



Stalna konferencija
gradova i opština

Savez gradova i opština Srbije



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Swiss Agency for Development
and Cooperation SDC

Mr Tatijana Pavlović-Križanić

Međuopštinska saradnja u Srbiji: mogućnosti i izazovi

Projekat *Institucionalna podrška SKGO*

Beograd, 2010



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Swiss Agency for Development
and Cooperation SDC

Analiza je rezultat rada Stalne konferencije gradova i opština (SKGO) u okviru projekta „Institucionalna podrška SKGO“. Projekat finansira Švajcarska agencija za razvoj i saradnju (SDC), a sprovodi Stalna konferencija gradova i opština. Analiza ne predstavlja zvaničan stav Švajcarske agencije za razvoj i saradnju. Autor analize je isključivo odgovoran za informacije koje se u njoj nalaze.

Sadržaj

1. Uvod.....	5
2. Decentralizacija, regionalizacija i međuopštinska saradnja	7
3. Međuopštinska saradnja u praksi.....	9
4. Oblici međuopštinske saradnje u Republici Srbiji.....	11
5. Pravni okvir za međuopštinsku saradnju.....	13
5.1. Zakon o regionalnom razvoju.....	13
5.2. Zakon o teritorijalnoj organizaciji Republike Srbije	15
5.3. Uredba o upravnim okruzima	16
5.4. Zakon o komunalnim delatnostima	17
5.5. Nacrt novog Zakona o komunalnim delatnostima	18
6. Institucionalni okvir za međuopštinsku saradnju – regionalne razvojne agencije.....	21
7. Međuopštinska saradnja u oblasti vodosnabdevanja.....	25
8. Međuopštinska saradnja u oblasti upravljanja čvrstim otpadom	27
9. Međuopštinska saradnja u zemljama Evropske Unije – slučaj Nemačke	29
10. Međuopštinska saradnja u regionu – slučaj Makedonije.....	31
11. Međuopštinska saradnja u oblasti zaštite životne sredine u Južnobačkom okrugu.....	33
12. Međuopštinske radne grupe koje su formirane u okviru SDC programa (i saradnja opštine Užice sa susednim opštinama u domenu uspostavljanja elektronske uprave)	35
13. Preporuke i zaključna razmatranja	37

1. Uvod

Dobrovoljna saradnja gradova i opština kako bi se lakše, bolje i jeftinije ostvarili zajednički ciljevi u Republici Srbiji nesmetano se ostvaruje već decenijama. Pravni okvir za funkcionisanje međuopštinske saradnje uglavnom je usklađen sa evropskim principima i standardima evropske prakse. Međutim, uspešno zadovoljavanje potreba korisnika (kako građana tako i privrede) ne zavisi isključivo od kvaliteta propisa. Politički i ekonomski problemi, sa kojima se Srbija suočavala posrednjih dvadeset godina, počev od gašenja ili restrukturiranja velikih privrednih sistema pa do reformi u javnom sektoru u velikoj meri su se odrazili i na realizaciju i funkcionisanje ove saradnje.

Međuopštinska saradnja može da ima različite forme – od ugovorne do osnivanja zajedničkog preduzeća ili zajedničkog učestvovanja u projektu, koji finansira i kojim upravlja privatni partner. Strateški dokumenti, koji predstavljaju polaznu osnovu za planiranje razvoja po sektorima u narednim godinama, polazne osnove za planiranje vide upravo u policentričnom razvoju i jačanju koncepta međuopštinskog povezivanja i regionalne konkurentnosti.

Iako se pod pojmom međuopštinske saradnje najčešće podrazumevaju dugoročni, institucionalizovani odnosi susednih gradova i opština, to ne mora uvek da bude slučaj. Međuopštinsku saradnju, kroz razmenu iskustava, tehničku ili institucionalnu podršku i jačanje kapaciteta mogu da uspostave sve one lokalne samouprave, bez bilo kakvih teritorijalnih ograničenja, koje u njoj pronalaze ekonomski, kulturni ili drugi zajednički interes. Nalaženje zajedničkog interesa u saradnji nikada nije bilo lakše a finansijska i institucionalna podrška kvalitetnim projektima međuopštinske saradnje nikada nije bila dostupnija. Ustanovljeni su fondovi za pripremu projekata (studije izvodljivosti) i za njihovo sprovođenje. Sredstva, donacije i kreditne linije, obezbeđuju međunarodni programi, međunarodne razvojne finansijske institucije kao i razvojne institucije i fondovi Republike Srbije.

Ako znamo da finansijska sredstva za projekte međuopštinske saradnje postoje, da postoji načelna spremnost opština da uđu u međuopštinske aranžmane, da ovakvi projekti uglavnom uživaju nepodeljenu podršku građana i privrede i da postoji spremnost pružanja opštinama stručne i tehničke podrške da ove projekte kvalitetno planiraju i pripreme, postavlja se pitanje zašto kvalitetnih projekata međuopštinske saradnje u Srbiji ima veoma malo. Ovaj tekst će, kroz analizu već uspostavljenih projekata međuopštinske saradnje, primera dobre prakse kao i kroz pregled pravnog okvira pokušati da ponudi odgovor na ovo naizgled jednostavno pitanje.

2. Decentralizacija, regionalizacija i međuopštinska saradnja

Prema preovlađujućem mišljenju, u Republici Srbiji je uspešno završen prvi talas prenošenja nadležnosti na lokalne samouprave, koji je započeo donošenjem Zakona o lokalnoj samoupravi 2002. godine. Ovaj talas decentralizacije podrazumevao je prenošenje na gradove i opštine u Srbiji nadležnosti kao što su osnivanje domova zdravlja (opštine) i kliničko-bolničkih centara i određenih specijalističkih ustanova (gradovi) i finansiranje njihovog investicionog održavanja, upravljanje lokalnim ekonomskim razvojem, uspostavljanje komunalne policije (gradovi) i administriranje izvornih poreskih prihoda.

U prvom talasu decentralizacije zanemarena je činjenica da, iako je ustavna i zakonska pretpostavka da svaka lokalna samouprava mora biti sposobna da obezbedi efikasno i kvalitetno obavljanje svih svojih nadležnosti, to nije uvek slučaj. Iako je uobičajena tvrdnja da svaka lokalna samouprava u Srbiji *izvršava* svaku od izvornih nadležnosti (odnosno poslova iz sopstvenog delokruga) to je tačno u samo veoma uslovnom smislu. Veoma je teško zamisliti da najnerazvijenije opštine u Srbiji, mogu da obezbede čak i približan kvalitet usluga u domenu pružanja komunalnih usluga, obrazovanja, socijalnih službi ili zdravstvene zaštite, koji bi bio uporediv sa onim razvijenijim opštinama slične veličine. Istovremeno, teško je obrazložiti tvrdnju o neophodnosti obavljanja svih navedenih nadležnosti u svim lokalnim samoupravama u Srbiji. Zakon o lokalnoj samoupravi ne sadrži odredbe o obaveznim nadležnostima, koje lokalne samouprave određene veličine moraju da obavljaju, kao što je slučaj, na primer, u Mađarskoj. Svih 39 nadležnosti lokalne samouprave, koje su metodom enumeracije navedene u Zakonu o lokalnoj samoupravi, trebalo bi da obavljaju sve jedinice lokalne samoupravi u Srbiji, bez obzira na veličinu, broj stanovnika, nivo razvijenosti i druge razlike. U najmanju ruku prilično je neuobičajeno da u državi sa najvećim regionalnim razlikama u Evropi, gde najmanja opština ima nešto više od 2.000 stanovnika, a najveći grad nešto manje od 2.000.000 stanovnika – sve lokalne samouprave imaju iste nadležnosti.¹

Praktične implikacije izaziva i činjenica da u većini sektorskih zakona kojima su prenošene nadležnosti opštinama nije izričito navedeno da se nove nadležnosti mogu obavljati zajednički, odnosno da manje opštine sa nedovoljno razvijenim kapacitetima mogu preneti ovlašćenje za obavljanje pojedinih poslova susednim opštinama, koje imaju neophodne kapacitete za njihovo obavljanje. Izuzetak je Zakon o finansiranju lokalne samouprave, kojim je na gradove i opštine

¹ Od prosečne opštine u Srbiji jedino su veće opštine u Velikoj Britaniji i Litvaniji (po oba kriterijuma – broj stanovnika i površina opština). Prosečna opština u Velikoj Britaniji ima 123.000 stanovnika i prostire se na 533 km² a prosečna opština u Litvaniji ima 66.000 stanovnika i 1.166 km². Od prosečne srpske opštine po površini su veće još opštine u Švedskoj (1.595 km², ali samo 29.500 stanovnika), Finskoj (730m² i 10.500 stanovnika) i norveškoj (710m² i 9.000 stanovnika). Od država u okruženju, prosečnoj opštini u Srbiji je najbližnja bugarska opština sa površinom od 432 km² i 35.000 stanovnika. Swianiewicz, P. (2002). „ *Size of Local Government, Local Democracy and Efficiency in Delivery of the Local Services – International Context and Theoretical Framework*“. U Consolidation and Fragmentation? The size of Local Governments in Central and Eastern Europe, Ur. Swianiewicz, P. 2002. Local Government and Public Service reform Initiative, Budapest, 2002, str. 7.

prenesena nadležnost utvrđivanja, kontrole i naplate lokalnih izvornih prihoda (osnivanje lokalnih poreskih uprava). Ovim zakonom predviđeno je da upravljanje lokalnim poreskim prihodima dve ili više lokalnih samouprava mogu vršiti zajednički, odnosno da „*dve ili više jedinica lokalne samouprave mogu sporazumno preneti ovlašćenje za obavljanje poslova (...) na jednu od jedinica lokalne samouprave.*” (član 63. Zakona o finansiranju lokalne samouprave, „Službeni glasnik Republike Srbije”, 62/2006). Naravno, iako novi sektorski zakoni ne pominju međuopštinsku saradnju ili je pominju stidljivo i bez uređivanja faza i pravila postupka za uspostavljanje ove saradnje, to ne bi trebalo da predstavlja prepreku onim opštinama, koje smatraju da međuopštinska saradnja predstavlja optimalan oblik obavljanja pojedinih nadležnosti iz izvornog delokruga lokalne samouprave, da pokrenu inicijativu za uspostavljanje saradnje sa susednim opštinama.

Nerealno je očekivati da će male i nerazvijene opštine u Srbiji u dogledno vreme biti u stanju da dostignu prihvatljiv nivo pružanja usluga koje predstavljaju nezamenljiv uslov života građana kao i privređivanja pre svega u oblastima komunalne infrastrukture, uvođenja e-uprave, socijalne zaštite, predškolskog i osnovnog obrazovanja. Zato je potrebno razmišljati o tome koje mehanizme međuopštinske saradnje treba primeniti kako bi se obezbedila funkcionalnost svih opština, bez obzira na evidentne razlike među njima. Ukoliko Srbija prihvati model „decentralizacije sa dve brzine” koji podrazumeva da se nadležnosti koje spadaju u sopstvene poslove grada, odnosno opštine, dakle o čijem vršenju se ona sama stara, prenose selektivno, u zavisnosti od toga da li je jedinica lokalne samouprave u stanju da obezbedi njihovo samostalno vršenje na kvalitetan način – to će otvoriti nove mogućnosti za međuopštinsku saradnju. Naime, kroz poboljšanje funkcionisanja međuopštinske saradnje i malim opštinama bi se obezbedio adekvatan kvalitet komunalnih i ostalih usluga, kao i mogućnost da privuku investicije i obezbede nova radna mesta. U oblastima od opšteg interesa u kojima male i nerazvijene opštine nemaju kapaciteta da samostalno obezbede njihovo izvršenje potrebno je ohrabriti opštine da ulaze u međuopštinske sporazume gde bi se obezbedilo jedinstveno vršenje usluge za više lokalnih samouprava ili pak privlačenje strateškog investitora tako što bi mu se obezbedilo regionalno tržište (više susednih opština) kako bi on mogao da smanji troškove obavljanja delatnosti kroz ekonomiju obima. Još jedna mogućnost, koja ne isključuje prethodnu je da se kroz projekte regionalnog razvoja i jačanje regionalne konkurentnosti obezbedi postepeno jačanje kapaciteta ekonomski nerazvijenih (i fiskalno slabih) opština da postepeno povećavaju kvalitet usluga koje pružaju građanima i privredi i jačaju svoje opšte administrativne kapacitete za obavljanje svih izvornih i poverenih nadležnosti.

Čini se da nastavak stručne diskusije o kvalitetu međuopštinske saradnje u Srbiji ozbiljno remeti nepostojanje saglasnosti o sadržini pojmova međuopštinska saradnja, regionalni razvoj i teritorijalna regionalizacija. U ovom trenutku, čini se da niko ne osporava tvrdnju da je potrebno podržati regionalni razvoj kroz projekte međuopštinske saradnje, pod kojom se podrazumeva dobrovoljno, na ekonomskim, tržišnim ili nekim drugim objektivizovanim principima zasnovano zajedničko vršenje nadležnosti ili pružanje lokalnih usluga od opšteg interesa za dve ili više jedinica lokalne samouprave u cilju smanjenja troškova i poboljšanja kvaliteta vršenja tih nadležnosti i obavljanja usluga. U tom smislu treba razumeti i odredbe Zakona o regionalnom razvoju, kojim se uspostavljaju osnove za kvalitetniju međuopštinsku saradnju i smanjenje regionalnih i unutar-regionalnih razvojnih neravnomernosti (o ovome će nešto kasnije biti više reči). Nasuprot tome, ideja o političkoj, odnosno teritorijalnoj regionalizaciji podrazumeva uspostavljanje srednjeg nivoa vlasti, odnosno političko-teritorijalnih regiona sa sopstvenim (pretpostavka je – direktno i neposredno izabranim) organima vlasti, sopstvenim prihodima i autonomnim nadležnostima. Političko-teritorijalnu regionalizaciju bi trebalo posmatrati kao autonoman proces koji, uz veoma važne ekonomske i razvojne, ima isto tako važne ustavno-pravne, političke, istorijske, kulturne, geografske, etničke i druge aspekte i ona nije predmet ove analize.

3. Međuopštinska saradnja u praksi

Ključni podsticaji za uspostavljanje uspešnih slučajeva međuopštinske saradnje u Srbiji uglavnom potiču iz eksternih izvora. „Pokretač“ takvih međuopštinskih projekata u Srbiji u ovom trenutku su privatni investitori, međunarodne finansijske institucije (EBRD, KfW) ili donatori (Evropska komisija, UNDP), koji finansiraju projekte kroz komercijalne zajmove ili grantove. Iskustva susednih zemalja pokazala su da EU i drugi donatori obično igraju veoma značajnu ulogu u ovom procesu. U postupcima sprovođenja projekata koje finansiraju donatori, opštine praktično uče kako da na odgovarajući način reše ekonomsko-finansijska pitanja projekta, kako da osiguraju standarde kvaliteta, kako da u procesu pregovaranja postignu balas interesa svih ugovornih strana kao i da osiguraju da se ugovori zaključuju na otvoreni i transparentan način.²

Formalni predlagač zaključenja sporazuma o međuopštinskoj saradnji je najčešće najveći i najrazvijeniji grad, odnosno opština, koja sebe vidi kao nosioca međuopštinske saradnje. Ovaj grad je obično sedište upravnog okruga i u njemu se realizuje investicioni projekat, koji treba da omogućiti zajedničko pružanje određenih usluga. Ovaj grad, odnosno opština pokušava da za ulazak u projekat zainteresuje ostale, obično manje susedne opštine, kao korisnike usluga. Nepoverenje sa kojim ostale, manje opštine ulaze u projekat, može se delimično opravdati činjenicom da početni predlog za zasnivanje saradnje najčešće nije na odgovarajući način uobličen i obrazložen, ne sadrži finansijsku analizu mogućih modela za uspostavljanje saradnje, ne sadrži analizu rizika, koje svaki od partnera snosi, ne postoji obrazložen način formiranja cene za uslugu, kao i način za promenu cene, nije rešeno pitanje svojine odnosno prava korišćenja osnovnih sredstava koja će se pribaviti tokom trajanja projekta, nije predložen način obračunavanja amortizacije itd.

Još jedan razlog za nepoverenje manjih opština je nedovoljno definisana uloga ovih opština u procesu donošenja odluka tokom trajanja projekta međuopštinske saradnje. Ukoliko saradnja podrazumeva osnivanje zajedničkog preduzeća, a imajući u vidu da je u našem statusnom pravu zaštita manjinskih osnivača preduzeća i dalje veoma slaba, ova činjenica ozbiljno dovodi u pitanje poziciju manjinskih osnivača da utiču na proces donošenja investicionih i drugih poslovnih odluka i mehanizme i procese realizacije projekta u celini, uključujući i nadzor nad poslovanjem i praćenje kvaliteta pružanja usluga krajnjim korisnicima.

Veoma često se dešava da i privatni investitori, zainteresovani za učešće u projektima unapređenja komunalne infrastrukture i pružanja usluga na teritoriji više opština, prezentuju predloge projekata sa potencijalnom dobrobiti (i rizicima) predstavnicima opština i organizuju pregovore sa predstavnicima svake od pojedinačnih opština.³ Izgleda da je, u ovom trenutku, ova vrsta podsticaja neophodna za dalji napredak u poboljšanju kvaliteta usluga ali bi ovaj pristup na duži rok posmatrano, mogao da bude opasan. Kako gradovi i opštine, koji učestvuju u projektima međuopštinske saradnje sa privatnim partnerom, obično nemaju budžetskih sredstava da obezbede izradu studije izvodljivosti, koja bi rezultirala u zajedničkom pristupu obuhvatajući pitanja operativnog i finansijskog upravljanja, budžetske, ekološke, socijalne i druge aspekte i potencijalne koristi

² Zbirka slučajeva privatno-javnih partnerstava, Evropska komisija, Generalni direktorat za regionalnu politiku, jun 2004.

³ Pol Daks, ibidem.

i rizike za svaku stranu – pripremu projekta obično preuzima na sebe privatni investitor, odnosno zainteresovana strana.

Neadekvatna priprema projekta, pojedinačni i nezavisni pregovori sa svakom od ugovornih strana, nedostatak intenzivne saradnje među opštinama u postupku pripreme projekta i nedostaci u pripremi mogu da izazovu kasnije opstrukcije projekta od strane nekih od učesnika, odnosno opština koji počinju da sumnjaju da su njihovi legitimni interesi zanemareni u postupku pregovaranja.

Već sprovedeni projekti međuopštinske saradnje u oblasti unapređenja pružanja komunalnih usluga, koji su realizovani na inicijativu privatnog partnera, ukazuju na postojanje dve grupe problema u njihovoj primeni:

1. Neposredni pregovori gradova i opština u procesu uspostavljanja javno-privatnog partnerstva sa samo jednim privatnim partnerom u načelu su rizični. Iako formalno nekoliko opština učestvuje u pregovorima, obično je samo jedna „privilegovana“ u procesu pregovaranja. Investitor pregovara samo sa predstavnicima te opštine konkretna i osetljiva pitanja uspostavljanja finansijskog ananžmana, potencijalne rizike i njihovu podelu u postupku primene ugovora, uključujući i ulogu komercijalnih banaka, godišnje anuitete plaćanja kao i sam postupak dodele ugovora. Ovi elementi ugovora se obično ne otkrivaju drugim opštinama, koji su formalni partneri u pregovaranju i budući partneri u realizaciji ugovora.
2. Neobaveštavanje javnosti i obično nepostojanje konkurencije u prethodnom postupku su osnovni problemi direktnih i neposrednih pregovora sa jednim partnerom. Činjenica da nema konkurencije veoma često dovodi do toga da su troškovi projekta u takvom slučaju mnogo viši.
3. Ograničena konkurencija i usmerenost samo na jednog privatnog partnera u fazi pripreme projekta implicira postojanje rizika da se neadekvatno odgovori na različite važne izazove i ugrozi ostvarenje ekonomskih, tehničkih, kvalitativnih i ekoloških ciljeva.

4. Oblici međuopštinske saradnje u Republici Srbiji

U Srbiji još uvek nisu razvijeni kvalitetni institucionalni modeli za međuopštinsku saradnju. Imajući u vidu činjenicu da je u Zakonu o lokalnoj samoupravi i sektorskim zakonima oblast međuopštinske saradnje podnormirana, lokalne samouprave uglavnom samostalno određuju oblik zasnivanja međuopštinske saradnje, pri čemu odabrani oblici ove saradnje najčešće ne odgovaraju vrsti i dužini projekta i karakteru nadležnosti koja će se zajednički obavljati.

Odnosi između dve ili više jedinica lokalne samouprave, kojima se uređuje zajedničko obavljanje određenih poslova iz nadležnosti lokalne samouprave, mogu da budu uspostavljeni ugovorom ili se za obavljanje tih poslova može osnovati zajedničko preduzeće. U okviru ova dva osnovna modela, moguće su različite varijante, u zavisnosti od specifičnosti konkretnog projekta. U tom smislu, možemo govoriti o dva oblika međuopštinske saradnje u praksi:

- **statusna (institucionalna) međuopštinska saradnja** postoji kada dve ili više jedinica lokalne samouprave (ili njihova javna preduzeća) osnivaju zajedničko preduzeće, koje može biti u formi zajedničkog komunalnog preduzeća ili zajedničkog privrednog društva (društvo sa ograničenom odgovornošću ili akcionarsko društvo). Imajući u vidu odredbe Zakona o sredstvima u svojini Republike Srbije i Zakona o javnim preduzećima i obavljanju delatnosti od opšteg interesa za zaključivanje ove vrste ugovora bilo bi potrebno obezbediti mišljenje Republičke direkcije za imovinu Republike Srbije, posebno ukoliko novo preduzeće postaje nosilac prava korišćenja na postojećoj ili budućoj infrastrukturi. Na poseban način bi trebalo urediti odnose između lokalnih samouprava u slučaju da osnivanje novog međuopštinskog preduzeća podrazumeva gašenje postojećih javnih preduzeća u opštinama, koja su do tada obavljala predmetnu delatnost. U praksi ovo najčešće nije slučaj, odnosno jedinice lokalne samouprave najčešće odlučuju da zadrže postojeća javna preduzeća a da samo deo nadležnosti prenesu na novoformirano pravno lice. Kada dve ili više jedinica lokalne samouprave osnivaju zajedničko preduzeće, sa posebnom pažnjom je potrebno pristupiti izradi osnivačkih akata, imajući u vidu da se ovim aktima uređuju osnovni principi saradnje i odnosi većinskog osnivača sa manjinskim, kako bi se sprečile kasnije blokade i opstrukcije procesa donošenja ključnih investicionih odluka i odluka o promeni cena.
- pod **ugovornom međuopštinskom saradnjom** se podrazumeva dugoročni ugovorni odnos dve ili više jedinica lokalne samouprave, u kojima najčešće jedan grad, odnosno opština ima ulogu pružaoca usluge a druge lokalne samouprave su u funkciji korisnika. Partnerski odnos između dve ili više jedinica lokalne samouprave u ovom slučaju najčešće je zasnovan na isključivo ekonomskim principima i lokalne samouprave, koje su korisnici usluga o ulasku u projekat odlučuju samo uzimajući u obzir ekonomske kriterijume kvaliteta i kvantiteta usluge i visine cene. Drugim rečima, modeli saradnje između dve jedinice lokalne samouprave veoma su slični modelima saradnje lokalne samouprave sa privatnim investitorom.

U međunarodnoj praksi, uspešnim projektima međunarodne saradnje uvek prethodi identifikovanje mogućnosti za ovu saradnju (neka vrsta prethodne studije opravdanosti) a zatim izrada studije opravdanosti, sa analizom finansijskih i ostalih rizika ovakvih poduhvata kao i predlogom institucionalne organizacije saradnje. Ova analiza ima za svrhu procenu visine i strukture prihoda i rashoda, strukture izvora finansiranja i visine ulaganja uz procenu rentabilnosti izvora finansiranja projekta, utvrđivanje perioda povraćaja sredstava itd. U našim uslovima, gradovi i opštine nemaju finansijskih sredstava za takve prethodne korake i zato još uvek očekuju ohrabrenje i primere dobre prakse kako od sektorskih ministarstava tako i od SKGO, koji bi im ukazali na moguće pravce delovanja i potencijalne koristi od medjuopštinske saradnje. Nedovoljno ozbiljno i stručno pripremljeni i realizovani projekti međuopštinske saradnje mogli bi dugoročno da ugroze projektovanu dinamiku finansiranja važnih infrastrukturnih projekata u gradovima i opštinama i time umanje šanse malih i nerazvijenih opština da kroz međuopštinsku saradnju obezbede kvalitetnu i jeftiniju uslugu svojim građanima i privredi.

5. Pravni okvir za međuopštinsku saradnju

Brojni strateški i pravni dokumenti, koji uređuju oblasti u kojima lokalna samouprava ima značajne nadležnosti, načelno ohrabruju međuopštinsku saradnju u pružanju usluga. Bez obzira na to, projekata međuopštinske saradnje nema mnogo, između ostalog i zato što ključni delovi pravnog okvira još uvek nedostaju.

Propisi, koji uređuju međuopštinsku saradnju, a posebno Zakon o lokalnoj samoupravi, koji obezbeđuje opšti pravni osnov za uspostavljanje saradnje gradova i opština u različitim oblastima, ne pružaju pouzdan osnov za zasnivanje kvalitetnih, trajnih i efikasnih sporazuma o saradnji. Zakon o lokalnoj samoupravi predviđa da jedinice lokalne samouprave mogu da sarađuju i udružuju se radi ostvarivanja zajedničkih ciljeva, planova i programa razvoja, kao i drugih potreba od zajedničkog interesa. Radi njihovog ostvarivanja mogu udruživati finansijska i tehnička sredstva i ljudske resurse i obrazovati zajedničke organe, preduzeća, ustanove i druge organizacije i službe, u skladu sa zakonom i statutom. U zakonu nije naveden način, uslovi i postupak za uspostavljanje međuopštinske saradnje, oblici međuopštinske saradnje, inicijatori pokretanja postupka međuopštinske saradnje i druga pitanja važna za uspostavljanje saradnje.

Još uvek je neizvesno u kom pravcu će se kretati reforma sistema funkcionisanja javnih preduzeća i posebno javnih komunalnih preduzeća i još uvek se čeka usvajanje Zakona o javnoj svojini i Zakona o komunalnim delatnostima. U očekivanju rešenja ova dva problema, u međuvremenu je takođe potrebno Zakonom o lokalnoj samoupravi detaljnije urediti „opšta pravila igre“ u zasnivanju i sprovođenju međuopštinske saradnje u obavljanju izvornih nadležnosti lokalne samouprave a novim Zakonom o komunalnim delatnostima urediti međuopštinsku saradnju, koja podrazumeva vršenje delatnosti od opšteg interesa (delatnosti koje obavljaju javna preduzeća). Detaljnije uređivanje ova dva postupka neophodno je prvenstveno jer je vrlo moguće da svi projekti međuopštinske saradnje nakon inicijalnog perioda trajanja, postanu javno-privatna partnerstva.

5.1. Zakon o regionalnom razvoju

Posle više od dve godine pripreme, Srbija je dobila sredinom 2009. godine Zakon o regionalnom razvoju („Službeni glasnik Republike Srbije“ br. 51/2009 i 30/2010). Nepunu godinu dana kasnije, Zakon je izmenjen sa osnovnom namerom da se promeni regionalna organizacija na NUTS II nivou (broj regiona je smanjen sa sedam na pet) i da se racionalizuje broj institucija koje se bave regionalnim razvojem.

Zakonom se uređuju ciljevi i načela posticanja regionalnog razvoja, razvojni dokumenti, institucionalna organizacija upravljanja regionalnim razvojem, indikatori razvijenosti i rangiranje jedinica

lokalne samopurave, razvojni regioni usklađeni sa NUTS metodologijom⁴, mere i podsticaji i finansijski izvori za sprovođenje politike regionalnog razvoja, kao i nadzor i evaluacija politike regionalnog razvoja. Zakon o regionalnom razvoju bi trebalo da predstavlja osnovu za donošenje regionalnih i sektorskih razvojnih programa kao i zakona i podzakonskih akata kojima će se urediti politika regionalnog razvoja.

Zakon uređuje dve vrste geografskih, prostornih jedinica, koje se ustanovljavaju u svrhu planiranja i sprovođenja regionalnih razvojnih politika i EU projekata: regioni za NUTS II nivo i oblasti za NUTS III nivo.

Izmenama Zakona iz 2010. godine zadržana je dvostepena ekonomsko-statistička regionalizacija na NUTS II statističkom EU nivou (regioni) i NUTS III nivou (oblasti). Uspostavljeno je pet umesto sedam regiona na NUTS II nivou: region Vojvodine, Beogradski region, region Šumadije i Zapadne Srbije, region Istočne i Južne Srbije i region Kosovo i Metohija. Regione na NUTS II nivou čine oblasti, odnosno NUTS III regioni. Broj oblasti i njihovu teritoriju ne uređuje Zakon o regionalnom razvoju već Vlada RS svojom Uredbom o nomenklaturi statističkih teritorijalnih jedinica na osnovu predloga Republičkog zavoda za statistiku. Zakonom iz 2010. godine izmenjeni su i kriterijumi za formiranje oblasti te su napušteni sledeći kriterijumi: postojeća teritorijalna organizacija Republike, broj stanovnika, geografska pozicija, prirodni potencijali, ekonomija obima u upravljanju resursima i kulturno-istorijsko nasleđe a ustanovljeni novi: geografske celine, mreža trgovačkih sudova i privrednih komora, kao i telekomunikaciona područja.

Prema Zakonu o regionalnom razvoju postoje tri osnovna dokumenta regionalnog razvoja: Nacionalni plan regionalnog razvoja, regionalna razvojna strategija i program finansiranja razvoja regiona. Dokumenti prostornog planiranja moraju da budu usklađeni sa Nacionalnim planom regionalnog razvoja i regionalnim razvojnim strategijama, čime se po prvi put uvodi jasna veza i hijerarhija planskih dokumenata prostornog i ekonomskog razvoja na svim nivoima – od republičkog do lokalnog. Iako je Zakonom o regionalnom razvoju uveden veoma širok dijapazon institucija koje se na različite načine bave regionalnim razvojem, planske akte kojima se definišu ciljevi regionalnog razvoja i ustanovljavaju prioritete za sprovođenje ovih ciljeva donose državni organi: Nacionalni plan regionalnog razvoja usvaja Narodna skupština na predlog Ministarstva ekonomije i regionalnog razvoja a regionalne razvojne strategije, osim za region Vojvodine i Beogradski region, donosi Vlada RS, takođe na predlog Ministarstva. Programe finansiranja razvoja regiona (za projekte koji će se finansirati iz budžeta RS kao i ostalih izvora) takođe donosi Vlada Republike Srbije na predlog Ministarstva ekonomije i regionalnog razvoja čak i za regione Beograda i Vojvodine a za one programe koji se realizuju na teritoriji Vojvodine i Beograda, Ministarstvo će zatražiti mišljenje (pretpostavlja se, neobavezujuće) nadležnih organa AP Vojvodine i Beograda.

Zakon poznaje dvanaest kategorija subjekata regionalnog razvoja: Vlada RS, ministarstva, AP Vojvodina, glavni grad, jedinice lokalne samouprave, Agencija za privredne registre, Fond za razvoj, Republička agencija za prostorno planiranje, regionalne razvojne agencije i tri nove institucije: Nacionalni savet za regionalni razvoj, Nacionalna agencija za regionalni razvoj i regionalni razvojni saveti.

⁴ Nomenklatura teritorijalnih jedinica u statističke svrhe, poznatija kao NUTS (skrećenica od francuskog izraza *nomenclature d'unités territoriales statistiques*) je organizacioni statistički model Evropske unije. Razvijen je 1988. u Odeljenju Evropske unije za statistiku (Evrostat) a u saradnji sa drugim odeljenjima Evropske komisije. Ovaj sistem uspostavlja jedinstvenu mrežu teritorijalnih jedinica uspostavljenih u statističke svrhe i očekuje od budućih kandidata za članstvo u Evropskoj uniji da usklade unutrašnji sistem statističke regionalizacije (prikupljanja podataka u statističke svrhe) sa regionalizacijom zajednice u roku od dve godine nakon potpisivanja Sporazuma o stabilizaciji i priključivanju. NUTS sistem se sastoji iz tri nivoa (od NUTS 1 do NUTS 3). Ovaj sistem je osnova za prikupljanje statističkih informacija i za analizu regionalnog razvojnog planiranja i programa. Granice NUTS regiona određuju se na osnovu zadataka koji se postavljaju pred ove statističke jedinice tako da ih one mogu, u zavisnosti od broja stanovnika, ispuniti efikasno i uspešno. Iz praktičnih razloga (dostupnost podataka i sprovođenje regionalnih strategija) ova nomenklatura se, pre svega, zasniva na trenutnoj administrativno-teritorijalnoj podeli u zemljama članicama Evropske unije. NUTS regulativa propisuje minimalan i maksimalan broj stanovnika u određenim regionima.

U operativnom i praktičnom smislu, suštinske i najvažnije nadležnosti u domenu kreiranja politike regionalnog razvoja ima samo Ministarstvo ekonomije i regionalnog razvoja a sprovedbena nadležnosti imaju Nacionalna agencija za regionalni razvoj (nekadašnja Republička agencija za mala i srednja preduzeća) i Fond za razvoj na nacionalnom nivou i regionalne razvojne agencije na NUTS II nivou.

Izmenama zakona iz 2010. godine ukinuta je obaveza osnivanja agencija za regionalni razvoj na NUTS II nivou. Umesto toga, postojeće regionalne razvojne agencije će biti akreditovane za obavljanje svih sprovedbenih aktivnosti iz strateških regionalnih dokumenata i implementaciju projekata kako na NUTS II nivou (regioni) tako i na NUTS III nivou (oblasti). Zato je zakonom i predviđeno da se za svaki NUTS II region, izuzev Beograda i Kosova i Metohije, za koje je predviđeno osnivanje po jedne agencije, omogući akreditacija više agencija i to za region Vojvodne tri agencije, za region Šumadije i Zapadne Srbije četiri agencije i za region Južne i Istočne Srbije tri agencije. Prema zakonu, regionalna razvojna agencija može da se osnuje u obliku privrednog društva ili udruženja osnovanog za obavljanje poslova odnosno unapređenje regionalnog razvoja.

Akreditaciju regionalnih razvojnih agencija vrši Nacionalna agencija za regionalni razvoj. Prva akreditacija se vrši na dve godine, a svaka sledeća na pet godina, i može se obnavljati. Regionalne razvojne agencije svake godine Nacionalnoj agenciji podnose izveštaje o poslovanju. Nacionalna agencija jednom godišnje vrši njihovo vrednovanje a kriterijume za to vredovanje propisuje Ministarstvo. Nacionalna agencija i Ministarstvo ekonomije i regionalnog razvoja imaju pravo da i *ad hoc* zatraže od agencija dodatne izveštaje. Pravo na akreditaciju ima:

1. privredno društvo koje je osnovano kao društvo sa ograničenom odgovornošću i za obavljanje poslova iz oblasti regionalnog razvoja i pružanje podrške privrednim društvima i preduzetništvu, a čiji su većinski vlasnici kapitala jedinice lokalne samouprave;
2. udruženje osnovano radi unapređenja regionalnog razvoja i podrške privrednim društvima i preduzetništvu, u skladu sa zakonom, a čiji su većinski osnivači jedinice lokalne samouprave.

Bliže uslove, kriterijume i način akreditacije i oduzimanja akreditacije pre isteka vremena na koje je data, propisuje Vlada na predlog Ministarstva.

Zakon o regionalnom razvoju trebalo bi da pomogne učvršćivanju i jačanju institucionalnih struktura koje su osnova međuopštinske saradnje (prvenstveno regionalnih razvojnih agencija) kao i da podstakne finansiranje kvalitetnih međuopštinskih projekata i usvajanje paketa mera i podsticaja za realizaciju projekata u oblasti regionalnog razvoja od nacionalnog, regionalnog i lokalnog interesa za Republiku Srbiju, unapređenje privrednih grana, tehnološkog nivoa, pristupa novim tehnologijama, promociji istraživanja i razvoja, podizanje regionalne konkurentnosti, unapređenje infrastrukture na republičkom, regionalnom i lokalnom nivou i unapređenje međuopštinske i međuregionalne saradnje u pitanjima od zajedničkog interesa.

5.2. Zakon o teritorijalnoj organizaciji Republike Srbije

Zakon o teritorijalnoj organizaciji Republike Srbije („Službeni glasnik Republike Srbije” br. 129/07) donet je u cilju usklađivanja propisa o teritorijalnoj organizaciji Republike Srbije sa odredbama novog Ustava Republike Srbije. Ustav Republike Srbije, naime, otvara vrata mogućnosti da se odstupi od načela “monotipnosti” lokalne samouprave i da se položaj grada definiše drugačije od položaja opštine čime bi se teritorijalnim jedinicama koje budu utvrđene kao gradovi poverile šire nadležnosti odgovarajućim sektorskim zakonima o obrazovanju, zdravstvenoj zaštiti, javnim delatnostima, turizmu, kulturi itd. U osnovi, Zakonom se ne vrše nikakve teritorijalne promene, ne

obrazuju nove teritorijalne jedinice, ostavlja na snazi postojeća teritorijalna struktura, samo što je veći broj opština dobilo status grada. Postojeća teritorijalna organizacija Republike Srbije se sastoji od 150 opština, 23 grada, grada Beograda i dve autonomne pokrajine. To znači da je broj opština koje su, pored Novog Sada, Kragujevca, Niša i Prištine, utvrđene kao gradovi porastao za 19 i njima se sada mogu, polazeći od člana 189. stav 3. Ustava, poveriti nove, veće nadležnosti.

Kriterijumi za obrazovanje opština iz člana 11. st. 1-3. Zakona doslovno su preuzeti iz člana 18. Zakona o lokalnoj samoupravi, ali su oni takvi da ne pružaju čvrste i pouzdane osnove za obrazovanje opština. Zakon predviđa da opštine moraju da imaju više od 10.000 stanovnika, ali već u sledećem stavu relativizuje ovaj kriterijum odredbom koja uvažava zatečeno stanje – odnosno daje status opštine čak i onim teritorijalnim jedinicama koje su imale ovaj status do stupanja na snagu zakona, a imaju manje od 10.000 stanovnika. Štaviše, i ubuduće status opštine može da dobije teritorijalna jedinica koja ima manje od 10.000 stanovnika, ako postoje ekonomski, geografski ili istorijski razlozi. Ovakvo određenje kriterijuma, među kojima je osnovni kvantitativni-broj stanovnika, omogućava da se zadrži postojeća organizacija jedinica lokalne samouprave, kao i da se i drugo područje, koje ne zadovoljava ovaj osnovni kriterijum, odredi kao teritorijalna jedinica, nekim kasnijim izmenama ovog zakona.

Slični kriterijumi važe i za određivanje gradova, koje opredeljuju dva elementa: broj stanovnika (više od 100.000) i postojanje ekonomskih, administrativnih, geografskih i kulturnih uslova koje određene opštine čine gravitacionom centrom. Međutim, postoji mogućnost da, po izuzetku, ako postoje posebni ekonomski, istorijski i geografski razlozi i opštine koje ne ispunjavaju kriterijum minimalnog broja stanovnika, ipak budu utvrđene kao grad. Tako je po opštim uslovima iz Zakona određeno devet gradova, a po posebnim ukupno još 10 gradova (koji nemaju 100.000 stanovnika).

5.3. Uredba o upravnim okruzima

Uredba o upravnim okruzima („Službeni glasnik Republike Srbije“, br. 15/2006) uređuje, na osnovu Zakona o državnoj upravi obrazovanje upravnih okruga radi vršenja poslova državne uprave izvan sedišta organa državne uprave (npr. ministarstva, uprave, inspektorati i direkcije). Upravni okrug je područni centar državne uprave koji obuhvata okružne područne jedinice svih organa državne uprave koje su obrazovane za područje upravnog okruga. O obrazovanju okružnih područnih jedinica organ državne uprave samostalno odlučuje pri donošenju pravilnika o unutrašnjem uređenju i sistematizaciji radnih mesta. Ako organ državne uprave odluči da u upravnom okrugu vrši određeni posao državne uprave iz svog delokruga, dužan je da pravilnikom obrazuje svoju okružnu područnu jedinicu u sedištu okruga. Organ državne uprave može da obrazuje područnu jedinicu za područje dva upravna okruga ili više njih, za jednu ili više opština, kao i za grad i autonomnu pokrajinu. Na primer, republička inspekcija rada ima svoje područne jedinice u svakom od 29 okruga.

U upravnom okrugu državni organi mogu da rešavaju u upravnim stvarima u prvom stepenu, odnosno po žalbi kad su u prvom stepenu rešavali imaći javnih ovlašćenja (autonomna pokrajina, opštine, gradovi i grad Beograd, javna preduzeća, ustanove, javne agencije i druge organizacije); da vrše nadzor nad radom imalaca javnih ovlašćenja i da vrše inspekcijski nadzor. Upravni okruzi, njihovi nazivi, područja i sedišta određeni su kojom je obrazovano ukupno 29 upravnih okruga.

Upravni okrug ima i Savet upravnog okruga koji je obrazovan Zakonom. Savet usklađuje odnose područnih jedinica organa državne uprave i opština i gradova sa područja upravnog okruga i daje predloge za unapređenje rada upravnog okruga i okružnih područnih jedinica. Način rada Saveta uređen je *Uredbom o načinu rada Saveta upravnog okruga („Sl. glasnik RS“, br. 15/2006)*.

Savet čine načelnik upravnog okruga, predsednici opština i gradonačelnici gradova sa područja upravnog okruga. Savet određuje sekretara iz reda državnih službenika u stručnoj službi okruga. Savet odlučuje na sednicima koje se održavaju najmanje jednom u dva meseca. Sednicom Saveta predsedava načelnik okruga koji je ovlašćen i za sazivanje sednice. Sednica se saziva i na zahtev najmanje dve trećine članova Saveta. Savet odlučuje većinom glasova svih članova donoseći zaključke.

5.4. Zakon o komunalnim delatnostima

Zakon o komunalnim delatnostima („Službeni glasnik RS“ br. 16/97 i 42/98) predviđa mogućnost da dve ili više opština prepoznaju interes da zajednički pružaju komunalne usluge. U tom slučaju, njihova međusobna prava i obaveze moraju biti definisane sporazumom, koji su odobrile sve skupštine opština učesnika u projektu. Zakon o komunalnim delatnostima ne zabranjuje preduzećima da postanu suosnivači (tj. manjinski ili većinski deoničari) zajedničkog preduzeća koje je osnovano da bi izvršavalo komunalne delatnosti u nekoliko opština. Sporazum o međuopštinskoj saradnji u obavljanju komunalnih delatnosti bi posebno trebalo da reguliše:

1. međusobna prava i obaveze u obezbeđivanju uslova za obavljanje komunalnih delatnosti na područjima tih opština;
2. prava i obaveze komunalnog preduzeća u obavljanju te delatnosti;
3. način donošenja odluka u slučaju nesaglasnosti opština o pojedinim pitanjima vezanim za obavljanje komunalne delatnosti čije rešavanje ne trpi odlaganje (saglasnost na cene, vršenje kontrole i dr).

Zakon o komunalnim delatnostima daje mogućnost opštini ili nekoliko opština da povere obavljanje komunalne delatnosti i drugom preduzeću, odnosno preduzetniku (koje nije javno preduzeće). U takvim slučajevima, moguće je da lokalne samouprave osnuju zajedničko preduzeće sa privatnim operaterom ili da privatni partner zaključi jedan ugovor sa svim jedinicama lokalne samouprave (nije uobičajeno u praksi) ili pojedinačne ugovore sa svakom od učesnika u saradnji, koja individualno poverava određenu delatnost privatnom partneru, na osnovu ugovora u kome su definisana prava i obaveze, koja se tiču sprovođenja delatnosti od opšteg interesa.

Delatnosti koje predstavljaju „prirodne monopole“ kao što su filtriranje i distribucija vode, prečišćavanje i odvođenje atmosferskih i otpadnih voda, proizvodnja i snabdevanje parom i toplom vodom (odnosno toplovodi i centralno grejanje) i prevoz putnika u gradskom i prigradskom tramvajskom i trolejbuskom saobraćaju su delatnosti od javnog interesa, koje mogu da se obavljaju samo u javnim preduzećima (odnosno preduzećima čiji su jedini osnivači država, autonomna pokrajina ili lokalna samouprava).⁵ U ovim oblastima, zajedničko poveravanje delatnosti privatnom subjektu je moguće samo kada obavljanje tih delatnosti na određenom području, od strane javnih preduzeća ne bi bilo racionalno obzirom na obim poslova i broj korisnika. Dakle, u ovim delatnostima dve ili više opština mogu da se udružuju, ali ne da bi pronašle privatnog strateškog partnera, jer to zakon za sada ne dozvoljava (osim u veoma limitiranim slučajevima), već samo da bi se samostalno udružile i osnovale zajedničko *javno preduzeće*. Jedina mogućnost za uključanje privatnog partnera u oblasti koje su definisane kao „prirodni monopoli“ je koncesija. Jedna ili više susednih opština mogu da se udruže i povere privatnom partneru u formi koncesionog ugovora, i to na najviše 30 godina, proizvodnju i distribuciju vode za piće ili prečišćavanje i odvođenje otpadnih i atmosferskih voda.

⁵ Član 8, stav 2 Zakona o javnim preduzećima i obavljanju delatnosti od opšteg interesa

U drugim oblastima (uključujući i prikupljanje i odlaganje čvrstog otpada) privatna preduzeća mogu sprovoditi ove aktivnosti ako ih opština dodeli privatnom partneru, a postupak se sprovede u skladu sa Zakonom o komunalnim delatnostima, Zakonom o javnim preduzećima i obavljanju delatnosti od opšteg interesa i Zakonom o javnim nabavkama.

5.5. Nacrt novog Zakona o komunalnim delatnostima

Ministarstvo za životnu sredinu i prostorno planiranje, kao nadležno za oblast komunalnih usluga, u januaru 2010. godine pokrenulo je postupak za donošenje novog Zakona o komunalnim delatnostima, koji bi na novim osnovama obezbedio osnov za efikasno i kvalitetno obavljanje komunalnih delatnosti. Osnovni razlog za donošenje novog zakona je nađen u činjenici da važeći zakonski okvir ne obezbeđuje sigurnost i predvidivost poslovanja privatnom sektoru kao i nužnu zaštitu javnog interesa u postupcima poveravanja komunalnih delatnosti, koji omogućavaju neophodna investiciona ulaganja u komunalnu infrastrukturu. Obrazložena je neophodnost da se zakon promeni, uvede jasnija i transparentnija procedura za poveravanje obavljanja komunalnih delatnosti i omogući postepeno usklađivanje poslovanja vršilaca komunalnih delatnosti u skladu sa ekonomskim principima.

Novi Nacrt Zakona o komunalnim delatnostima uvodi više novih elemenata u postupak zasnivanja međupštinske saradnje. Novi obavezujući elementi postupka uvedeni su u cilju efikasnijeg donošenja odluka o uspostavljanju i sprovođenju ove saradnje. Međupštinska saradnja može se uspostaviti, i u praksi se i do sada uspostavljala, uz učešće privatnog investicionog kapitala kao i bez ovog učešća (samo angažovanjem budžetskih sredstava javnog sektora) te se Nacrtom zakona predviđa, radi zaštite javnog interesa, kao i interesa svakog pojedinačnog učesnika u pregovorima o zasnivanju međupštinske saradnje, da se na uspostavljanje i sprovođenje međupštinske saradnje u najvažnijim sektorima shodno primenjuju odredbe, koje su predviđene za poveravanje komunalnih delatnosti.

Prvi neophodni element postupka je obaveza jedinica lokalne samouprave, koje učestvuju u pregovorima o zasnivanju saradnje, da imenuju svoje predstavnike u zajedničko privremeno koordinaciono telo koje organizuje projekat međupštinske saradnje. U tom smislu, izvršni organi jedinica lokalne samouprave, učesnica pregovora o uspostavljanju saradnje, obavezno imenuju po dva predstavnika u odbor za uspostavljanje međupštinske saradnje. Odbor priprema predlog o izradi studije opravdanosti zajedničkog obavljanja komunalnih delatnosti. Ovaj predlog o izradi studije, koji priprema Odbor, predstavlja osnov za odlučivanje svake pojedinačne jedinice lokalne samouprave o davanju odobrenja za izradu studije opravdanosti saradnje.

Osnovna sadržina studije opravdanosti određena je zakonom. Studija opravdanosti sadrži:

1. detaljan prikaz zatečenog stanja u komunalnoj delatnosti, finansijsku analizu uz predračun potrebnih ulaganja i izvore finansiranja i prethodnu finansijsku ocenu opravdanosti saradnje;
2. analizu ponude i potražnje za obavljanjem te delatnosti;
3. detaljni prikaz ekonomski opravdanih i pravno mogućih modela obavljanja komunalne delatnosti;
4. detaljno obrazloženje predloženog modela saradnje sa osvrtom na prednosti i nedostatke tog modela u odnosu na druge moguće modele saradnje, posebno u odnosu na dotadašnji model samostalnog obavljanja delatnosti;
5. pregled očekivanih rezultata predloženog modela, kao i preduslova za postizanje tih rezultata;
6. pregled rizika koje bi trebalo da preuzme svaka ugovorna strana u slučaju da se saradnja realizuje, kao i okvirni rok trajanja saradnje i obrazloženje za taj rok.

Ukoliko je u studiji predloženo poveravanje obavljanja komunalne delatnosti privrednom društvu ili preduzetniku, studija mora da sadrži i poređenje efikasnosti i isplativosti poveravanja u odnosu na obavljanje komunalne delatnosti od strane zajedničkog javnog komunalnog preduzeća.

Skupština jedinice lokalne samouprave usvaja predlog za zasnivanje međuopštinske saradnje na osnovu studije opravdanosti. Ugovor o zajedničkom obavljanju komunalne delatnosti stupa na snagu ako ga u istovetnom tekstu, zajedno sa svim pratećim dokumentima, usvoje sve skupštine učesnica u saradnji u vremenskom intervalu koji ne može biti duži od tri meseca.

Gradovi i opštine, učesnici u saradnji, mogu da osnuju Međuopštinski savet za obavljanje komunalne delatnosti, koji u postupku sprovođenja ugovora o međuopštinskoj saradnji ima ona ovlašćenja koja mu povere pojedinačno jedinice lokalne samouprave i to: raspisivanje konkursa za poveravanje komunalne delatnosti, odlučivanje o poveravanju komunalne delatnosti, nadzor nad obavljanjem komunalne delatnosti, davanje saglasnosti na promenu cena i slično.

Prema Nacrtu zakona, međuopštinska saradnja uz učešće privatnog partnera (javno-privatna partnerstva sa više lokalnih samouprava kao učesnicima u projektu) je moguća u svim oblastima, osim oblasti vodosnabdevanja. Nadležnost vodosnabdevanja kao ni pojedini poslovi u okviru ove nadležnosti se ne mogu poveravati i od ovog pravila nema izuzetaka. Sa druge strane, pojedini poslovi u okviru delatnosti prečišćavanja otpadnih voda i daljinskog grejanja mogu se poveriti privrednom društvu koje poseduje višak kapaciteta, odnosno, koje preuzme obavezu da izgradi odgovarajuće postrojenje, koje postaje tehničko-tehnološki deo jedinstvenog sistema. Naravno, javna komunalna preduzeća u oblasti vodosnabdevanja kao i druga komunalna preduzeća će kao i do sada moći da ugovaraju pružanje određenih usluga sa javnim i privatnim preduzećima kao ponuđačima uz neposrednu primenu Zakona o javnim nabavkama (npr. usluga detekcije kvarova na mreži, usluga održavanja mašinskog ili voznog parka, usluga naplate potraživanja).

6. Institucionalni okvir za međuopštinsku saradnju – regionalne razvojne agencije

U Srbiji trenutno postoji trinaest razvojnih agencija, koje pokrivaju najveći broj gradova i opština. Regionalne razvojne agencije nastajale su pod različitim okolnostima u različitim vremenskim razdobljima tokom proteklih pet godina, sa različitim osnivačima, sa različitim zadacima, osnivačkim kapitalom, teritorijom za koju su osnovane i ostalim specifičnostima. Neke od njih su u ovom periodu postigle visok nivo operativnosti i odlično se pozicionirale kao ključne institucije za razvoj na svojim područjima. Neke su osnovane tek nedavno, uglavnom na inicijativu i uz podršku međunarodnih donatora i one tek treba da razviju svoje kapacitete, odnose sa lokalnim samoupravama i lokalnom privrednom zajednicom.

U prvu grupu se svrstavaju razvojne agencije koje je u periodu 2003-2004. godine osnovala nekadašnja Republička agencija za razvoj malih i srednjih preduzeća, i koje imaju status javno-pravnog subjekta. Ove razvojne agencije posluju u skladu sa propisima kojima se uređuju nadležnosti javnih službi. Osnivački ulog Republike Srbije prilikom osnivanja ovih agencija je bio četiri miliona dinara za svaku od njih. Odlukama o osnivanju je izričito navedeno da je osnovni izvor finansiranja operativnih troškova ovih agencija republički budžet. Ove agencije mogu da ostvaruju i prihode od donacija, priloga i sponzorstva, prihoda koje ostvare obavljanjem poslova iz svoje nadležnosti itd. U ovu grupu razvojnih agencija se svrstava, na primer, Regionalna agencija za razvoj malih i srednjih preduzeća i preduzetništva „Sombor“, osnovana 2003. godine za područje Zapadnobačkog okruga. Prilikom osnivanja, nadležnosti ovih agencija su bile skoro isključivo usmerene na pružanje stručne pomoći neophodne za razvoj i rad postojećih malih i srednjih preduzeća i preduzetnika, osnivanje novih malih i srednjih preduzeća i poslove pripreme projekata. U ovom periodu postojala je ideja da se ovakve regionalne agencije formiraju za područja svih upravnih okruga, ali su u poslednjih nekoliko godina samo nekoliko njih opstale na tržištu, razvile odnose sa privredom, udruženjima privrednika i novim investitorima na svojoj teritoriji i dokazale se kao partner lokalne samouprave u privlačenju investicija i stvaranju uslova za unapređenje ukupne privredne delatnosti za područje za koje su osnovane.

Drugu grupu razvojnih agencija čine one agencije koje su formirane kao neka vrsta privatno-javnog partnerstva gradova i opština sa predstavnicima poslovnog sektora. Osnivanje ovih razvojnih agencija podržali su međunarodni razvojni partneri, kao što su RSEDP, CHF, UNOPS i drugi. Primer za ovakav oblik regionalne razvojne agencije predstavlja Centar za razvoj Jablaničkog i Pčinjskog okruga. Osnivači Centra su opštine ova dva okruga: Leskovac, Medveđa, Bojnik, Lebane, Vlasotince, Crna Trava, Vranje, Surdulica, Vladičin Han, Bosilegrad, Trgovište, Preševo i Bujanovac. Osnivači su predstavnici lokalne privrede i investitori: „Zdravlje Actavis“, Leskovac, „Knauf Insulation“ Surdulica i „British American Tobacco“ Vranje kao i Regionalna privredna komora i predstavnici nevladinog sektora: „Resurs centra“ Leskovac, „Generatora“ Vranje i „Veća za ljudska prava“ iz Bujanovca. Ova forma razvojne agencije ne može da dobija budžetska sredstva u vidu budžetske aproprijacije jer nije klasični budžetski korisnik u smislu Zakona o budžetskom sistemu. Jedina mogućnost za budžetsko finansiranje iz republičkog budžeta je projektno finansiranje (NIP ili posebni projekti koje sprovode sektorska ministarstva).

Program regionalnog društveno ekonomskog razvoja (RSEDP) je podržao ustanovljavanje tri regionalne razvojne agencije:

- a) Banat (Zrenjanin) – nakon što je na nivou Banata donesen i usvojen Integrativni plan društveno ekonomskog razvoja i akcioni program za njegovo sprovođenje, Vlada Republike Srbije, Izvršno veće AP Vojvodine, 19 predsednika opština i gradonačelnika, predstavnici građanskog društva, privrede i tri Regionalne privredne komore su se usaglasili da ustanove regionalnu razvojnu agenciju i finansiraju tekuće troškove rada agencije. Regionalna razvojna agencija je zvanično ustanovljena u decembru 2006. godine. Danas, uloga Regionalne razvojne agencije za Banat je da vodi i usmerava razvoj i sprovođenje regionalne strategije socijalnog i ekonomskog razvoja uz punu saradnju sa lokalnim vlastima i vodeći računa o smernicama ustanovljenim Strategijom regionalnog razvoja Republike Srbije za 2007-2012. godinu.
- b) Centralna Srbija (Kragujevac) – u centralnoj Srbiji je transformacije Regionalne agencije za mala i srednja preduzeća u Regionalnu razvojnu agenciju u 2004. godini predstavljalo zajedničku inicijativu regionalnih aktera kao i nekoliko donatorskih projekata i donatora: Evropske agencije za rekonstrukciju, Programa regionalnog društveno-ekonomskog razvoja, UNOPS programa i Češke Republike – Južnomoravskog regiona. Pored uspešne koordinacije, sprovođenja i nadzora nad sprovođenjem projekata u pet različitim oblastima: (radna snaga/kadrovi, mala i srednja preduzeća i ekonomija, poljoprivreda, turizam i infrastruktura), agencija je ustanovila i IN-DOK centar za upravljanje informacijama i podacima od regionalnog značaja i fasilitirala proces ustanovljavanja kancelarija za lokalni ekonomski razvoj u 13 opština Šumadije i Pomoravlja.
- c) Južna Srbija (Leskovac): RSEDP je facilitirao proces ustanovljavanja regionalne razvojne agencije (Centar za razvoj Jablaničkog i Pčinjskog okruga) za južnu Srbiju. Ovaj proces su inicirali ključni regionalni akteri. Partneri RSEDP programa u ovom procesu bili su UNDP i CRDA, program koji je finansirala Američka organizacija za međunarodni razvoj a u geografskom regionu južne Srbije sprovodio CHF International.
- d) U toku 2008. godine nastavljen je trend osnivanja regionalnih razvojnih agencija, koje se osnivaju uz tehničku i stručnu pomoć međunarodnih razvojnih partnera. U oktobru 2008. je osnovana Regionalna agencija za prostorni i ekonomski razvoj Raškog i Moravičkog okruga (RAPER) u Kraljevu. Ova agencija je formirana kao društvo sa ograničenom odgovornošću i osnivači društva su gradovi i opštine Raškog i Moravičkog okruga: gradovi Kraljevo i Čačak, opštine Ivanjica, Raška, Vrnjačka Banja, Regionalna privredna komora i nevladina organizacija Asocijacija za razvoj Ibarske doline. Novi Pazar, koji teritorijalno pripada Raškom okrugu, osnivač je i član druge regionalne razvojne agencije SEDA – Agencije za ekonomski razvoj Sandžaka sa sedištem u Novom Pazaru (koja pokriva i područja opština Sjenica i Tutin). Obe agencije osnovane su uz podršku Programa razvoja opština u jugozapadnoj Srbiji, PRO. Ovaj program će u narednom periodu, za potrebe rada Agencija, izdvojiti 90.000 evra (RAPER) odnosno 50.000 evra (SEDA). Obe Regionalne agencije za prostorni i ekonomski razvoj imaju za cilj da unaprede razvoj čitavog područja, da definišu i sprovode razvojne politike i planove, da pružaju savetodavne usluge zainteresovanim stranama na lokalnom, regionalnom i na nacionalnom nivou, i da razvijaju ljudske resurse. Od SEDE se očekuje da uđe u partnerski odnos sa Agencijom u Kraljevu, kako bi zajedno bile generator razvoja čitavog područja.
- e) U februaru 2008. godine međunarodni program PRO je facilitirao i transformaciju Regionalnog centra za razvoj malih i srednjih preduzeća i preduzetništva Zlatibor u Regionalnu razvojnu agenciju Zlatibor. Pored dosadašnjih osnivača: Vlade Republike Srbije, Skupštine opštine Užice, Regionalne privredne komore Užice, Opšteg udruženja samostalnih preduzetnika opštine Užice, Vojvođanske banke a.d., Novi Sad i Alpha banke

Srbija a.d., novi osnivači postale su i opštine: Bajina Bašta, Nova Varoš, Priboj, Prijepolje i Čajetina. Proces pridruživanja opština još uvek nije završen, obzirom da se očekuje pridruživanje opština Arilje, Požega i Kosjerić. Regionalna razvojna agencija Zlatibor treba da postane centralna tačka okupljanja predstavnika Zlatiborskog okruga te da radi na unapređenju privrede, inovativnosti i tehnologije, informisanosti, životne sredine i infrastrukture regiona. Agencija će takođe pružati pomoć osnivačima u pripremi razvojnih projekata za čije će finansiranje tražiti sredstva iz različitih nacionalnih i međunarodnih fondova, a posebno iz pretpristupnih fondova Evropske unije. Na taj način, Regionalna razvojna agencija Zlatibor postaje svojevrsan generator razvoja za ceo region.

- f) Uz pomoć programa CHF nedavno je osnovana i Razvojna agencija za Preševo i Bujanovac. Osnivači ove agencije su deset lokalnih preduzetnika iz ovih opština, Udruženje za javno zastupanje lokalnog ekonomskog razvoja „Zalet“ kao i opštine Preševo i Bujanovac.
- g) Regionalna agencija za razvoj istočne Srbije – RARIS osnovana je 28. marta 2007, i registrovana kao privredno društvo (društvo sa ograničenom odgovornošću) u maju 2007. Osnivači RARIS-a su opštine: Majdanpek, Kladovo, Zaječar, Knjaževac i Boljevac, Regionalna privredna komora, Preduzeće za puteve-Zaječar, Vodogradnja – Zaječar i nevladina organizacija Timočki klub. Kasnije su se u rad RARISA priključile i opštine Sokobanja i Bor. RARIS je svoje aktivnosti realizovao na teritoriji istočne Srbije – region Timocke krajine. Tokom 2009 godine RARIS je aktivno sarađivao sa Republičkom agencijom za prostorno planiranje na izradi Regionalnog prostornog plana Timočke krajine. Prošle godine, RARIS je pomogao opštinama Kladovo, Knjaževac i Boljevac da dobiju pomoć za izradu strategija održivog razvoja od programa EXCHANGE II, a opštine Majdanpek, Sokobanja i grad Zajecar su radile strategije ekonomskog razvoja u okviru programa „Lokalni ekonomski razvoj u regionu Dunava“ koji realizuje GTZ. Proces strateškog planiranja je uspešno realizovan u svih 6 opština/grad.
- h) Udruženje regionalnih razvojnih agencija „ARRAS“ je osnovano u maju 2007. godine u Novom Sadu i ima cilj da „koordinira aktivnosti regionalnih razvojnih agencija kako bi se pojačala konkurentnost lokalnih privreda i postigla optimalna kombinacija spoljnih izvora za finansiranje uravnoteženog socijalno- ekonomskog razvoja“. Članovi ARRAS-a uključuju 13 agencija za mala i srednja preduzeća i regionalnih razvojnih agencija, banaka, regionalnih privrednih komora i univerziteta. Još uvek nije jasno koju ulogu će ARRAS imati u procesu kreiranja i sprovođenja nacionalne politike regionalnog razvoja i usklađivanja regionalnih strategija i regionalnih donatorskih programa. Operativni troškovi za finansiranje ARRAS-a bi trebalo da budu pokriveni uglavnom članarinom.

7. Međuopštinska saradnja u oblasti vodosnabdevanja

Osnovni strateški dokument, koji uređuje oblast vodosnabdevanja u Republici Srbiji je Uredba o utvrđivanju vodoprivredne osnove Republike Srbije („Službeni glasnik Republike Srbije“ br. 11/2002). U Vodoprivrednoj osnovi, koja predstavlja strategiju korišćenja i zaštite voda, kao i zaštite od poplava, stanje u u oblasti vodosnabdevanja ocenjeno je kao veoma nezadovoljavajuće. Samo 56% ukupnog stanovništva Srbije koristi vodu iz vodovoda, a samo 30% seoskog stanovništva je povezano na vodovod, ostali koriste vodu iz malih podzemnih izvorišta i reni-bunara. U ovom dokumentu je veoma nepovoljno ocenjen kvalitet vode u Srbiji kako sa fizičko-hemijskog, tako i sa mikrobiološkog aspekta. Prema podacima iz osnove, „*praktično ne postoji okrug kod koga je kvalitet vode za piće potpuno zadovoljavajući*“. Po fizičko-hemijskim parametrima situacija je najlošija u Vojvodini, a još su vrlo nepovoljni Šumadijski, Toplički i Pčinjski okrug. U pogledu mikrobiološke ispravnosti vode za piće, najugroženije je stanovništvo Vojvodine. U ovom strateškom dokumentu, koji je usvojen pre devet godina konstatuje se da su lokalna izvorišta vode za vodosnabdevanje najvećim delom iscrpljena, te postaje neizbežan razvoj velikih regionalnih sistema, sa prebacivanjem vode na sve veće udaljenosti. Od usvajanja Vodoprivredne osnove do danas veoma malo je učinjeno na planu regionalizacije usluga vodosnabdevanja i odvođenja otpadnih voda u Srbiji. Izmenama ranije važećeg Zakona o vodama (član 99a) projekti regionalnog vodosnabdevanja navedeni su kao prioritetni projekti koji bi trebalo da se finansiraju iz namenskih sredstava od različitih vrsta naknada koje plaćaju korisnici voda, ali se malo učinilo na sprovođenju u život ove zakonske odredbe.

Tek novi Zakon o vodama, koji je donesen u aprilu 2010. godine, malo više pažnje posvećuje institucionalnom uređivanju međuopštinske saradnje (u terminologiji Zakona „upravljanje regionalnim hidrosistemima“) u domenu vodosnabdevanja, kao i finansiranju projekata regionalnog vodosnabdevanja u Republici Srbiji.

Prva novina, koju uvodi Zakon o vodama je licenciranje javnih komunalnih preduzeća koja obavljaju poslove vodosnabdevanja, kao i sakupljanja, odvođenja i prečišćavanja otpadnih voda sistemom kanalizacije. Licencu za obavljanje ovih komunalnih poslova izdaje Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede na period od pet godina, a javno preduzeće koje se bavi poslovima vodosnabdevanja i odvođenja otpadnih voda je u obavezi da u roku od tri godine od stupanja zakona na snagu pribavi licencu za obavljanje ovih poslova (član 217 Zakona). Zakon o vodama ne pominje „međuopštinsku saradnju u oblasti vodosnabdevanja“ međutim, na osnovu tumačenja odredbi o javnim preduzećima za regionalne i višenamenske hidrosisteme čini se da je namera zakonodavca bila da ohrabri i motiviše jedinice lokalne samouprave da udružuju resurse i osnivaju međuopštinska preduzeća koja će upravljati regionalnim sistemima za vodosnabdevanje. Polazište za ustanovljavanje ovog koncepta je ideja o zajedničkim preduzećima koja će, prvenstveno zbog kvalitetnijih organizacionih, tehničkih i ljudskih resursa uspevati da lakše privuku ozbiljnije pre svega međunarodne izvore finansiranja (donatorska sredstva, krediti) za obnavljanje i izgradnju nove komunalne infrastrukture u ovim oblastima a i jednostavnije će dobiti licencu za poslovanje.

Prema Zakonu o vodama (član 146) regionalni i višenamenski hidrosistemi su složeni hidrosistemi koji služe za obezbeđenje potreba u oblasti voda (snabdevanje vodom, navodnjavanje, zaštita voda, zaštita od štetnog dejstva voda), na teritoriji dve ili više jedinica lokalne samouprave. Očigledno je da izraz region koji koristi Zakon o vodama nema ništa zajedničko sa istim izrazom iz Zakona o regionalnom razvoju. Prema Zakonu o vodama, upravljanje i održavanje regionalnih hidrosistema vrši javno preduzeće osnovano od jedinica lokalne samouprave za koje se obezbeđuju potrebe u oblasti voda.

Jedan od najznačajnijih projekata regionalnog vodosnabdevanja, koji se trenutno finansira u Republici Srbiji je projekat izgradnje sistema vodosnabdevanja Rasinskog okruga. U ovaj projekat Evropska unija uložiće do kraja godine oko 7 miliona evra. Ugovorom je predviđena rekonstrukcija i proširenje fabrike vode Majdevo u Kruševcu, završetak magistralnog cevovoda prema Čičevcu i Varvarinu i izgradnja rezervoara u Varvarinu kapaciteta 4.000m³. Postojeći kapacitet fabrike vode Majdevo biće povećan sa 650 litara u sekundi na 1.000 litara u sekundi, a iz nje će se snabdevati i teritorije opština Aleksandrovac, Čičevac, Varvarin i deo Trstenika. Gradu Kruševcu bi na korišćenje bila predata izgrađena infrastruktura a JKP Kruševac bi u okviru svoje unutrašnje organizacione šeme formirao posebnu operativnu jedinicu, koja bi održavala postrojenja za preradu i transport vode i za prečišćavanje vode i iskazivala rezultate svog poslovanja u okviru JKP. Cena vode koju bi isplaćivao JKP Kruševac određivala bi se prema ekonomskim parametrima a iznos za amortizaciju obračunatu prema međunarodnim računovodstvenim standardima bi se izdvajao na poseban račun i ta sredstva bi reinvestirala samo na osnovu zajedničke odluke dva JKP – prodavca i kupca.

8. Međuopštinska saradnja u oblasti upravljanja čvrstim otpadom

U skladu sa Zakonom o upravljanju otpadom iz 2009. godine definisane su obaveze lokalnih samouprava i to:

1. Jedinica lokalne samouprave je dužna da organizuje i sprovodi upravljanje komunalnim (odnosno inertnim i neopasnim otpadom) na svojoj teritoriji.
2. Jedinica lokalne samouprave u obavezi je da donese lokalni plan upravljanja otpadom i obezbedi uslove za njegovo sprovođenje.

Dve ili više jedinica lokalne samouprave mogu zajednički upravljati otpadom, ukoliko im je to zajednički interes, pod uslovima utvrđenim zakonom i sklapanjem sporazuma između skupština jedinica lokalne samouprave, kojim se uređuju međusobna prava i obaveze u obezbeđivanju uslova za obavljanje delatnosti i rad postrojenja za upravljanje otpadom na područjima tih jedinica lokalne samouprave. Ovim sporazumom se takođe definišu prava i obaveze komunalnog preduzeća, odnosno drugog pravnog ili fizičkog lica u obavljanju delatnosti upravljanja otpadom, način donošenja odluka u slučaju nesaglasnosti jedinica lokalne samouprave o pojedinim pitanjima vezanim za delatnosti upravljanja otpadom, kao i druga pitanja od značaja za organizaciju i sprovođenje upravljanja otpadom.

Jedinica lokalne samouprave dužna je da, u sporazumu sa jednom ili više jedinica lokalnih samouprava, odredi lokaciju za izgradnju i rad postrojenja za skladištenje, tretman ili odlaganje otpada na svojoj teritoriji. Zakonom je određen rok za započinjanje pregovora između jedinica lokalne samouprave o lokaciji za izgradnju i rad regionalnih deponija. Ovaj rok istekao je 23. marta 2010. godine.

Udružene jedinice lokalne samouprave su u obavezi izrade Regionalnog plana upravljanja otpadom. Regionalni plan upravljanja otpadom definiše zajedničke ciljeve u upravljanju otpadom i donosi ga skupština dve ili više jedinica lokalne samouprave na čijim teritorijama ukupno živi najmanje 200.000 stanovnika, uz saglasnost ministarstva. Regionalni plan upravljanja otpadom može se doneti i za teritorije opština na kojima živi manje od 200.000 stanovnika po prethodno izrađenoj studiji opravdanosti za donošenje regionalnog plana na koju saglasnost daje ministarstvo. Postupak izrade i donošenja regionalnog plana uređuje se sporazumom skupština jedinica lokalne samouprave.

Strategija upravljanja otpadom za period 2010-2019. godine nalaže obavezu donošenja prostornih planova sa lokacijama za izgradnju regionalnih centara za upravljanje otpadom. I Strategija navodi da je ključna obaveza lokalnih samouprava da potpišu međuopštinski sporazum o zajedničkom upravljanju otpadom i osnuju regionalno preduzeće za upravljanje otpadom. U slučaju nesaglasnosti jedinica lokalne samouprave u pogledu određivanja lokacije postrojenja za upravljanje otpadom, odluku o lokaciji, na predlog ministarstva, odnosno nadležnog organa autonomne pokrajine, doneće Vlada. Fond za životnu sredinu će finansirati sanaciju samo deponija u regionima koji su pristupili potpisivanju sporazuma.

Planirana mreža regionalnih centara za upravljanje komunalnim otpadom prema Strategiji upravljanja otpadom za period 2010-2019. godine

	Lokalna samouprava koja je nosilac aktivnosti izgradnje regionalnog centra za upravljanje komunalnim otpadom	Ostale opštine koje čine Regionalni centar za upravljanje otpadom	Broj stanovnika (2002)	Količina otpada t/god. (2009)
1.	Sombor	Apatin, Kula, Odžaci, Bač	230.252	59.914
2.	Subotica	Bačka Topola, Kanjiža, Mali Idoš, Senta, Novi Kneževac, Čoka	266.193	86.749
3.	Novi Sad	Bačka Palanka, Bački Petrovac, Beočin, Žabalj, Vrbas, Srbobran, Temerin	510.522	192.226
4.	Kikinda Novi Bečej	Ada, Žitište, Nova Crnja, Bečej	200.843	46.826
5.	Pančevo	Opovo	138.178	54.927
6.	Vršac	Bela Crkva, Alibunar, Plandište	111.067	33.771
7.	Zrenjanin	Sečanj, Kovačica, Titel	193.368	67.512
8.	Indija	Irig, Ruma, Sremski Karlovci, Pećinci, Stara Pazova	211.026	74.305
9.	Sremska Mitrovica	Šabac, Šid, Mali Zvornik, Loznica, Bogatić, Krupanj	397.249	85.036
10.	Beograd	Voždovac, Vračar, Grocka, Zvezdara, Zemun, Mladenovac, Novi Beograd, Palilula, Rakovica, Savski venac, Sopot, Stari grad, Surčin, Čukarica	1421.997	796.318
11.	Valjevo	Ub, Osečina, Lajkovac, Mionica, Ljig, Koceljeva, Vladimirci, Barajevo, Lazarevac, Obrenovac	382.340	88.075
12.	Smederevo	Požarevac, Kovin, Veliko Gradište, Golubac	250.772	63.660
13.	Petrovac	Malo Crniće, Žabari, Kučevo, Žagubica	90.979	9.300
14.	Lapovo	Velika Plana, Smederevska Palanka, Rača, Despotovac, Batočina, Svilajnac	179.013	37.700
15.	Kragujevac	Arandjelovac, Topola, Gornji Milanovac, Knić	319.188	86.653
16.	Jagodina	Paraćin, Čuprija	160.087	44.117
17.	Užice	Bajina Bašta, Požega, Arilje, Ivanjica, Čajetina, Kosjerić, Čačak, Lučani, Ljubovija	378.668	91.516
18.	Nova Varoš	Priboj, Prijepolje, Sjenica	116.189	19.452
19.	Zaječar	Bor, Negotin, Majdanpek, Kladovo, Knjaževac, Boljevac, Sokobanja	271.465	31.819
20.	Pirot	Dimitrovgrad, Bela Palanka, Babušnica	100.133	21.617
21.	Kraljevo	Vrnjačka Banja, Novi Pazar, Raška, Tutin	296.761	57.077
22.	Kruševac	Trstenik, Varvarin, Rekovac, Čičevac, Brus, Aleksandrovac	263.740	54.595
23.	Niš	Gadžin Han, Svrljig, Ražanj, Doljevac, Aleksinac, Merošina	363.851	91.374
24.	Prokuplje	Žitorađa, Kuršumlija, Blace	98.250	18.044
25.	Vranje	Preševo, Bujanovac, Trgovište, Vladičin Han, Surdulica, Bosilegrad	229.596	49.968
26.	Leskovac	Lebane, Bojnik, Medveđa, Vlasotince, Crna Trava	234.018	55.889

9. Međuopštinska saradnja u zemljama Evropske Unije – slučaj Nemačke

Međuopštinska saradnja u zemljama Evropske Unije predstavlja standard za kvalitetno obavljanje poslova iz nadležnosti lokalnih samouprava. Saradnja opština moguća je kroz zajedničko planiranje i koordinaciju ili kroz zajedničko pružanje usluga. Ona se odvija na tri načina:

- zajedničko ugovaranje javno-privatnih partnerstava sa privatnim sektorom; ovu saradnju podstiču privatni investitori da bi imali veće tržište čime se smanjuje i cena usluga (ekonomija obima);
- spajanje lokalnih javnih sistema u veća regionalna javna preduzeća ili poveravanje obavljanja poslova javnim preduzećima u većim gradovima od strane manjih opština;
- poveravanje poslova primarne zdravstvene i socijalne zaštite velikim nevladinim organizacijama sa razvijenim stručnim kapacitetima.⁶

U Nemačkoj, Holandiji, Francuskoj i nekim drugim državama sa tradicionalno stabilnim i jakim javnim sektorom u oblasti pružanja usluga, država ohrabruje međuopštinska partnerstva u cilju smanjenja budžetskih rashoda i efikasnijeg i kvalitetnijeg obavljanja poslova. Tokom poslednjih pet godina u EU se vodila prilično ozbiljna rasprava, podstaknuta odlukama Evropskog suda pravde protiv Nemačke iz 2004. i 2005. godine, o tome da li ugovaranje saradnje sa drugim opštinama mora da se sprovodi prema propisima o javnim nabavkama.

Tokom 1995. godine, javno preduzeće za upravljanje čvrstim otpadom grada Hamburga *Stadtreinigung Hamburg* zaključilo je dvadesetogodišnji ugovor o "regionaloj saradnji na poslovima upravljanja otpadom" sa četiri administrativna okruga Donje Saksonije. U skladu sa ugovorom, četiri okruga su rezervisala pravo na korišćenje kapaciteta od 120.000 tona otpada godišnje u peći za sagorevanje čvrstog otpada (*Rugenberger Damm*), koju je trebalo da izgradi *Stadtreinigung Hamburg* tokom 1999. godine, uz učešće privatnog kapitala. Navedena četiri okruga takođe su ponudila gradu Hamburgu višak svojih kapaciteta na deponijama, po određenoj ceni za deponovanje.

Evropska komisija je tužila Nemačku Evropskom sudu pravde navodeći da je Nemačka prekršila odredbe Direktive o uslugama EC 92/50 kao i odredbe direktiva o javnim nabavkama. Evropski sud pravde je obavezao Nemačku da izmeni svoje nacionalno zakonodavstvo, kako bi onemogućila da se ugovori o međuopštinskoj saradnji zaključuju bez sprovođenja postupka javnih nabavki. Obavezivanje Nemačke da ugovore o međuopštinskoj saradnji dodeljuje u postupku javnih nabavki praktično je značilo da nemačke lokalne samouprave mogu da ili nadležnosti obavljaju same ili da sprovedu postupak javnih nabavki za poveravanje poslova u kome bi se ravnopravno za posao nadmetali javna preduzeća (iz drugih opština ili zajednička javna preduzeća) sa privatnim operaterima.

U prvostepenoj odluci protiv Nemačke iz 2005. godine, Evropski sud pravde je naveo da nacionalno zakonodavstvo, koje izuzima iz režima javnih nabavki ugovore u kojima se komunalne

⁶ *Inter-municipal Cooperation on Western and Eastern Europe, Lessons Learned by UNDP, CoE/LGI/UNDP Workshop, Bratislava, Slovakia on 28-30 October 2008.*

delatnosti poveravaju preduzeću sa teritorije druge lokalne samouprave ili zajedničkom preduzeću, *nije u skladu sa EU zakonodavstvom*. Evropski sud pravde je smatrao da ugovori o međuopštinskoj saradnji treba da budu zaključeni u transparentnoj proceduri kako bi se osigurala pravična tržišna utakmica između potencijalnih učesnika na nadmetanju. Nemačka vlada, asocijacija nemačkih opština kao i dva regionalna nemačka udruženja opština podela su veoma organizovanu medijsku kampanju, koja je uključila i angažovanje vrhunskih stručnjaka za komunitarno pravo, kako bi se ova odluka Evropskog suda pravde izmenila. Glavni argument, koji je koristila nemačka strana bio je da ugovor između Hamburga i susednih regiona nije ugovor kojim se ugrožava načelo tržišne utakmice već ugovor međuopštinske saradnje.

Sličan slučaj se desio i godinu dana ranije, kada je mala opština Hinte zaključila ugovor sa međuopštinskim preduzećem za prečišćavanje otpadnih voda. U ovom slučaju, Sud je odlučio da ne postoji povreda direktiva koje se odnose na javne nabavke, jer su ugovorom između opštine Hinte i zajedničkog preduzeća sve nadležnosti u domenu prečišćavanja otpadnih voda prešle na zajedničko preduzeće koje je zatim ugašeno. Sud je zauzeo stav da ukoliko se u konkretnom slučaju radi o prenošenju nadležnosti u pogledu obavljanja komunalne delatnosti sa jednog javno-pravnog subjekta na drugi pri čemu prvi subjekt ne zadržava nikakvu kontrolnu ili svojinsku funkciju (već se gasi) radi se o unutrašnjoj reorganizaciji nosilaca javnih ovlašćenja, a ne o javnim nabavkama.

10. Međuopštinska saradnja u regionu – slučaj Makedonije

Iako međuopštinska saradnja u Republici Makedoniji tradicionalno postoji već decenijama, Makedonija je 17. juna 2009. godine donela i Zakon o međuopštinskoj saradnji, kojim je uredila postupak uspostavljanja međuopštinske saradnje, nadležne organe koji mogu da pokrenu postupak za uspostavljanje saradnje, finansiranje međuopštinske saradnje kao i način evidencije ugovora o međuopštinskoj saradnji. Pod međuopštinskom saradnjom u Republici Makedoniji se podrazumeva i sporazum o vršenju određenih poslova (nadležnosti lokalne samouprave, odnosno delatnosti javnih preduzeća) koje jedna jedinica lokalne samouprave, odnosno njen organ, služba ili javno preduzeće vrši za drugu jedinicu lokalne samouprave, odnosno njen organ, službu ili javno preduzeće.⁷

Postupak za uspostavljanje međuopštinske saradnje u Makedoniji mogu da pokrenu gradonačelnik i član opštinskog Saveta (prema Zakonu o lokalnoj samoupravi Republike Makedonije Savet je najviši organ lokalne samouprave, koga na direktnim i neposrednim izborima biraju građani a ima između 13 i 25 članova). Najmanje 10% građana, koji imaju biračko pravo takođe mogu da pokrenu inicijativu za uspostavljanje međuopštinske saradnje. Predlog obavezno sadrži oblast za koju se predlaže uspostavljanje saradnje, institucionalni oblik u kome bi saradnja trebalo da se odvija, moguće finansijske implikacije saradnje kao i druga pitanja bitna za uspostavljanje saradnje kao i za konkretnu realizaciju.

Gradonačelnik se izjašnjava o predlogu koji je podneo član Saveta i o inicijativi građana za zasnivanje međuopštinske saradnje, a konačnu odluku donosi Savet. Odluka se donosi na osnovu prethodno izvršene procene potrebe uspostavljanja saradnje u roku koji ne može biti duži od 90 dana od dana kada je predlog podnesen. Ukoliko Saveti svih opština koje su potencijalne učesnice projekta međuopštinske saradnje prihvate predlog, odnosno inicijativu građana za uspostavljanje saradnje, formira se zajednička komisija, koja je sastavljena od jednakog broja članova koje imenuje svaka od opština, potencijalnih učesnica u saradnji. Zajedničkakomisija priprema predloge akata kojima se institucionalizuje međuopštinska saradnja (npr. predlog ugovora, odnosno predlog osnivačkog akta zajedničkog preduzeća).

Kao i u Srbiji, organizacioni oblici za sprovođenje projekta međuopštinske saradnje su zajedničko radno telo ili komisija, zajednički organ uprave, zajednička javna ustanova ili javno preduzeće. Interesantno je da gradonačelnik i Savet, kao organi lokalne samouprave, ne mogu da delegiraju neke od svojih nadležnosti međuopštinskom radnom telu ili komisiji, već ono može samo da priprema predloge akata iz nadležnosti gradonačelnika ili Saveta, koje formalno razmatraju i usvajaju Gradonačelnik i Savet svake od lokalnih samouprava koje učestvuju u saradnji.

⁷ Ovaj vid saradnje, koji postoji u Republici Makedoniji je posebno interesantan jer kod nas ne postoji jedinstven stav oko tumačenja domašaja člana 7. stav1. Zakona o komunalnim delatnostima, prema kome „obavljanje komunalnih delatnosti može da se organizuje za dve ili više opština, odnosno više naselja, pod uslovima utvrđenim zakonom i sporazumom skupština tih opština.“ Preovlađujuće tumačenje je da Zakon o komunalnim delatnostima ne dozvoljava da jedna lokalna samouprava obavlja delatnost za drugu, i da ova vrsta sporazuma ne ulazi u pojam međuopštinske saradnje.

Opštine takođe mogu da odluče da formiraju zajedničku organizacionu jedinicu opštinske uprave (primer Bosilova, Vasileva i Novog sela), koja bi obavljala deo poslova iz delokruga opštinskih uprava. Sporazumom o saradnji opštine opredeljuju poslove koji će se zajednički obavljati, broj izvršilaca za te poslove i opis njihovih radnih mesta i način uspostavljanja odgovornosti rukovodioca zajedničke organizacione jedinice svim članicama međuopštinske saradnje. Sedište zajedničke organizacione jedinice opštinske uprave je u opštini sa najvećim brojem stanovnika, ukoliko učesnice u saradnji ne odrede drugačije.

Postupak osnivanja zajedničkog javnog preduzeća takođe je veoma detaljno urešen zakonom. Saveti svih opština koje učestvuju u saradnji donese odluke o osnivanju zajedničkog preduzeća kvalifikovanom većinom ukupnog broja članova Saveta svake opštine. Odlukom se utvrđuju poslovi javnog preduzeća, firma i sedište, iznos sredstava za osnivanje i način obezbeđenja sredstava, način donošenja i sprovođenja odluka, broj i sastav članova organa upravljanja i način izbora direktora. Na sličan način detaljno je uređen i način osnivanja javne ustanove.

Od 2005. godine u Makedoniji uspešno funkcioniše međuopštinska saradnja tri veoma male opštine u okolini veće Strumice: Bosilova, Vasilevo i Novog sela. Ove tri opštine formirale su zajedničku organizacionu jedinicu međuopštinske uprave, koja za sve tri opštine upravlja lokalnim izvornim prihodima (uključujući i porez na imovinu), obavlja poslove komunalne inspekcije kao i nadležnost urbanističkog planiranja i izdavanja građevinskih dozvola. Prvi projekat zajedničke međuopštinske uprave bilo je sprovođenje popisa imovine fizičkih i pravnih lica na teritoriji ove tri opštine, čime je znatno unapređena baza podataka poreskih obveznika poreza na imovinu. Kada bi sve tri opštine samostalno obavljale ove tri nadležnosti, godišnji budžetski troškovi bi podrazumevali 230.000 evra uz zapošljavanje nova 24 radnika. Troškovi zajedničkog obavljanja ove tri nadležnosti su skoro tri puta manji i iznose 75.000-80.000 evra godišnje.

11. Međuopštinska saradnja u oblasti zaštite životne sredine u Južnobačkom okrugu

U novembru 2008. godine 11 opština Južnobačkog okruga kao i Grad Novi Sad potpisali su Sporazum o međuopštinskoj saradnji u domenu zaštite životne sredine i održivog razvoja. Tokom 2008. i 2009. godine sve opštine Južnobačkog okruga su u svojim skupštinama opština ratifikovale ovaj sporazum. Tokom 2008. godine opštine članice Sporazuma su formirale Međuopštinsku radnu grupu za zaštitu životne sredine i održivi razvoj u Južnobačkom okrugu (MORG). Osnivanje i rad MORG-a od početka je podržavala nemačka razvojna organizacija GTZ, koja učestvuje, sa jednim članom i u Sekretarijatu koji koordinira radnom grupom. U Sekretarijatu MORG-a zastupljeni su predstavnici nevladinog sektora („Inženjeri zaštite životne sredine“), međunarodnih razvojnih partnera (GTZ), Pokrajinskog sekretarijata za zaštitu životne sredine, pokrajinskih javnih preduzeća i predstavnici upravnog Južnobačkog okruga.

12. Međuopštinske radne grupe koje su formirane u okviru SDC programa (i saradnja opštine Užice sa susednim opštinama u domenu uspostavljanja elektronske uprave)

Program podrške opštinama, Faza III (Municipal Support Program), koji finansira Švajcarska agencija za razvoj i saradnju-SDC, pokriva tri grada (Čačak, Kraljevo i Užice) i četiri opštine (Arilje, Čajetina, Lučani i Požega). U okviru programa formirane su Međuopštinske radne grupe, koje čine predstavnici svih gradova i opština, koje učestvuju u sprovođenju programa. U okviru programa još uvek nije rešeno pitanje održivosti radnih grupa, odnosno nisu potpisani međuopštinski sporazumi, koji bi trebalo da obezbede kako institucionalnu, kao i finansijsku održivost okrenutih inicijativa. U okviru programa oformljene su sledeće međuopštinske radne grupe:

- MORG za upravljanje finansijama i fiskalnu decentralizaciju. Ova radna grupa bavi se jačanjem kapaciteta jedinica lokalne samouprave, koje su članice programa u domenu unapređivanja odgovornosti za izvršenje budžeta, unapređivanja postojećeg računovodstvenog softvera u skladu sa potrebom za obradom podataka koji su od značaja za finansijsku kontrolu i izveštavanje, kao i za transparentnost javnih finansija. Predstavnici ove MORG učestvuju i u radu Odbora za finansije SKGO.
- MORG za pravna pitanja ima tri programske oblasti kojima se bavi: ljudski resursi u gradskim, odnosno opštinskim upravama i dalja racionalizacija, implementacija novih zakona i njihov uticaj na pravni okvir u jedinicama lokalne samouprave i pravni okvir za međuopštinsku i regionalnu saradnju. Ova radna grupa priprema i modele opštinskih akata, odnosno odluka kojima se bliže uređuju određena pitanja od značaja za lokalnu samoupravu.
- MORG za strateško i prostorno planiranje – pruža podršku gradovima i opštinama da na adekvatan način implementiraju odredbe Zakona o planiranju i izgradnji. Prioritetna aktivnost ove MORG je učešće njenih članova u izradi Prostornog plana Lučana i Urbanističkog plana Arilja.
- MORG za puteve – takođe priprema modele opštinskih akata u domenu saobraćaja i izgradnje putne infrastrukture (u delu koji je prema zakonu o putevima u nadležnosti lokalne samouprave). U prvom kvartalu 2010. godine ova radna grupa je pripremila modele akata o tehničkom regulisanju saobraćaja, o izvođenju građevinskih radova na javnom zemljištu i opštinskog akta o javnim parkiralištima. Očekuje se da predstavnici lokalnih samouprava koje učestvuju u programu prilagode ove modele akata shodno specifičnostima svake opštine ili grada i da oni budu usvojeni u paketu, ili ponaosob.
- MORG za upravljanje čvrstim otpadom – uglavnom organizuje radionice čiji je cilj jačanje kapaciteta gradskih, odnosno opštinskih JKP da na odgovarajući način implementiraju Strategiju upravljanja čvrstim otpadom i zakonsku regulativu i u domenu upravljanja otpadom.

Od 2007. godine Grad Užice sa partnerskim opštinama Čajetinom, Ariljem i Požegom u okviru istog programa - Programa podrške opštinama (*Municipal Support Programme*), koji finansira švajcarska vlada, sprovodi projekat jačanja kapaciteta opštinskih uprava i međupštinske saradnje. U okviru ovog projekta, u gradskoj upravi Užica instaliran je server koji informatički opslužuje sve četiri opštine, a celokupno poslovanje elektronske pisarnice i praćenje kretanja predmeta odvija se preko ovog servera. Istovremeno, instaliran je i zajednički program koji omogućava funkcionisanje opštinskih službi za upravljanje izvornim prihodima, uključujući i poreze na imovinu. Po uslovima donatora, finansiranje je zajednicko i MSP opredeljuje maksimalno 50% ukupnog budzeta projekta.

13. Preporuke i zaključna razmatranja

Iz iznete analize propisa, koji u Srbiji predstavljaju zakonski osnov za uređivanje međuopštinskih projekata u različitim oblastima, može se konstatovati da Ustav Republike Srbije i sektorski zakoni ne postavljaju prepreke međuopštinskoj saradnji. Međutim, propisi, koji uređuju međuopštinsku saradnju ne pružaju pouzdan osnov za zasnivanje kvalitetnih, trajnih i efikasnih sporazuma o saradnji. Zakon o lokalnoj samoupravi, na primer, predviđa da jedinice lokalne samouprave mogu da saraduju i udružuju se radi ostvarivanja zajedničkih ciljeva, planova i programa razvoja, kao i drugih potreba od zajedničkog interesa. U zakonu nije naveden način, uslovi i postupak za uspostavljanje međuopštinske saradnje, oblici međuopštinske saradnje, inicijatori pokretanja postupka međuopštinske saradnje i druga pitanja važna za uspostavljanje saradnje.

Još uvek je neizvesno u kom pravcu će se kretati reforma sistema funkcionisanja javnih preduzeća i posebno javnih komunalnih preduzeća i još uvek se čeka usvajanje Zakona o javnoj svojini. U očekivanju rešenja ova dva problema, u međuvremenu je takođe potrebno Zakonom o lokalnoj samoupravi detaljnije urediti „opšta pravila igre“ u zasnivanju i sprovođenju međuopštinske saradnje u obavljanju izvornih nadležnosti lokalne samouprave a novim Zakonom o komunalnim delatnostima urediti međuopštinsku saradnju, koja podrazumeva vršenje delatnosti od opšteg interesa (delatnosti koje obavljaju javna preduzeća). Detaljnije uređivanje ova dva postupka neophodno je prvenstveno jer je vrlo moguće da svi projekti međuopštinske saradnje nakon inicijalnog perioda trajanja, postanu javno-privatna partnerstva.

U većini slučajeva, koje smo razmatrali, javno-javna partnerstva su bili jedini ili glavni katalizator procesa međuopštinske saradnje i može se samo osnovano pretpostaviti da će se sa većom zainteresovanošću privatnih investora da uđu u oblasti kao što je izgradnja primarne komunalne infrastrukture, pružanje komunalnih usluga, zasnivanje koncesionih odnosa sa opštinama u oblastima koje su prirodni monopoli pomoći i dalje širenje, jačanje i ukorenjivanje ovog koncepta u našoj praksi.

Velike razlike u razvijenosti regiona u Srbiji posledica su nepostojanja neophodnog institucionalnog okvira za ravnomerniji regionalni razvoj. Srbija još uvek nema definisanu politiku regionalnog razvoja. Osnivanje specijalizovanih regionalnih institucija i regionalnih razvojnih agencija je tek u začetku. Zbog ovakvog institucionalnog vakuuma, država nije u stanju da planski i na celovit način ponudi dugoročna rešenja za sve kritičniji položaj pojedinih regiona kao što su opštine na jugu Srbije, Borski basen u istočnoj Srbiji, Sandžak i stari industrijski centri sa rastućim ekonomskim, socijalnim i političkim tenzijama.

Takođe je važno razmotriti sve opcije za finansiranje nacionalne politike ujednačenog regionalnog razvoja i regionalnih razvojnih politika. U mnogim državama postojale su, u početnim fazama procesa pridruživanja nadanja da će nerazvijena područja biti obilato finansirana iz instrumenata predpristupne pomoći i EU strukturnih fondova. Desilo se, međutim, da su sredstva u najvećem obimu, bar u prvim godinama EU punopravnog članstva, utrošena na razvoj onih oblasti, odnosno regiona koji su imali veći potencijal za razvoj – zato što su projekti koji su podnošeni u tim oblastima (regionima) i njihova preduzeća pokazali veći potencijal za generisanje profita i veći potencijal za kreiranje novih radnih mesta. Kao rezultat, broj uspešnih projekata realizovanih srestavima iz

pretpristupnih i strukturnih fondova koji su upotrebljeni u svrhu realizacije razvojnih ciljeva ujednačavanja stepena ekonomskog razvoja u novim EU državama ostalo je relativno mali.

Preporuke za SKGO i gradove i opštine:

- Stalna konferencija gradova i opština bi trebalo da organizuje u okviru svog Trening centra program obuke za gradove i opštine o metodama za identifikovanje oblasti pogodnih za regionalizaciju i međupštinsku saradnju u oblasti pružanja usluga kao i o načinima za organizovanje ove saradnje na najjednostavniji i najefikasniji način (ustanovljavanje zajedničkog preduzeća ili poveravanje obavljanja delatnosti nekom drugom javnom preduzeću čiji je osnivač neka druga opština ili grad). Ovo posebno imajući u vidu da se u okviru mehanizma IPA obezbeđuju značajna sredstva ne samo za investicije u infrastrukturu, već i za jačanje kapaciteta institucija koje bi trebalo da se bave sprovođenjem projekata od značaja za podizanje konkurentnosti privrede Srbije i regiona koji zaostaju u ekonomskom razvoju u oblastima podrške privrednom razvoju, poljoprivrede, transporta, zaštite životne sredine i informacionih tehnologija.
- potrebno je omogućiti da se gradovi i opštine u Srbiji i ostali akteri pre svega na lokalnom nivou upoznaju sa primerima najbolje prakse koji se odnose na integrisanu regionalnu razvojnu politiku i međupštinsku saradnju u državama članicama EU (npr. organizovanje seminara i radionica, priprema publikacija, Internet stranice), organizovanje seminara i studijskih putovanja za ključne aktere na lokalnom i regionalnom nivou.
- neophodno je ojačati kapacitete kancelarija za lokalni ekonomski razvoj da, u saradnji sa drugim organizacionim jedinicama lokalne uprave i javnim preduzećima i ustanovama pripremaju predloge projekata kojima se predlaže uspostavljanje regionalne ili međupštinske saradnje i organizuju marketinške i ostale promotivne aktivnosti u cilju pronalaženja privatnih investitora zainteresovanih za finansiranje ovakvih projekata, odnosno donatora.
- potrebno je nastaviti sa pružanjem podrške regionalnim razvojnim agencijama:
 - povećati efikasnost regionalnih razvojnih agencija kada je u pitanju upravljanje projektima i realizacija prioritarnih projektnih aktivnosti regionalnog razvoja;
 - povećati učešće regionalnih razvojnih agencija u planiranju politike regionalnog razvoja;
 - poboljšati kvalitet projektnog upravljanja u regionalnim razvojnim agencijama;
 - povećati kapacitete regionalnih razvojnih agencija da upravljaju grantovima;
 - povećati ulogu regionalnih razvojnih agencija na novou formulisanja i primene strategija i politika regionalnog razvoja.
- lokalne samouprave treba da ostvare intenzivniju saradnju sa regionalnim razvojnim agencijama, kako bi se identifikovao donatorski program ili drugi razvojni partner (npr. razvojna banka) spreman da uloži finansijska sredstva za izradu studija izvodljivosti projekata međupštinske saradnje u oblastima koje su zajednički identifikovane kao prioriteta za dve ili više opština;
- lokalne samouprave zainteresovane za međupštinsku saradnju treba da odrede nekoliko prioritarnih nadležnosti, odnosno usluga, koje bi iz razloga ekonomičnosti i celishodnosti trebalo obavljati u okviru međupštinske saradnje i za ove nadležnosti, odnosno usluge pripreme cost-benefit analizu (koja bi obuhvatila cenu vršenja usluga samostalno i cenu vršenja usluga, odnos obavljanja nadležnosti u okviru projekta međupštinske saradnje);
- za projekte gde je zakonom obavezno ustanovljavanje međupštinske saradnje (regionalne deponije) gradovi i opštine bi trebalo da pripreme studiju opravdanosti uspostavljanja ove saradnje u kojima bi se uporedile potencijalne koristi i troškovi uspostavljanja saradnje koja uključuje učešće privatnog partnera i saradnje koja podrazumeva korišćenje samo dostupnih budžetskih sredstava gradova i opština članica i eventualno sredstava iz republičkih fondova;

- u velikim infrastrukturnim projektima koji podrazumevaju međuopštinsku saradnju, neophodno je prvo dogovoriti institucionalni model u okviru koga će se saradnja sprovoditi i odrediti pravno lice koje će biti nosilac daljih aktivnosti na sprovođenju projekta a tek nakon toga početi sa infrastrukturnim aktivnostima.

