izrađuju svoje planove na osnovu kojih će biti sastavljen Prostorni plan RS. Ovakvo rešenje bi omogućilo direktan uticaj LS na donošenje Prostornog plana, participaciju lokalnih zajednica na izradi veoma važnog republičkog strateškog dokumenta, prepoznavanje i artikulacija stvarnih potreba lokalnih zajednica po pitanju prostornog planiranja, veći nivo nadležnosti, odgovornosti i stručnosti (podizanje kapaciteta) lokalnih planera itd.</p>
<p>Prostorni plan RS previše detaljno reguliše teritoriju JLS i tako onemogućava jedinicama lokalne samouprave usvajanje urbanističkih planova koji bi bili primenljivi i realni za lokalnu samoupravu i građane.</p>	<p>PPPPN Stari Ras, Sopoćani, PPPPN HIDROELEKTRANE - Brodarevo 1 i 2 na reci Lim</p>	<p>Prostorni plan RS bi trebao biti okvirni plan, da sadrži polazne osnove i smernice, da daje preporuke i da bude elastičan u granicama drugih zakona, da bi JLS ostavio prostor za pravljenje realnih i kvalitetnih urbanističkih planova.</p>
<p>Prevelika autonomija i neažurnost javnih preduzeca i institucija čije su saglasnosti i uslovi neophodni u postupku izdavanja lokacijske i građevinske dozvole.</p>	<p>Pribavljanje protivpožarne saglasnosti u većini slučajeva traje duže nego sam rok za izdavanje građevinske dozvole. Pored jasne zakonske formulacije iz člana 33. Zakona o zaštiti od požara, koji propisuje da Ministarstvo daje saglasnost na projektnu dokumentaciju, u delu koji se odnosi na zaštitu od požara, za izgradnju, adaptaciju i rekonstrukciju, u praksi je pravilo da organ MUP-a ulazi u meri-</p>	<p>Zakon o zaštiti od požara ne propisuje rok u kome nadležni organ MUP-a daje saglasnost na projektnu dokumentaciju, u delu koji se odnosi na zaštitu od požara. Potrebno je propisati zakonski rok - kraći od zakonskog roka za izdavanje građevinske dozvole, kao i adekvatne negativne sankcije prema odgovornim licima ili institucijama u slučaju nepoštovanja tog roka. Razmotriti mogućnost ukidanja protivpožarne saglasnosti, budući da je sastavni deo Glavnog projekta protivpožarni elaborat, koji po zakonu izrađuje lice sa licencom, koju izdaje nadležno</p>

	torno ocenjivanje Glavnog projekta, iako bi morao da se ograniči na oblast zaštite od požara.	Ministarstvo, za izradu protivpožarnog elaborata,.
Zakon o javnoj svojini je u koliziji sa Zakonom o planiranju i izgradnji	Ovlašćenja kod davanja u zakup zemljišta. ZPI poznaje samo davanje u zakup do 99 godina, dok ZJS dozvoljava i otuđenje, ali samo u slučaju gde je urađena konverzija sa državne na javnu svojinu. U praksi se ne sprovode Zakoni, već se problemi rešavaju od slučaja do slučaja – prilikom konverzije vlasništva. Uredba o kategorizaciji državnih puteva i Pravilnik o uslovima koje sa aspekta bezbednosti saobraćaja moraju da ispunjavaju putni objekti i drugi elementi javnog puta su u koliziji sa prostornim planom R Srbije i regionalnim prostornim planovima.	Usaglašavnja ZPI sa ZJS (ZJS je bolje definisao imovinsko-pravne odnose). Obavezati JLS da izvrši radnje koje prethode konverziji: priprema dokumentacije (ugovori, rešenja nadležnih sudova) U konkretnom slučaju izmena Uredbe ili stavljanje van snage a u budućnosti, uspostavljanje mehanizma za javni i transparentan postupak koji omogućava adekvatnu participaciju zainteresovanih strana u izradi zakonskih i podzakonskih aktata. Na primer, izmenama ZLS predvideti obavezu konsultovanja SKGO pri izradi zakona i podzakonskih akata koji se odnose na nadležnosti JLS.
Donošenje podzakonskih akata u postupku koji je brz i nije dovoljno javan i transparentan, onemogućava adekvatnu participaciju zainteresovanih strana i u čestim slučajevima je u koliziji sa važećim zakonskim rešenjima.		
Zakon o legalizaciji bespravno izgrađenih objekata - nacrt	Zakon ce omogućiti legalizaciju bespravno izgrađenih objekata po veoma povoljnim cenama – kraći put do dobijanja dozvole. Država legalizuje bezakonje.	Omoguciti besplatnu legalizaciju objekata korisnicima koji su socijalno ugroženi (do određene kvadrature, nužni smeštaj i sl.). Ostale kategorije u zavisnosti, od lokacije, opremljenosti objekta, kvadrature. Onemoguciti svedoke kao dokazno sredstvo. Nakon legalizacije – rigorozna kontrola i kažnjavanje bespravne gradnje.
Zbog velikog broja sektorskih propisa javlja se problem kod izdavanja dozvola (lokacijskih i građevinskih) za izgradnju specifičnih objekata u JLS	Izgradnja solarnih i vetro parkova, mini hidro elektrana i drugih sličnih objekata.	Donošenje objedinjenog priručnika ili uputstva sa detaljnim objašnjenjima procedure i neophodnom dokumentacijom koji bi bio namenjen LS. Prirucnik može da sadrži i najčešće primere iz

manje veličine ili sa manjim kapacitetom.

prakse.

2.6. Stanovanje

Politika stanovanja je bila dosta zapuštena u periodu posle 2000 i prepuštena tržištu i snalaženju pojedinaca. U narednom periodu lokalne vlasti treba ozbiljnije da se posvete oblasti stambene politike, da se obogati zakonska i podzakonska regulativa, a stan kao važna potreba građana i preduslov blagostanja i kvalitetnog života, mora biti dostupniji građaninu. Čitav javni sektor (država i lokalne vlasti) mora u većoj meri razvijati ovu oblast sa tendencijom dalje decentralizacije (jačanja kapaciteta lokalnih vlasti) i primernom čitave lepeze modaliteta stambene podrške građanima. Iz analiza se vidi da u Srbiji u socijalnom stanovanju prioritet mora biti stavljen na građane u najtežoj stambenoj situaciji (utvrđivanje prioriternih grupa) kao i na traganje za ekonomski najodrživijim rešenjima. Ipak, komparativna iskustva u svetu ukazuju da se stambena politika mora šire posmatrati kao instrument podizanja dostupnosti i kvaliteta usluga stanova za široke socijalne slojeve, što ovu oblast čini mnogo kompleksnijom i zahtevnijom.

Status problema	Primeri	Preporuke
Sporost izdavanja građevinskih dozvola.	Srbija je na 179 mestu (od 183 zemlje u svetu) po brzini izdavanja građevinskih dozvola, što je veliki problem kako za gradnju tako i za privredne aktivnosti.	Skratiti proceduru dobijanja građevinske dozvole.
Lokalna vlast se ne bavi procesom uređenja zemljišta za gradnju, što proces gradnje ozbiljno usporava i poskupljuje.	Gradnja je preskupa jer investitor mora da obezbedi mnoštvo dozvola uređujući zemljište, da izgubi mnogo vremena i da mnogo novca (za dozvole a često i mito da bi ubrzao procedure).	Lokalne vlasti treba da se vrate u proces planiranja i pripreme zemljišta za stambenu gradnju čime će i proces gradnje biti daleko jeftiniji i lakši.

2.7. Komunalne usluge

Oblast **komunalnih usluga** je u nadležnosti lokalne samouprave ali boluje od arhaičnog načina rada. Godinama su ova preduzeća imala monopol u pružanju usluga, organizacija je bila slaba, zapošljavanje se vršilo prema partijskim, rođaćkim i prijateljskim kanalima a ne prema profesionalnosti i kvalitetu. Menadžment u ovim preduzećima je slab baš kao i produktivnost. Cene usluga po pravilu nisu tržišne i često su subvencionirana. Veoma retko se prati kvalitet rada, retko se mere potrebe građana i skoro nikada zadovoljstvo korisnika datim uslugama.

JKP su tek sa vraćanjem imovine lokalnim vlasnicima (2011, Zakon o javnoj svojini) mogla da se stabilizuju a sa reformom upravljanja (2012, Zakon o javnim preduzećima) i otvaranja prostora za privatni sektor u ovoj oblasti, dobijaju mogućnost da posluju u većoj meri tržišno, u uslovima konkurencije. Prioritet u ovoj oblasti bi bilo fokusiranje na uslove poslovanja kao i na kvalitet usluga koje građani dobijaju.

Promene bi morale značiti stalno uključivanje građana radi identifikacije njihovih potreba, prioriteta i pripreme što optimalnijih paketa usluga (dostupne i kvalitetne). Jedan od prioriteta je dalja racionalizacija (veća efikasnost, efektivnost) koja podrazumeva modernizaciju i profesionalizaciju rada. U novim uslovima preduzeća bi morala biti u većoj meri tržišno orjentisana, a lokalne vlasti bi morale razviti sistem praćenja, kontrole i razviti instrumente za intervenciju u svakoj situaciji u kojoj bi interesi građana bili ugroženi. Ovakva uloga zahteva ozbiljno podizanje kapaciteta lokalnih vlasti kao regulatora, veštog kreiranja ugovora, praćenja kvaliteta usluga i zaštite standarda građana u svim oblastima usluga koje dobijaju.

Status problema	Primeri	Preporuke
Netransparentan postupak donošenja programa poslovanja i razvoja javnih preduzeća na nacionalnom nivou.	Putevi Srbije, Srbijavode, Srbijašume itd. i njihovi periodični (uglavnom godišnji) program i planovi poslovanja i razvoja.	Uspostavljanje mehanizama uključivanja lokalnih samouprava u postupak donošenja programa poslovanja i razvoja koji se tiču lokalnih javnih interesa. Ovo može biti izvedeno

		neposrednim uključivanjem JLS ili posredno, preko SKGO.
Problem funkcionisanja JKP – prevelike subvencije se izdvajaju za finansiranje JKP a i dalje ostaju neefikasne. Problem malih opština gde JKP nemaju sopstvene prihode ili su vrlo mala za funkcionisanje i dolazi do nenamenskog trošenja sredstava. Slaba realizacija naplate zbog nedgovornosti JLS.	Neadekvatan menadžment doveo do dugovanja za isplatu plata i nemogućnost redovnog funkcionisanja. JP je malo, problem je finansiranje tog JP, nemaju ni za plate, na teret su budžeta opštine, pozicija u budžetu 451 nenamenska sredstva. Zloupotreba Zakona o maksimalnom broju zaposlenih u LS – formiranje novih JP gde se dodatno zapošljavaju ljudi.	Država da reguliše način funkcionisanja JKP u malim opštinama. Da se više opština udruži i da imaju jedno preduzeće koje će se baviti svim tim poslovima. Novi Zakon o JP bi trebalo da prepozna udruživanje više opština koje bi osnovale jedno preduzeće za obavljanje poslova iz oblasti komunalnih delatnosti (potrebno izmeniti i dopuniti Zakon). Profesionalizacija JKP. Izmene i dopune Zakona o javno privatnom partnerstvu u smislu unapređenja pružanja komunalnih usluga.
Subvencioniranje cene jednog broja usluga (voda, struja, vrtić itd) nije dugotrajno održivo rešenje.	Kriza pokazuje da cene usluga ne omogućavaju normalno funkcionisanje JKP i ustanova.	Omogućiti tržišnu utakmicu, uticati na podizanje organizacionih i funkcionalnih kapaciteta JKP i smanjivati subvencije.
Lokalne vlasti nemaju mogućnost da ozbiljnije utiču na uvođenje tržišnih cena niti da subvencionisanje primene samo na ugrožene kategorije.	U mnogim sredinama (manjim) se jasnije vidi sistemski slabost da povlašćene cene imaju korisnici koji su sposobni da plate realnu cenu usluga.	Omogućiti da JLS na osnovu socijalne karte oslobodi ugrožene kategorije plaćanja (dela ili celine) cene javnih usluga. Za većinu drugih korisnika moguće je formirati realnije (što bliže tržišnim) cene.
Zakon o JKP (2012) i Zakon o koncesijama otvara mogućnost većeg uključivanja privatnog sektora u oblast pružanja javnih usluga.	Konkurencija privatnog i javnog sektora po pravilu dovodi do boljih usluga, nižih cena i većeg zadovoljstva građana.	Jačati kapacitete lokalnih vlasti za ulogu regulatora režima poslovanja i pružanja usluga, za praćenje kvaliteta usluga i zaštite standarda građana u svim oblastima usluga koje dobijaju i za kreiranje kvalitetnih ugovora kojima se štite interesi građana.

2.8. Zaštita životne sredine

Zaštita životne sredine je oblast koju su lokalne vlasti tek od skorije shvatile kao važnu nadležnost. Ona traži promenu odnosa ka svetu oko sebe, prirodi, ishrani i oblast koja je u tesnoj vezi sa procesom održivog razvoja. Novim zakonima o zaštiti životne sredine, lokalna samouprava se obavezuje da donosi strategije zaštite životne sredine, lokalne ekološke akcione planove (LEAP) ¹. Istraživanja² pokazuju da 44 opštine i grada (30%) imaju usvojenu strategiju životne sredine sa akcionim planom, dok 101 (70%) nema takav dokument. U opštinama i gradovima u kojima strategije postoje, one se ne primenjuju. 18 strategija (43%) je usvojeno do 2006 godine, što znači da im je istekao rok te na osnovu akcionog plana ne mogu birati i kreirati projekte. Slabi rezultati sprovođenja tih strategija obeshrabrile su lokalne vlasti od napora da revidiraju ili usvoje nove strategije. Strategije koje su nastale do 2012 godine se sprovode sporadično kroz pojedine projekte a ne sistematično.

Pored toga, Zakon o finansiranju lokalne samouprave daje lokalnim vlastima pravo da uvodi **ekološke takse** i da kreira **ekološke fondove** iz kojih finansira projekte u ovoj oblasti (sredstva se dele u srazmeri 60% državi i 40% lokalnoj vlasti). Istraživanja u ovoj oblasti ukazuju da čak 115 do 130 lokalnih vlasti (80-90%) troši na programe životne sredine manje novca nego što je to zakonski minimum (kao zbir republičkih i lokalnih naknada). Po zakonu čak, neutrošen iznos se mora preneti na narednu godinu, da bi se ova zapuštena oblasti afirmisala kao jedan od prioriteta.

Istraživanje je pokazalo da se sredstva iz ovih fondova obično usmeravaju na druge prioritete (nenamensko trošenje) da se lokalna zajednica (interesne grupe, građani, NGO) ne uključuju u procese identifikacije problema i kreiranja projekata itd. Osnovni razlozi su nerazvijena svest o značaju ovih problema kao i nepostojanje planova i strategije. Isto istraživanje je identifikovalo da samo 17 opština (12%) organizuje javne rasprave o budžetu i o programu lokalnog fonda za

¹ Zakon o zaštiti životne sredine, Službeni Glasnik RS, br. 135/2004, 36/2009, 36/2009, 72/2009.

² Istraživanje stručnog tima EC „Stanište“, 2012.

zaštitu životne sredine, 71% ne poziva lokalne OCD na javne rasprave a 91% ne konsultuje OCD tokom odlučivanja o programu fonda.

Jedan broj donatora je usmeren na jačanje svesti i aktivnosti u ovoj oblasti te to blagotvorno utiče na promenu svesti i ponašanja i u ovoj sferi usluga. Presudan uticaj ipak treba da ima politička elita na centralnom i lokalnom nivou.

Predlog

Oblast zaštite životne sredine zahteva podizanje kulture i promene filozofije života. Ona zahteva edukaciju građana i svim predstavnika vlasti, od opštine, grada pa do države. U ovoj oblasti je neophodno partnerstvo svih aktera, jer svi utiču na kvalitet životne sredine.

Zakonima su lokalnoj vlasti dati instrumenti za rešavanje ovih problema: ekološke takse, ekološki fond, obaveze kreiranja lokalnog ekološkog akcionog plana itd, ali u praksi su efekti često slabi. Tako se često dešava da novac iz ekološkog fonda bude usmeren na druge potrebe, NVO tek sporadično dobijaju podršku od strane lokalnih vlasti da realizuju neke projekte u ovoj oblasti. Sa krizom je čak promenjena ova obaveza te se skupljena sredstva i u državi i u lokalnoj vlasti mogu korsičiti u druge svrhe.

Oblast **zaštite životne sredine** zahteva podizanje kapaciteta lokalnih vlasti da se kvalitetnije bave ovom oblašću, podizanje kulture ali i odgovornosti za javna dobra koja su često pod udarom kako lokalne vlasti tako i same države.

Status problema	Primeri	Preporuke
LEAP je dokument koji predstavlja sliku kvaliteta životne sredine u lokalnoj zajednici, sa identifikacijom glavnih problema i planom	LEAP često piše uža grupa ljudi ne uključujući građane, pa to ostaje prazno slovo na papiru. Ovi planovi kao i strategije se ne primenjuju.	Građani i OCD moraju biti uključeni u proces identifikacije problema, prioriteta i u proces traganja za adekvatnim rešenjima (organizovati javne debate) kao i u

uticaja i poboljšanja.		donošenje bitnih odluka.
U procesu jačanja politike zaštite životne sredine zakonom su uvedene ekološke <i>takse</i> i obaveza formiranja <i>ekološkog fonda</i> kao važan izvor sredstava za primenu ove vrste projekata.	Ekološke takse se naplaćuju ali sa krizom je promenjena obaveza formiranja ekološkog fonda i obaveza korišćenja ovih sredstava za ekološke projekte.	Vratiti se na ranije rešenje i obezbediti njegovu obaveznost jer nije poštovano namensko korišćenje sredstava iz ekološkog fonda na projekte zaštite životne sredine.
Postoje merni instrumenti i stanice i laboratorije za merenje stanja u raznim oblastima (voda, tlo, vazduh itd). Postoje dobre baze podataka ali su ti podaci najčešće potpuno nevidljivi za građane.	Građani nemaju svest o zagađenosti životne sredine, problemima, posledicama i neophodnosti korigovanja stanja i nekih vidova ponašanja.	Građani moraju biti objektivno i pouzdano obavestavani o kvalitetu životne sredine. Lokalna vlasti treba da obezbedi pouzdane, jasne i nedvosmislene podatke o kvalitetu životne sredine i posledicama po zdravlje ljudi i živog sveta. Podizati ekološku svest svih aktera (vlasti, OCD, javnosti).
Pitanja zaštitet životne sredien zahtevaju saradnju razvnih sektora ali i raznih jJLS. Ova praksa je tek donekle razvijena.	Većina lokalnih vlasti ne saraduje ali ostoje i primeri dobre prakse. Tako se saraduje na pitanjima izrade regionalnog plana upravljanja otpadom, kontroli kvaliteta i sprečavanja zagađenja vode (Novi Kneževac) ili u kontroli buke (Šabac).	Podizati svest o integrativnoj prirodi ove politike, o neophodnosti saradnje raznih oblasti kao i saradnje većeg broja JLS između sebe i saradnje lokalnih vlasti sa državom ili susedima (projekti prekogranične saradnje).
Lokalne vlasti treba da imaju službu i komisiju za davanje saglasnosti u vezi procene uticaja na životnu sredinu.	Šabac, Kraljevo i Ub ističu da posao inspekcijskog nadzora u oblasti kvaliteta otpadnih voda i inspekcijski nadzor za zaštitu životne sredine treba poveriti lokalnoj samoupravi.	Lokalne vlasti postepeno treba da preuzimaju poslove <i>inspekcijskog nadzora</i> za zaštitu životne sredine kao i u oblasti kvaliteta otpadnih voda. Ovaj posao podrazumeva podizanje ekološke svesti, kulture kao i kapaciteta (znanja, stručnjaka, tehničke opremljenosti i sredstava) za kvalitetno obavljanje ovih poslova.

2.9. Kultura

U oblasti kulture je donet Zakon o kulturnoj delatnosti (2008) koji je decentralizovao kulturu. Ministarstvo kulture je **nadležno** za nacionalne institucije, dok su **gradovi i opštine nadležni za lokalne kulturne institucije**. Ostaje sporno pitanje koordinacije, kreiranja strategija kulturnog razvoja (svako pravi svoju strategiju) kao i izgradnje kapaciteta institucija i održivosti brojnih kulturnih programa i institucija (pogotovu u vreme krize).

Javne institucije se finansiraju po davno uspostavljenom mehanizmu (ključu) te je veoma teško nekoj novoj instituciji da dobije finansijsku podršku kao javna. Postoji često i nezadovoljstvo institucija raspodelom sredstava i delom koje same dobijaju. Tako, neke institucije imaju **status nosilaca javnih ovlašćenja** sa pravom izdavanja dozvola te pored državnih dotacija imaju i „sopstvene“ izvore prihoda (na primer, Zavodi za zaštitu spomenika). Druge institucije imaju samo skromna davanja države te su često na rubu egzistencije. Već izvesno vreme se govori o prelasku na model projektnog finansiranja ali taj zadatak se stalno odlaže.

Generalno u celom sistemu treba raditi na podizanju obrazovanja i kulture građana i na promeni kulturnih obrazaca koje su donele poslednje dve decenije (autoritarne vrednosti, šund, kič). Veoma je bitno menjati model finansiranja i redistribucije koji ima brojne nepravilnosti i disbalanse i preći na projektno finansiranje. U sve ove procese treba uključiti glavne aktere, institucije, civilno društvo i građane.

U daljem periodu treba nastaviti sa reformama u ovoj oblasti u pravcu jačanja odgovornosti lokalnih samouprava za zadovoljenje potreba građana, za kreiranje paketa usluga koje su primerene konkretnim potrebama korisnika, zatim obezbeđivanje kvalitetnije međusektorske koordinacije (pogotovu sa obrazovanjem, informisanjem, ekonomskim razvojem, sportom i rekreacijom), boljoj selekciji kadrova, efikasnijim i ekonomičnijim upravljanjem uslugama u ovoj oblasti.

Neka od bitnih pitanja koje čekaju reformu ove oblasti su: smanjiti velike nejednakosti raznih vrsta kulturnih institucija, nejednakosti lokalnih vlasti u pogledu mogućnosti podržavanja ove oblasti, obezbediti veću samostalnost kulturnih institucija, kreirati podsticajne uslove (konkurencije kroz programsko finansiranje) za podizanje njihovog kapaciteta i kvaliteta rada, za podizanje kvaliteta i održivosti programa, itd. Bitno je ubuduće u ovoj oblasti obezbediti stalne i kvalitetnije analize potreba građana i saradnju sa građanima u kreiranju programa. Privatni sektor treba da postane deo mreže kulturnih usluga te i država treba da ih tretira kao deo mreže. Veoma je bitno nadalje jačati sistem nadzora i kontrole u svim institucijama (razvoj monitoringa, praćenje ostvarenih rezultata) kao i prenošenje inspekcija na lokalni nivo.

Status problema	Primeri	Preporuke
Kapacitet mreže kulturnih institucija su ponekad nedovoljno razvijeni. Privatne institucije se ne doživljavaju kao deo jedinstvene mreže iako mogu nuditi dobre kulturne sadržaje.	U manjim sredinama naglašeno postoje deficiti, nedostatak kadra i finansija. Čak i u većim sredinama (Beograd) se ističe da je deo institucija često slabo prilagođen potrebama savremene produkcije.	U gradnji mreže pratiti potrebe građana ali ih i graditi (potiskivanje šunda, kića). Privatni sektor treba da postane deo mreže kulturnih usluga. Podržati donekle konkurenciju kao instrument podsticaja ponude boljih sadržaja.
Javne institucije se finansiraju po davno uspostavljenom mehanizmu (ključu) te postoje veliki disbalansi u režimu finansiranja i poziciji ovih institucija.	Institucije sa <i>statusom nosilaca javnih ovlašćenja</i> zarađuju preko izdavanja dozvola i pored toga dobijaju državne dotacije (Zavodi za zaštitu spomenika). Druge institucije (domovi kulture) imaju samo skromna davanja države te su često na rubu egzistencije. Finansiranje nije praćeno merenjem kvaliteta rada.	Reforma finansiranja treba da ide u pravcu programskog finansiranja i da se u taj sistem uključi kao indikator kvalitet rada i zadovoljstvo korisnika uslugama.
Izbor direktora javne kulturne institucije se vrši od strane opštine potvrđuje od strane resornog Ministarstva	U procesu izbora direktora se umesto profesionalnih primenjuju politički kriterijumi (partijske pripadnosti), te direktor više vodi računa o političkoj dimenziji rada a oblast upravljanja i menadžmenta je obično jako	Izbor direktora treba prepustiti samoj kulturnoj instituciji, bez potrebe za davanjem saglasnosti od strane ministarstva. Ozbiljno se posvetiti podizanju modernizacije načina upravljanja i menadžerijalnim kapacitetima ovih institucija.

	oslabljena.	
Retko se otvara pitanje drugačijeg koncepta i načina rada kulturnih institucija.	U svetu kulturne institucije postaju motori razvoja društva nudeći zanimljive sadržaje odgovarajući na potrebe ljudi da saznaju i dožive nešto novo (ekonomija iskustva). Primer: naučni park, karnevali, ulica i grad dizajna itd	U budućem periodu je bitno graditi mrežu, usmerniti se na potreba građana, na projektno finansiranje i na kvalitet sadržaja (uneti kreativnost). Unaprediti saradnju kulture sa drugim sektorima: ekonomija, turizam, obrazovanje.

2.10. Sport i rekreacija

Sport i razonoda spadaju u delatnosti koje su u *izvornoj nadležnosti lokalnih vlasti* i koje bi trebalo da doprinesu kvalitetu života građana. Aktivno uključivanje građana (posebno mlade generacije) u sportske i rekreativne aktivnosti značajno preventira bolesti i podiže kvalitet zdravlja.

U Srbiji i ova oblast pati od boljki arhaičnog ili nedovoljno modernizovanog načina upravljanja. Institucijama u ovoj oblasti (Sportski centri) se upravlja na arhaičan način, bez praćenja efekata rada i rezultata. Ovome doprinosi i automatizovan način finansiranja javnih institucija, po formuli i bez merenja efekata rada. Uvođenje programskog budžetiranja bi mtrebalo da podrazumeva praćenje kvaliteta ponude građanima kao indikatora uspešnosti u radu institucije i zaposlenih.

U Srbiji je, posebno na nivou lokalnih vlasti, došlo do pada kvaliteta ponude sportskih sadržaja za građane, a posebno za mlade, te je zadovoljavanje ovih potreba u velikoj meri prepušteno tržištu, čime su usluge postale nedostupne siromašnijim slojevima. Država i lokalne vlasti pokušavaju u novije vreme da ove sadržaje učine bogatijim i dostupnijim svim građanima ali je kriza ipak ozbiljno ograničila domete ovih akcija.

Oblast sporta i razvoja je objektivno upućena na oblasti kulture, turizma i ekonomskog razvoja, ali i obrazovanja, informisanja, itd. ali se neka osmišljenija i produbljenija veza u praksi uspostavlja tek realizacijom nekih projekata dok sistem ne ohrabruje takav način rada. Otuda ministarstva u Vladi ili sekretarijati na nivou lokalne vlasti, nemaju razvijen sistem projektne saradnje (upravljanje koje se rukovodi misijom, strategijom i rezultatima), već rade na arhaičan, samozadovoljan način, u velikoj meri izolovano od potreba građana.

Ova oblast ima velike preduzetničke i razvojne potencijale i može se veoma dobro kombinovati sa mnoštvom drugih oblasti: kultura, turizam, ekonomski razvoj, zdravlje (zdravi stilovi života), obrazovanje (uz sport kao važnu komponentu razvoja ličnosti) te u tom prostoru postoji veliki potencijal za obogaćivanje načina rada i realizaciju multidisciplinarnih projekata.

Predlog

Odnosi hijerarhije ali i principi partokratije utiču da se institucijama u ovoj oblasti (Sportski centri) upravlja na arhaičan način, bez praćenja efekata rada i rezultata, te ove procese treba reformisati. Veoma je važno preći na partnerski način rada i zahtevati od javnih institucija u ovoj oblasti da ispituju potrebe građana (svih starosnih i drugih grupa) i kreiraju programe primerene tim potrebama.

Postojeći način finansiranja javnih institucija po formuli, u kome se ne posmatra kvalitet ponude građanima kao indikator, treba promeniti i ići u velikoj meri na projektno davanje, koje će naterati javne institucije da podignu kvalitet svojih usluga ali će, u isto vreme, otvoriti prostor privatnim institucijama ili organizacijama civilnog društva da i same ponude neke projekte i sadržaje za finansiranje. Na taj način bi se jačala čitava mreža, obezbedile kvalitetnije usluge i podiglo zadovoljstvo građana ovom vrstom usluga.

Pored toga, javni sektor (država, lokalne vlasti) ali i javne institucije u ovoj oblasti, mogu na taj način doprineti boljoj selekciji kadrova, efikasnijim i ekonomičnijim upravljanju i boljem kvalitetu usluga u ovoj oblasti. Posebno treba naglasiti izuzetno povoljnu mogućnost

povezivanja ovih vrsta usluga sa uslugama iz oblasti obrazovanja, ekonomskog razvoja, turizma, informisanja) i realizaciju multisektorskih i razvojnih projekata.

Status problema	Primeri	Preporuke
<p>Kapacitet mreže institucija su ponekad nedovoljno razvijeni. Privatne institucije se ne doživljavaju kao deo je- dinstvene mreže iako mogu nuditi dobre sadržaje.</p>	<p>U manjim sredinama naglašeno postoje deficiti, nedostatak kad-ra i finansija. Građani često ukazuju na slabu ponudu sportskih i rekreativnih površina i objekata (Ub) kao i na potrebu sanacije i rekonstrukcije postojećih (Kraljevo).</p>	<p>U gradnji mreže pratiti potrebe građana ali ih i graditi (podsticati zdrave stilove života, rekreaciju, bavljenje sportom). Privatni sektor treba da postane deo mreže ali država i lokalne vlasti moraju obezbediti dostupnost dela programa svim soci-jalnim slojevima. Podsticati konkurenciju sadržaja rada.</p>
<p>Javne institucije se finansiraju po davno uspostavljenom mehanizmu (ključu) te postoje veliki disbalansi u režimu finansiranja i poziciji ovih institucija.</p>	<p>Većina sredina ističe da su finansijska sredstva za ovu oblast često nedovoljna (Šid, Temerin), ali da problem često jeste i način distribucije te da u toj oblasti postoji prostor za poboljšanje.</p>	<p>Reforma finansiranja treba da ide u pravcu programskog finansiranja i da se u taj sistem uključi kao indikator kvalitet rada i zadovoljstvo korisnika uslugama.</p>
<p>Izbor direktora javne institucije u oblasti sporta i rekreacije se vrši od strane opštine a potvrđuje od strane resornog Ministarstva.</p>	<p>U procesu izbora direktora se umesto profesionalnih primenjuju politički kriterijumi (partijske pripadnosti), te direktor više vodi računa o političkoj dimenziji rada a oblast upravljanja i menadžmenta je obično jako oslabljena.</p>	<p>Izbor direktora treba prepustiti samoj kulturnoj instituciji, bez potrebe za davanjem saglasnosti od strane ministarstva. Ozbiljno se posvetiti podizanju modernizacije načina upravljanja i menadžerijalnim kapacitetima ovih institucija.</p>
<p>Retko se otvara pitanje drugačijeg koncepta i modernizacije načina rada ovih institucija.</p>	<p>U svetu ove vrste institucija predstavljaju važan činilac mreže kreatora zanimljivih sadržaja koje te sredine čine atraktivnim za građane i drugih zemalja (kros, biciklistički dan, jedrenje, plivanje) što utiče na razvoj turizma i ekonomije uopšte (ekonomija iskustva).</p>	<p>U budućem periodu je bitno graditi mrežu, usmerniti se na potreba građana, na projektno finansiranje i na kvalitet sadržaja (uneti kreativnost). Unaprediti saradnju sporta i razonode sa drugim sektorima: ekonomija, turizam, kultura, obrazovanje.</p>

2.11. Saobraćaj

U oblasti saobraćaja, procesi modernizacije nisu otišli predaleko, mada su neki tehnološki potencijali iskorišćeni kao na primer pri uvođenju elektronskog sistema u naplate putarina, modernizacija voznog, plovnog i avio parka, obuke zaposlenih itd.

Ova oblast usluga, pati od slabog kvaliteta menadžmenta, kako u javnim preduzećima, tako i u samom Ministarstvu i lokalnim samoupravama. Javna preduzeća su obično slabo organizovana, imaju slabe menadžerijalne potencijale, u izboru direktora kao i u procesu zapošljavanja se umesto profesionalnih principa (sistem zasluga) primenjuju partijski, rođaćki i lični kriterijumi za izbor. Ova oblast je dosta podložna korupciji (čuvane su afere zloupotreba u procesu izgradnje puteva, kao i prevara u naplatama putarina - putna mafija).

Deo poslova iz ove oblasti spada u **izvorne nadležnosti** lokalnih vlasti (lokalni saobraćaj i saobraćajna infrastruktura) i lokalne vlasti su pokušale da naprave izvesnu modernizaciju u radu. Javna preduzeća u oblasti saobraćaja su u istom režimu sa ostalim javno komunalnim preduzećima i hronično pate od slabe organizacije, slabog kvaliteta menadžmenta što ih čini skupim, neefikasnim i nerentabilnim. Proces poboljšanja organizacije rada i modernizacije je tek ponegde sproveden.

Interesantno je međutim da je ovo jedna od oblasti u kojoj je u većoj meri nego u drugim, došlo do uključivanja privatnog sektora u pružanje usluga. Spontano, lokalne vlasti su bile prinuđene da uređuju deo poslova koje nije mogao da pruži javni sektor te da ih pod određenim uslovima dodeljuju privatnim preduzećima ili pojedincima. Taj proces je bio opterećen nedovoljnim znanjima, slabim menadžerskim potencijalima, ali i konfliktima interesa kao i korupcijom. Jedan od poznatijih slučajeva je sukob oko privatne autobuske stanice u Novom Sadu kojoj je jedna gradska vlast dala pravo da radi a druga (promena partijske pripadnosti) to pravo oduzela.

Predlog

Treba napomenuti da je oblast saobraćaja prirodno tesno povezana sa privredom i ekonomskim razvojem, ali i sa mnogim drugim oblastima te bi orijentacija na vlast koja kreira misije i identifikuje prioritete oblasti rada, sa definisanjem uloge svakog od sektora u tom procesu, u velikoj meri podigla obim i kvalitet ostvarenih rezultata. U tom smislu oblast saobraćaja bi mogla biti važan činilac podizanja kapaciteta brojnih vrsta usluga i biti aktivan i važan deo razvojnih, multisektorskih projekata.

Posle usvajanja zakona o JKP (2012), veoma je važno istrajati u primeni tih principa i u modernizaciji rada. Lokalne vlasti moraju u procesu uključivanja privatnih preduzeća u ovu oblast, podići kapacitete za utvrđivanje standarda u ovoj oblasti, za kreiranje kvalitetnih ugovora sa privatnicima koji garantuju aranžman koji je dovoljno atraktivan za privatnike a opet, koji garantuje da će građani dobiti kvalitetne i dostupne (ne preskupe) usluge.

Od velikog je značaja da lokalne vlasti kvalitetno uredi i ovu oblast, da rade transparentno, te da se uloži napor da bi se u ovoj oblasti usluga smanjila i isključila korupcija i drugi vidovi patologije. Zakon o PPP kao i zakon o javnim nabavkama (jesen 2011) su otvorili prostor modernizacije i korišćenje nekih novih, razvojnih instrumenata koji i u oblasti saobraćaja mogu dati odlične rezultate.

Status problema	Primeri	Preporuke
Kapacitet saobraćajne mreže je ponekad nedovoljan kao i saobraćajna infrastruktura. Privatna preduzeća su uključena u sistem.	U manjim sredinama naglašeno postoje slabosti, slaba infrastruktura, nedostatak kadra i finansija. Građani često ukazuju na slab kvalitet infrastrukture, slabu bezbednost u saobraćaju i ponekad slabu dostupnost javnih usluga (cena karte visoka).	U gradnji mreže pratiti potrebe građana i zajednice. Privatni sektor uklopiti kao deo mreže a država i lokalne vlasti moraju obezbediti dostupnost ove vrste usluga svim socijalnim slojevima (subvencije). Podsticati konkurenciju radi bolje ponude usluga.
Kruta pravna rešenja	Pravilo: ne smeju se staviti saobraćajni znaci na divlje izgrađen put. Na ukrštanju glavnog i „div-	Omekšati pravila, staviti oznake, eliminisati opasnost u saobraćaju, naći sistemsko rešenje za divlje

	ljeg“ puta, zbog neoznačenosti prava prvenstva, gine veliki broj ljudi.	puteve.
Javne institucije se finansiraju po davno uspostavljenom mehanizmu (ključu) ne uzimajući u obzir kvalitet rada insitucija (merenje kvaliteta)	Većina sredina ističe da su finansijska sredstva za ovu oblast nedovoljna jer ova usluga spada u skupe (Niš), ali da zbog značaja ova oblast mora imati subvencije.	Reforma finansiranja treba da ide u pravcu programskog finansiranja i da se u taj sistem uključi kao indikator kvalitet rada i zadovoljstvo korisnika uslugama.
Izbor direktora javne institucije u oblasti saobraćaja vrši od stra-ne opštine, i po pravilu se, u- mesto profesionalnih, prime-njuju politički kriterijumi (par-tijske pripadnosti),	Ovakav način izbora podstiče da direktor više vodi računa o političkoj dimenziji rada a oblast upravljanja i menadžmenta je obično jako oslabljena.	Izbor direktora treba prepustiti samoj instituciji i fokusirati se na profesionalne vrednosti kandidata. Ozbiljno se posvetiti podizanju modernizacije načina upravljanja i menadžerijalnim kapacitetima ovih ove vrste institucija.
Retko se otvara pitanje drugačijeg koncepta i modernizacije načina rada institucija u obasti saobraćaja.	Saobraćajne institucije mogu biti važan činilac mreže ponude zanimljivih sadržaja atraktivnim za građane i drugih zemalja (stari voz, brodovi i jedrenje, splavarenje, razgledanje panorame avionom, cepelinom) što utiče na razvoj turizma i ekonomije uopšte (ekonomija iskustva).	U budućem periodu je bitno graditi mrežu, usmerniti se na potreba građana, na projektno finansiranje i na kvalitet sadržaja (uneti kreativnost). Unaprediti saradnju sektora sa drugim sektorima: ekonomija, turizam, sport, razonoda, kultura, obrazovanje.

2.12. Energija

Oblast proizvodnje, distribucije i korišćenja energije spada u delatnosti bitne za život, privredu i razvoj ukupne zajednice. Država je dugo imala monopol u proizvodji električne energije, dok su lokalne vlasti uglavnom radile na poslovima distribucije (od transformatora do korisnika) i održavanja. Zakonom je omogućeno da privatnici uđu u proizvodnju električne energije, te da se mogu, pod određenim uslovima, uključiti u mrežu.

Zakonom i uredbama su neki važni poslovi iz oblasti električne energije i toplotne energije preneti na lokalne vlasti i za mnoge od njih lokalne vlasti tek jačaju kapacitete da bi ih kvalitetno obavljale:

- a. Pravo prikupljanja podataka za izradu energetske bilansa, planiranja potreba za energijom na svom području (izrada lokalnog plana) i usaglašavanje sa strategijom i programom kao i detaljnijeg propisivanja poslova u oblasti proizvodnje, transporta i isporuke toplotne energije, uz mere podsticaja za povlašćena proizvođače (Zakon o energetici).
- b. Lokalne vlasti se obavezuju da formiraju **tarifni sistem** za usluge daljinskog grejanja za realno utrošenu toplotnu energiju, da obaveste kupce toplotne energije o početku primene i metodologiji formiranja cene usluge grejanja. (Zakon o efikasnom korišćenju energije).
- c. Ovim zakonom se na lokalne vlasti, sa više od 20 000 stanovnika, prenosi obaveza uspostavljanja **sistema energetske menadžmenta** (izrada programa i plana energetske efikasnosti) i sprovođenje mera, imenovanje **energetskih menadžera** te izveštanje o ostvarivanju ciljeva.
- d. Lokalne vlasti imaju pravo izdavanja **energetskih dozvola** za izgradnju objekata za proizvodnju toplotne energije snage 1MW i više, a objekata za proizvodnju biogoriva kapaciteta preko 2000 tone godišnje.
- e. Lokalne vlasti su dobile obavezu osnivanja **budžetskih fondova** i njihovog korišćenja za realizaciju projekata i aktivnosti vezanih za efikasno korišćenje energije.
- f. Utvrđivanje statusa energetski zaštićenog kupca za domaćinstva koja nisu to pravo ostvarila iz prema propisima iz oblasti socijalne zaštite (Uredba o energetski zaštićenom kupcu).

Status problema	Primeri	Preporuke
Kapacitet elektromreže nisu dovoljni i sistem se povremeno suočava sa problemima (nedovoljnim kapacitetima).	U manjim sredinama naglašeno postoje slabosti, slaba infrastruktura, nedostatak stručnog kadra i finansija za održavanje sistema. Građani često ukazuju na slab kvalitet instalacija, pad napona u sistemu itd.	Ojačati mrežu, obezbediti kvalitetne obuke za zaposlene, dalje podsticati privatne investicije. Privatni sektor uklopiti kao deo mreže a država i lokalne vlasti moraju obezbediti dostupnost ove vrste usluga svim socijalnim slojevima (subvencije). Podsticati

<p>Promenljivost politike (mera) podsticaja proizvodnje alternativnih (odr-živih) oblika energije.</p>	<p>Promenom režima plaćanja vrednosti impulsa za zelenu energiju, investitor se, usred izgradnje objekta, dovodi u situaciju da mu je investicija neispaltiva (vetroparkovi, solarne centrale, mini hidrocentrale). Ovi gubici su ogromni jer se radi o skupim projektima.</p>	<p>konkurenciju radi bolje ponude usluga.</p> <p>Napraviti stabilan sistem podsticaja za proizvodnju zelene energije. Orientacija na održive energetske izvore doprinosi zaštiti životne sredine, boljem kvalitetu života, boljem zdravlju i prevenciji od bolesti.</p>
<p>Tarifni sistem za usluge daljinskog grejanja još uvek nije povezan sa rea-lno utrošenom energijom već svi korisnici plaćaju isto.</p>	<p>Korisnici toplotne energije isto plaćaju, bilo da troše ili ne toplotnu energiju. Ovaj sistem s jedne strane nije racionalan jer dopušta razbacivanje energije (nemogućnost i nemotivisanost da se ener-gija isključi kada nije neophod-na), a sa druge strane sistem, naplatom svima isto, objektivno nije pravedan.</p>	<p>Lokalne vlasti treba da realizuju svoju obavezu i da formiraju tarifni sistem za usluge daljinskog grejanja za realno utrošenu toplotnu energiju. Pri tome treba da obaveste kupce toplotne energije o početku primene i metodologiji formiranja cene usluge grejanja.</p>

2.13. Privreda i ekonomske usluge

Zemlje EU su uvidele da država ne može kvalitetno da podstiče ekonomski razvoj jer je predaleko od građana i ovu delatnost su prenele kao izvornu lokalnim vlastima. Otuda lokalne vlasti ulažu velike napore da naprave u svojim sredinama ambijent koji je podsticajan za investiranje kao i ambijent prijatan za život građana uopšte. Lokalne vlasti obezbeđuju primerene pakete usluga (energija, voda, grejanje, gas,) kao i da stvaraju klimu pogodnu i privlačnu za investicije (sa tim ide pokretanje biznisa, otvaranje radnih mesta, bolje zarade i podizanje životnog standarda građana). Posao države je da napravi dobar zakonski ambijent.

Srbija je od 183 zemlje na 86 mestu **po pogodnosti poslovanja**³ i slabija je od regionalnog proseka. U uslove poslovanja spadaju neki činoci koji se takođe pojedinačno porede i oni za

³ Poređenja radi regionalni prosek iznosi 73. Tako je Slovačka na 46 mestu, Mađarska na 54, Bugarska na 66, Rumunija na 72, Grčka na 78 a regionalni prosek iznosi 78. Podaci su za 2012 godinu, International Finance Corporation.

Srbiju imaju različite vrednosti. Tako dobijanje kredita (40), registrovanje imovine (41) i pokretanje biznisa (42) spada u bolje činioce ovog poslovnog ambijenta. Registrovanje imovine (76) i zaštita investitora (82) spada u slabije ali ipak, umereno slabe činioce. Završni skup činilaca su ujedno indikatori koje oblasti radikalno treba popravljati: trgovina preko granice (na 94. mestu), poštovanje ugovora i rešavanje nelikvidnosti (oba na 103. mestu), plaćanje poreza (149) i apsolutni favorit rešavanje građevinskih dozvola (na 179 mestu). Zakonom o lokalnoj samoupravi (2007) lokalne vlasti u Srbiji dobijaju **nadležnost podsticanja ekonomskog razvoja kao izvornu**. U tom smislu postaju važni akteri u oblasti privrede. Taj posao mogu normalno obavljati tek sa dobijanjem imovine (usvojen 2011, sa rokom do 2014)⁴ i većih finansijskih i fiskalnih kapaciteta. I pored ovog, država u Srbiji još uvek ima iluziju da može kvalitetnije od lokalnih vlasti podsticati ekonomski razvoj, što često vodi od rasipanja resursa i loših rezultata. Otuda je veoma bitno nadalje podizati kapacitete lokalnih vlasti u toj oblasti.

Veoma je bitno efektivno sprovesti vraćanje imovine lokalnim vlastima (proces ide nedospustivo sporo, postoje uska grla u sistemu i država čak i slabo prati ovaj proces). Drugi preduslova je ponovo, kao zakonom iz 2006, obezbediti fiskalnu i finansijsku autonomiju lokalnim vlastima (izvorni porezi, pravo na odlučivanje o visini poreza i na prikupljanje poreza) kao i podizati kapacitete lokalnih vlasti za korišćenje nekih novih finansijskih instrumenata (izdavanju municipalnih obveznica, formiranje protočnih fondova, kao i savladavanje veština finansijskog i budžetskog menadžmenta). Lokalne vlasti treba da se upozaju i da koriste i složenije instrumente ekonomskog razvoja kao što su inkubator biznis centri, zone unapređenog poslovanja, indutrijski, naučni i tehnološki parkovi, kao i u kreiraju javno privatnih partnerstava.

Predlog

Lokalne vlasti smatraju da postoje nadležnosti koje mogu biti prenete na njih: nadležnosti u oblasti trgovine, poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede treba preneti na lokalni nivo.

⁴ Već sada se vidi da je rok nerealan i da će taj proces trajati duže.

Poslove turističke inspekcije, donošenje propisa i obezbeđivanje inspeksijskog nadzora, takođe treba da vrši lokalna samouprava. Problem za kvalitetno sprovođenje ovih poslova je u nedostatku finansijskih sredstava i nedovoljnom broju kadrova (*Opovo, Knić*), ali i u generalnoj nerazvijenosti pojedinih opština.

Gradske opštine smatraju da treba vratiti nadležnosti opštini u domenu osnivanja i zatvaranja privrednih subjekata, obezbediti veći budžetski okvir kako bi gradska opština mogla da pripremi i sprovede programe i mere za podsticanje razvoja privrednih subjekata i zapošljavanje kroz obuke, konsultantske usluge i subvencije.

Status problema	Primeri	Preporuke
Lokalnim vlastima nedostaje deo instrumenata za kvalitetno bavljenje poslovima podsticanja ekonomskog razvoja.	Lokalne vlasti smatraju da postoje nadležnosti koje mogu biti prenete na njih: nadležnosti u oblasti trgovine, poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede treba preneti na lokalni nivo. Poslove turističke inspekcije, donošenje propisa i obezbeđivanje inspeksijskog nadzora, takođe treba da vrši lokalna samouprava.	Država da bude bolji partner lokalnim vlastima u smislu podrške i podsticaja da razviju kapacitete i preuzmu sve neopodne instrumente za razvoj. Uloga SKGO kao posrednika može biti veoma korisna.
Nemogućnost privlačenja investitora	LS ne mogu da privlače investitore u ovom trenutku jer su samo korisnici javne imovine. Da bi privukle investitora, neophodno je da prikupe obimnu dokumentaciju, dostave je Direkciji za imovinu na saglasnost, ali direkcija najčešće odugovlači proces tako što traži dodatnu dokumentaciju.	Potrebno je da Direkcija poštuje definisanu proceduru i rokove (propisana dokumenta) za dostavljanje dokumenata za dobijanje saglasnosti.
Kvalitet administracije je često prepreka ekonomskom razvoju lokalne zajednice.	Preveliki broj zakona, regulatija, spore procedure kao i problem ćutanja administracije povećava troškove resursa (vremena, novca) i pravi neatraktivnim lokalni ambijent za investiranje i poslovanje uopšte.	Smanjiti broj zakona (deregulacija), podići kvalitet zakona, regulisati problem ćutanja administracije
Teško dostupni državni investicioni fondovi za	Ministarstva prilikom podnošenja predloga projekata traže dokumenta	Izmene u postupku dodele sredstava i prilagođavanje kriterijuma

male i nerazvijene JLS zbog kriterijuma koji se primenjuju prilikom dodele sredstava.	poput ugovora sa najpovoljnijim ponuđacem, što je nemoguće obezbediti u trenutku podnošenja predloga projekta.	specificnostima JLS (da se pri dodeli sredstava vodi računa o stepenu razvijenosti LS, starosti stanovništva, gustini naseljenosti itd).
--	--	--

3. ORGANIZACIJA VLASTI, ADMINISTRACIJA I FINANSIJE

3.1. Stanje i nadležnosti

Organizacija vlasti i instrumenti koje lokalne vlasti mogu koristiti u realizaciji javnih poslova, predstavlja važan činilac kome savremene demokratije posvećuju veliku pažnju. Da bi lokalne vlasti mogle da realizuju poslove koje imaju kao izvorne, baš kao i prenete, neophodno je da imaju organizacionu autonomiju, ali i da modernizuju administraciju. Obraća se pažnja na način njenog izbora (sistem zasluga kao osnov zapošljavanja i napredovanja u struci) preko načina rada administracije.

Suština demokratskog načina rada je fokusiranje na potrebe korisnika, na veću efikasnost u korišćenju sredstava kao i merenje krajnjih rezultata prema zadovoljstvu građana datim uslugama. Transparentnost i dostupnost javnih podataka je bitan i stalni princip u radu. Statut, budžet, prostorni plan, strategije, odluke i ostali dokumenti moraju biti dostupni ali i jasni (prijateljski) da bi građani mogli da ih razumeju i kvalitetno se uključe u odlučivanje.

3.2. Pitanja modela vlasti, organa i organizacionih jedinica

Zakon iz 2007 godine je monotipski uredio model organizacije vlasti (model slabog gradonačelnika) zamenjajući rešenje iz zakona iz 2002 godine sa direktno biranim gradonačelnikom. Gradskog i opštinskog menadžera je sa pozicije osobe koja podstiče ekonomski razvoj (a u narednoj fazi je trebalo da uspostavi i koordinira integrisan sistem upravljanja u opštini/gradu) vratio na poziciju tek jednog od pomoćnika gradonačelnika. U sadašnjem sistemu ostaje i dalje otvoreno pitanje kvaliteta upravljanja: načelnik upravlja administracijom, pravnik je koji samo prati sprovođenje zakona, što je potpuno neprimereno potrebama savremenih lokalnih vlasti.

Status problema	Primeri	Preporuke
Model organizacije lokalne vlasti može biti efikasniji i bolji.	Direktno birani gradonačelnik je model koji omogućava veću odgovornost, efikasnost i rezultate rada jer je veza građani daleko neposrednija.	Omogućiti da lokalne vlasti imaju pravo na izbor direktnog gradonačelnika
Funkcija opštinskog, gradskog menadžera je obesmišljena postojećim zakonskim rešenjima	Gradski menadžer je stavljen kao jedan od više pomoćnika. Pomoćnici su višak i birokratsko opterećenje u sistemu. Menadžer je neophodan lokalnim upravama da ojača veoma zapostavljenu funkciju integrisanog upravljanja finansijama, budžetom, projektima, ljudskim resursima.	Zakonski obogatiti poziciju gradskog (opštinskog) menadžera kao osobe koja upravlja administracijom (a pomaže gradonačelniku u poslovima projektnog, finansijskog i budžetskog menadžmenta).
Načelnik u lokalnoj vlasti je arhaično shvaćen kao „kontro-lor slova zakona“ te stoga mora biti prav-nik.	Upravljanje administracijom u savremenom svetu <i>zahteva menadžerijalna znanja</i> koja načelnik nema (pravni fakultet nema tu vrstu programa). Veoma je bitno korigovati ovaj propust u sistemu jer je administracija ovako vođena birokratska, trom, neefikasna i neefektivna.	Obezbediti programe obuke načelnika, otvoriti zakonsku mogućnost da taj posao obavljaju menadžeri (osobe iz drugih oblasti: političke nauke, ekonomija, menadžment, sociologija itd).
Lokalna vlast ima zacrtan uniforman model organizacije, dok bi uvođenje više modela i pravo vlasti da izabere optimalan, dalo šanse za primeniju organizaciju i bolje efekte u radu.	U Švedskoj su, na primer u gradu Upsali, uveli u proces pružanja svih vrsta usluga a.jedinice koje se bave analizom stanja, identifikacijom problema i postavljanjem ciljeva i b.posebne organizacione jedinice koje realizuju te ciljeve.	Lokalnoj vlasti treba dati slobodu izbora modela organizacije (sekretarijata) kao i konkretnih instrumenata i načina rada.

Način rada države ali i lokalnih vlasti je arhaičan:

Između države i lokalnih vlasti postoji **hijerarhijski** odnos i dobar deo **nadležnosti** je ostavljen na centralnom nivou, što zbog interesa da se kontroliše, da se ima veća moć na nivou države, bilo iz inercije. U procesu prenošenja poslova (kao poverenih) često se krši princip obezbeđivanja sredstava i prava na dodatno zapošljavanje.

3.3. Izvorne i prenete nadležnosti

Status problema	Primeri	Preporuke
Nepostojanje autonomije JLS/ prenos dodatnih nadležnosti JLS od strane centralne vlasti	Čišćenje puteva u uslovima snežnih padavina (vanredne situacije) i problema zastarelости mehanizacije. Opštinama je povereno rešavanje u prvom stepenu imovinsko pravnih poslova na zemljištu u državnoj svojini na kojem je opština upisana kao korisnik, ali opština za svaku intervenciju mora da traži saglasnost republičkih organa (direkcija za imovinu ili/ i republičkog pravobranioca).	Nadležna centralna institucija da ucrtta puteve da bi autonomija JLS bila u potpunosti obezbeđena, a putevi kategorisani. Da se omogući izmenom i dopunom Zakona o maksimalnom broju zaposlenih, mogućnost dodatnog zapošljavanja prema kriterijumima na osnovu potreba JLS, a u skladu sa dodatnim nadležnostima prenetim LS.
Prenošenje poslova sa države na lokalne vlasti bez prava na dodatno zapošljavanje	Zakon (2009) predviđa maksimalan broj zaposlenih prema broju stanovnika u JLS. U tom trenutku to nije bio problem, međutim u međuvremenu je nadležnost JLS povećana prenošenjem dodatnih poslova od strane centra vlasti (Zakon o zaštiti podataka o ličnosti, Zakon o pristupu informacijama od javnog značaja, Zakon o odbrani, Zakon o zaštiti od požara, Zakon o matičnim knjigama - zakon je definisao dodatne poslove i obaveze LS. Da bi došlo do novog zapošljavanja potrebna je saglasnost Vlade na predlog MFIN.	Država mora da se pridržava principa podrške finansijama i stručnjacima u slučaju prenošenja poslova na lokalnu vlast.
Poveravanje ili utvrđivanje novih nadležnosti JLS bez adekvatnih novčanih sredstava, uz ograničenje zapošljavanja i uz neadekvatnu ponudu kvalifikacione strukture kandidata.	Poslovi zaštite životne sredine – zakonska obaveza formiranja budžetskog fonda koji nije adekvatno rešenje za sve jedinice LS što naročito pogađa male i nerazvijene JLS. Ovo može da se odnosi i na druge poslove kao što su održavanje lokalnih puteva, komunalna policija.	Utvrđivanje kriterijuma za vršenje nadležnosti JLS u skladu sa njihovim specifičnostima (broj stanovnika, stepen razvijenosti, veličina, administrativni kapaciteti itd). Jedno od rešenja može biti fakultativno vršenje pojedinih nadležnosti JLS u skladu sa njihovim potrebama (ili još bolje, uvođenje subsidiariteta..
Raspršenost propisa koji se tiču izgradnje, zaštite životne	U Zakonima koje regulišu druge oblasti (npr. Zakon o veterinarstvu nalaže izdavanje upotrebne dozvole) postoje odredbe koje	Izvršiti kodifikaciju objedinjavanja) zakonskih propisa koje tretiraju određenu oblast, kao što je to

<p>sredine i sl., a koji se tiču poslova poverenih JLS.</p>	<p>obavezuju organe da izdaju dozvole koje se ne tiču konkretno te oblasti.</p>	<p>na primer slučaj sa <i>Building code-om</i> (Zakonik o izgradnji) u Americi. Objedinjavanje svih neophodnih dozvola pod jednu organizacionu jedinicu/ uslužni centar (građevinska, energetska).</p>
<p>Multiplikacija izveštavanja od strane JLS ka različitim organima državne uprave.</p>	<p>Izveštavanje Ministarstvu nadležnom za trgovinu, Ministarstvu finansija i privrede i Ministarstvu regionalnog razvoja i lokalne samouprave o cenama usluga u JP gde se isti podaci/izveštaji šalju svim ovim ministarstvima.</p>	<p>Formirati jedinstveni obrazac za izveštavanje po pojedinim oblastima i formiranje jedinstvene baze podataka sa omogućenim pristupom i omogućenom razmenom podataka.</p>
<p>Normativni okvir usvojen bez uvida u nemogućnost implementacije usled nedostatka kadra i raspoloživih finansijskih sredstava ili neadekvatnog tumačenja zakona.</p>	<p>a. Država propisuje upotrebu svih jezika nacionalnih manjina bez procena potreba za stručno osposobljenim kadrovima; opština nije u mogućnosti da izvrši takav propis.</p> <p>b. Zakon o veterinarstvu nalaže da sve JLS moraju na human način da postupaju prema životinjama i izgrade azile. Država ne predviđa sredstva za finansiranje izgradnje azila.</p> <p>Azil za pse – veliki troškovi izgradnje i održavanja takvih objekata. JLS ne kontroliše obeležavanje pasa i mogućnost naplate kazne zbog napuštanja pasa. S druge strane, kazne idu u republički budžet dok opština plaća štetu građanima koju nanese psi lutalice.</p>	<p>a. Da se takvi zahtevi stave po hitnom postupku van snage dok se obezbede finansijska sredstva i stručni kadrovi. Moguće rešenje: objedinjen konkurs više JLS i ponuda Udruženju prevodilaca.</p> <p>b. Održivost obezbediti tako što će se sredstva od naplate kazni vratiti u opštine da bi se koristila za rad azila (da se proširi odluka da se ne odnosi samo na opasne pse). Kontrola čipovanja mora da bude bolja. Obavezati JLS da vode brigu o životinjama, tako što bi sklapale ugovore sa privatnim ili javnim preduzecom na teritoriji druge opštine koja ima uslove i kapacitete za zbrinjavanje životinja (azil).</p>

Pravni sistem i pravna kultura u našoj zemlji imaju dosta elemenata krutosti. Pravni sistem je dosta nefleksibilan. Postoji kruto pridržavanje normi i u situacijama kada se ugrožava funkcionisanje sistema. Sa druge strane, paradoksalno, postoji velika tolerancija prema kršenju normi.

Ovaj problem se rešava (kao i u evropskim zemljama) fleksibilnijim normama i prenošenjem prava na lokalne vlasti da same regulišu neke procese (bilo bi odlično uz aktivno učešće javnosti, građana, organizacija civilnog društva), jačanjem pravne države.

Država upravlja na arhaičan način (a lokalne vlasti i same slede taj način): to je klasičan način koga su se još 1980-tih godina odrekle sve razvijene zemlje. Prešle su na model upravljanja misijama, strateško planiranje, na model kreiranja misija, na timski rad, koordinaciju raznih sektora uz fokusiranje na rešavanje prioriternih problema i ostvarivanje rezultata. Ovaj način rada podrazumeva utvrđivanje standarda za sve oblasti kako na nacionalnom nivou tako i na lokalnom (prilagođeno okolnostima lokalne sredine), stalno nadgledanje kvaliteta realizacije (performance) i merenje rezultata.

U svakoj od sektorskih politika se precizno vidi gde je stala reforma i šta od nadležnosti treba decentralizovati, koje funkcionalne kapacitete treba podizati kako u radu administracije tako i u podizanju finansijskih kapaciteta.

Status problema	Primeri	Preporuke
Nepoštovanje Zakona o radnim odnosima u državnim organima.	Povratak lica u LSU koja su uzela otpremninu	Omogućiti osobama koje su pred odlazak u penziju da odu uz određenu nadoknadu/otpremninu. Eliminirati mogućnost povratka lica koja su uzela otpremninu da se vrate na bilo koje radno mesto u JLSU – izmena Zakona o radnim odnosima u državnim organima.
Radnici lokalne samouprave su stavljeni u nepravedan položaj u odnosu na ostale državne službenike	Koeficijanti zarada su veći u gradovima. Razlika u koeficijentima za Grad BG, gradove i opštine. Da li je radnik u BG stručniji u odnosu na opštinskog službenika? Pojedine lokalne samouprave ne primenjuju Uredbu o koeficijentima i drugim primanjima zaposlenih u državnim organima. Srednja stručna sprema je izjed-	U pripremi je izmena zakona o lokalnoj administraciji i upravi, koji definiše i razdvaja državni službenike i službenike na lokalnom nivou, da bi se zamenio postojeći zakon, star 20 godina.

	načena sa daktilografima sa kursom.	
--	-------------------------------------	--

3.4. Administrativni i finansijski kapaciteti

3.4.1. Rad administracije

Globalni izveštaj o konkurentnosti za 2012-2013 (Global Competitiveness Report) ukazuje da su činoci sa najvećim negativnim uticajem na poslovanje: neefikasna državna administracija i korupcija a tek zatim ide pristup izvorima finansiranja, propisi itd.⁵

U Srbiji ni na nivou države niti u lokalnim vlastima, nema stalne analize stanja, problema i potreba građana i na toj osnovi kreiranja misija lokalne vlasti kao i utvrđivanja prioriteta. Strategije koje se urade, obično se ne koriste u radu. Radi se po sistemu slobodne procene prioriteta te je menjanje prioriteta i agende stalni način rada.

Sekretarijati kao jedinice uprave ne rade timski, nema stalne koordinacije, već svaki radi poslove zacrtane za sebe. Koordinaciono telo Vlade podiže svoje kapacitete ali sporo i bez niza funkcija koje bi imala u drugačije postavljenom sistemu. Ministarstva i dalje prevashodno rade relativno izolovano poslove iz svoje oblasti, bez povezivanja u funkcionalnu celinu, utvrđivanja prioritetenih ciljeva i merenja ostvarenja.

U samoj administraciji se (i u državi i na nivou lokalnih vlasti) ne razvija timski način rada službenika, nema praćenja kvaliteta rada (obim, efikasnost, efektivnost, produktivnost), vrednovanja, identifikacije grešaka i njihovog korigovanja. Ukratko nedostaju svi bitni činoci modernog sistema upravljanja.

⁵ Videti: <http://www.weforum.org/issues/global-competitiveness>

Radi kvalitetnog obavljanja poslova i pružanja kvalitetnih usluga, lokalne vlasti moraju stalno da podižu svoje kapacitete. Istraživanje lokalne uprave u Srbiji (2009, 2011, 2013) je pokazalo da je dosta u sistemu **osnov zapošljavanja** nije merenje potreba, već drugih motivi i kriterijumi (socijalni, rođачki, prijateljski, partijski itd).⁶

U Srbiji je ograničen broj zaposlenih u lokalnoj administraciji ali to nije rezultat modernizacije upravljanja već je tehnička mera usmerena samo na ograničavanje broja zaposlenih. Pitanja kvaliteta stručnjaka, njihovih znanje i veštine se slabo otvara a modernizacija načina rada (timski rad, analize potreba građana, kreiranje održivih programa i projekata, merenje efekata, rezultata, vrednovanje i adekvatno nagrađivanje rezultata kao i zadovoljstva korisnika uslugama) se ostavlja za neka druga vremena.

Svaka racionalna administracija prati **srazmeru glava - rep (head – tail)**: to je srazmera između broja zaposlenih na pružanju usluga (slikovito nazvan glava) i broja službenika koji pripremaju te usluge (slikovito nazvan rep). Dosadašnje analize u Srbiji pokazuju da je rep prevelik a da opet ni glava često nije “prijateljska” prema korisnicima (građanima, zajednici) i prema njihovim potrebama.

Status problema	Primeri	Preporuke
Veštačka ograničenja broja zaposlenih u lokalnoj administraciji bez uključivanja vrednosnih činilaca.	Decembra 2009. godine je donet Zakon o maksimalnom broju zaposlenih. Zakon predviđa broj zaposlenih prema broju stanovnika u JLS. U tom trenutku to nije bio problem, međutim u međuvremenu je nadležnost JLS povećana prenošenjem dodatnih poslova od strane centra vlasti (Zakon o zaštiti podataka o ličnosti, Zakon o pristupu informacijama od javnog značaja,	Određivanje broja zaposlenih u lokalnoj administraciji treba u većoj meri prepustiti samim lokalnim vlastima. Na nivou države odrediti % budžeta koji može ići na plate a lokalna samouprava može odlučiti o broju zaposlenih i njihovim platama.

⁶ Videti: Studija o kapacitetima lokalnih vlasti u oblasti administracije, ekonomskog razvoja i informacionih tehnologija, (Đorđević S, Milenković D, Prokopijević M), 2009, Funkcionalna analiza (Kec A, Rakić V, Rihter K, Frakasini E), 2011. I Studija o primeni principa subsidijarnosti u Srbiji (Đorđević S, Milenković D, Prokopijević M), 2013.

	Zakon o odbrani, Zakon o zaštiti od požara, Zakon o matičnim knjigama - zakon je definisao dodatne poslove i obaveze LS. Da bi došlo do novog zapošljavanja potrebna je saglasnost Vlade na predlog MFIN.	
Zapošljavanje ne ide prema sistemu zasluga već partijskim, rođaćkim, prijateljskim	U lokalnoj upravi je potisnut profesionalni princip kao i vrednovanje kvaliteta rada.	Uvesti princip zapošljavanja i napredovanja prema zaslugama. Razvijati merne instrumente.
Lokalna administracija radi po sekretarijatu, relativno izolovano. Ne kreira se zajednička misija sa utvrđenim prioritetima, ne radi se timski niti se meri postizanje konkretnih rezultata	Simboličan primer pacova, kao simbola štete i problema: može da ulovi samo multisektorski tim a ne da ga juri svaki sekretarijat pojedinačno) ili niko (što je kod nas još češće). Na kraju se mora znati da je pacov ulovljen.	Razvijati timski način rada., uvesti metode praćenja kvaliteta rada i merenja efekata, individualnih doprinosa i konačnog rezultata koji se vrednuje.

3.4.2. Praćenje rada i nagrađivanje

Ne mere se rezultati individualnog niti timskog rada, ne nagrađuje se uspeh niti se identifikuju i koriguju neuspesi. Plaćanje se vrši prema platnim razredima, napreduje se automatski protekom broja godina u službi. Plate u javnom sektoru su, po pravilu, veoma slabe što je veoma destimulativno i mnogi taj posao vide kao prolaznu stanicu prema bolje plaćenim poslovima. U Srbiji ne postoji sistemski kreirana i vođena vertikalna i horizontalna pokretljivost kadrova kojom bi a. pojedinac profitirao uz mogućnost savladavanja raznih znanja i veština iz različitih oblasti a b. administracija dobila kvalitetne i kreativne službenike.

Način rada je često birokratski, usmeren na neke formalne zahteve a da se često suština posla gubi iz vida. Veoma retko se meri kvalitet usluga, građani i korisnici se veoma retko pitaju za to da li su zadovoljni, da li imaju sugestije, neke druge potrebe itd. Službenici su demotivisani i često ne vide smisao svog posla.

Svetski ekonomski forum, u prikazu zahteva koji se odnose na institucije (stub 1), za Srbiju ističu kao neprikladan uticaj **favorizam u odlučivanju državnih službenika** (preterani prostor za volutarizam) koji se u dobro uređenim administracijama izbegava.

Dostupnost treninga za zaposlene u Srbiji je u periodu 2007 – 2012 pao sa 63 na 125 mesto, kao i obim treninga sa 122 na 138 mesto.

Status problema	Primeri	Preporuke
Neljubaznost administracije, sporost u radu, Nepostojanje merenja i vrednovanja prema rezultatima, Problem ćutanja administracije	Dobar indikator su duge procedure u radu, veliki broj zapuštenih predmeta, mnogi problemi se ne rešavaju suštinski. Retka je praksa sistemskog merenja efekata rada (Indija je odličan primer) Prati se kvalitet rada i administracije i javnih preduzeća i ustanova. U državnoj administraciji i pored zakonskih obaveza za prećenjem, načelnici izbegavaju tu vrstu posla.	Uvesti vrednovanje prema rezultatima rada, kao i klasične sisteme merenja i vrednovanja. Pored njih obavezno uvesti metode <i>nezavisnog merenja (metod tajanog klijenta)</i> , jer iskustva pokazuju da načelnici izbegavaju ovu vrstu posla.
Ne postoji vertikalna i horizontalna pokretljivost kojom se profesija službenika čini zanimljivom, dinamičnom i prostorom za učenje.	Vertikalna pokretljivost (iz opštine u grad ili pokrajinu) se često realizuje kao partijska ili prijateljska nagrada. Horizontalna pokretljivost (sa jedne grupe poslova na drugu) se ređe dešava. Često ljudi provedu čitav radni vek u jednom organu na jednoj vrsti poslova.	Sistem zasluga (merit) dovesti do kraja (i u državnoj i u lokalnoj upravi) i sa uvođenjem sistema vertikalne i horizontalne pokretljivosti kao njegovog logičnog i važnog dela.

3.4.3. Finansijski kapaciteti

U Srbiji se budžeti na kreiraju javno, transparentno niti se uključuje civilno društvo i građani u ovaj proces (nema zakonske obaveze za javnom raspravom o budžetu. Arhaičan način kreiranja budžeta je manir kako države tako i lokalnih vlasti.

Budžeti su nepregledni: struktuirani su prema pozicijama, nisu razumljivi za građane, realizacija budžeta je veoma često netransparentna, novac se nenamenski troši (prenošenje sa pozicije na poziciju) na šta sve češće ukazuje revizor na nivou države. Novac se često rasipa.

Na lokalnom nivou budžeti se kreiraju na nivou čitave uprave i ne precizira se za koju vrstu poslova odlazi novac. Ovo pitanje uskoro treba rešiti jer planiranje sredstava predstavlja preduslov za odlučivanje o obimu i načinu realizacije poslova.

Planira se prelazak na projektno budžetiranje, veće uključivanje javnosti u kreiranje budžeta (javne rasprave) i veću razumljivost ovog dokumenta za građane. To je osnova da bi se povećala odgovornost u korišćenju sredstava i veća funkcionalnost sistema u celini.

U sistemskom smislu bitno je vratiti *finansijsku i fiskalnu autonomiju lokalnim vlastima* (po evropskim standardima).

Status problema	Primeri	Preporuke
Lokalne vlasti su sa krizom izgubile važan deo svoje fiskalne i finansijske autonomije.	Sa krizom (2009) su rešenja Zakona o finansiranju lokale samouprave stavljena ad akta. Formule koje su garantovale sigurne prihode i izvesne u količini, su promenjene u arbitrerne. Na toj osnovi lokalne vlasti ne znaju koliko će sredstava dobiti pa ne mogu planirati rad.	Vratiti finansijsku i fiskalnu autonomiju lokalnoj vlasti Vratiti rešenja Zakona o finansiranju lokale samouprave iz 2006 godine kao odličnog. Obogatiti podzakonske akte
Porez na imovinu- baze podataka poreskih obveznika nisu ažurirane	Nije urađen adekvatan obračun poreza, nije usklađen sa stvarnim stanjem na terenu što dovodi do smanjenih prihoda od poreza na imovinu.	LS imaju različite softvere za bazu podataka (obračuni i rešenja su različiti, formule drugačije)- treba da se obuče osobe koje rade u JLS.
Neefikasnost naplate poreza po određenim vrstama javnih prihoda	Naplata poreza na nasleđe, poklone i prenos apsolutnih prava, je u nadležnosti Republicke poreske uprave, (po Za-konu o porezu na imovinu), a ti porezi predstavljaju ustupljeni prihod jedinici LS shodno	Ostaviti naplatu poreza Republickoj poreskoj upravi, iznaći modus da se uplata novcanih sredstava vrši direktno na račun lokalne poreske uprave (direktno JLS), i obavezati organ poreske uprave da

	odredbama Zakona o finansiranju jedinica lokalne samouprave.	do-stavi jedan primerak rešenja JLS.
Lokalni Porezi – opštine nemaju koristi od prirodnih resursa kojim raspolažu jer naknade za korišćenje prirodnih resursa (po novom zakonu) idu državi. Nerealna osnovica za obračun poreza na imovinu pravnih lica.	Iznos lokalnih poreza i taksi su utvrđeni zakonom, opština može da smanji iznos ali ne i da poveća preko propisanog maksimuma. Država određuje visinu prihoda koji se stvaraju na lokalnu (komunalna taksa) Prirodni resursi – 5% na upotrebu rudnih bogatstava se ne uplaćuje opštinama Osnov za obračun poreza na imovinu se vrši na osnovu knjigovodstvene vrednosti, koja je po pravilu, dosta niža od tržišne vrednosti.	Proporcionalno povećati transfere opštinama usled smanjenih prihoda zbog smanjenih komunalnih taksi . Uspostaviti sistem kontrole kako bi Javna Preduzeća počela da uplaćuju takse JLS za upotrebu rudnih bogatstava (kamenolomi, rudnici- iznos takse je 5%) Javna preduzeća koja koriste prirodne resurse opština izuzeti iz zakonskog ograničenja prilikom određivanja visine taksi. Osnov za obračun poreza na imovinu da bude tržišna vrednost-kod pravnih lica. Odrediti ko određuje stvarnu tržišnu vrednost i način.
Transferna sredstva - kriterijumi za transferna sredstva su neusaglašeni	Opštinama sa visokom stopom nataliteta ne odgovara trenutni način određivanja visine transfera, jer se u obzir uzima broj odeljenja umesto broja učenika.	Kriterijumi trebaju da se prošire. U slučaju nerazvijenih opština sa pozitivnim natalitetom.za finansiranje obrazovanja treba koristiti kriterijum ukupnog broja učenika a ne broj odeljenja/škola.
Nejasni/ nepoznati kriterijumi za državne transfere.	Kriterijumi za određivanje razvijenosti jedne opštine su nerealni. Brus: treba uvesti u zakon i kategoriju devastiranih opština (ispod 50% nacionalnog proseka) sa posebnim merama podrške.	Ustanoviti na osnovu kojih kriterijuma (formula) se definišu i određuju transferna sredstva od strane Republike i na taj način povećava transparentnost određivanja transfernih sredstava.
Nezakonito ponašanje JLS	Opštine i gradovi nenamenski troše sredstva	Povećati kontrolu države na potrošnju nenamenskih sredstava kroz veće angažovanje budžetskog inspektora; uvesti redovnu šestomesečnu kontrolu; u skladu sa navedenim izmeniti Zakon o budžet-skom sistemu.
Neizmirene obaveze države prema lokalnim samoupravama	Nisu izmirene obaveze od strane države za realizovane razvojne projekte, za koje postoje uredno potpisani ugovori sa	Poštovanje ugovora od strane ministarstava.

	Ministarstvom. Opštine cesto budu tužene od strane izvođaca, dok nije praksa da opštine tuže Ministarstva.	
--	--	--



Program finansira EU



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Swiss Agency for Development
and Cooperation SDC



Sprovodi program

eu progres 

Program evropskog partnerstva sa opštinama