

**SMERNICE ZA  
JEDINICE LOKALNE  
SAMOUPRAVE  
RAZVOJ POLITIKA**



**SMERNICE ZA  
JEDINICE LOKALNE SAMOUPRAVE –  
RAZVOJ POLITIKA**

Ova publikacija nastala je u okviru projekta “Evropa sa nama: promocija EU vrednosti u jugozapadnoj Srbiji u kontekstu oporavka od COVID-19” koji je podržan od strane ambasade Nemačke u Srbiji. Projekat ima dva osnovna cilja – da unapredi kapacitete i znanja trenutnih i svih budućih pružalaca usluga i donosioca odluka na lokalnom nivou i da uspostavi mehanizam kontinuiranog učenja i izgradnje kapaciteta osoba koje zagovaraju javne politike u skladu sa EU vrednostima na lokalnom nivou.

## **i Kako postići dobru upravu u Novom Pazaru, Sjenici i Tutinu?**

### **1. Principi dobre uprave na nivou grada/opštine**

Tradicionalno, Evropska unija i države članice konstantno jačaju i transformišu svoje sisteme javne uprave, tragajući za optimalnim rešenjima. Rešenja su tražena u doktrini novog javnog menadžmenta (engl. New Public Management), koji je nastao u Velikoj Britaniji početkom 90-ih godina prošlog veka. Sa namerom da se poveća efektivnost i smanje troškovi, razvijen je tržišni pristup u javnom sektoru. Javne usluge su prenesene na privatni sektor, uveli su se konkursi i javne nabavke; insistira se na najnižoj ceni usluge; razvijala su se javno-privatna partnerstva. insistira se na smanjenju troškova, radne snage, merenju učinka, konkurentnosti i usmerenosti ka korisniku usluga. Ciljevi novog javnog menadžmenta su usmereni ka tržišnoj ekonomiji, a ne ka demokratiji.

Kao svojevrsna kritika ovog pristupa javne uprave u Evropi, nastala je nova upravna doktrina tzv. dobrog javnog upravljanja (engl. *Good Governance*). Akcenat je na najboljem mogućem procesu u donošenju i sprovođenju odluka, a ne na kvalitetu odluke kao takve („dobre” ili „ispravne”). Dobra javna uprava je odgovorna, transparentna, prati vladavinu prava, osetljiva je na potrebe lokalne zajednice, participativna; efikasna i učinkovita, pravedna i inkluzivna. Dobra uprave kao nove upravne doktrina zahteva odgovornost; smanjenje neizvesnosti u lokalnoj zajednici kroz strateško planiranje; odgovorno budžetiranje; dostupnost informacija; predvidljivost – načelo legitimnih očekivanja; uključenost građana u formulisanje, sprovođenje i ocenjivanje javnih politika u nadležnosti JLS, sa naglaskom na rodnoj perspektivi, kao i uzimanje u obzir potreba ranjivih grupa.

#### **1.1. Odgovornost**

Odgovornost u dobrom upravljanju lokalnom zajednicom podrazumeva postojanje ključnih dokumenata javnih politika i razvojnog planiranja na lokalnom nivou (strategija i akcionih planova), stalno telo zaduženo za praćenje, ocenjivanje i izveštavanje o strateškom dokumentu i uskladenost strateških dokumenata sa krovnim nacionalnim dokumentima.

#### **1.2. Transparentnost i učešće**

*Transparentnost i učešće građana u procesu usvajanja javnih politika na lokalnom nivou* podrazumeva učešće organizacija civilnog društva u procesu usvajanja javnih politika na lokalnom nivou, ali i organizovanje i sprovođenje javnih rasprava kao važnog elementa za povećanje transparentnosti i učešća javnosti u procesu usvajanja javnih politika na lokalnom nivou.

*Transparentnost rada Skupštine JLS i participacija građana* podrazumeva objavljivanje informacija o Skupštini opštine/Grada i ostvarivanju saradnje sa njom; o objavljivanje informacija o aktivnostima Skupštine opštine/Grada i dostupnost podataka o formiranim stalnim ili povremenim radnim telima JLS i rezultatima njihovog rada.

*Transparentnost i učešće građana u kreiranju i praćenju trošenja budžeta opštine/grada* podrazumeva omogućavanje učešća javnosti u izradi budžeta – procedura; omogućavanje praćenja budžeta tokom godine kao i omogućavanje praćenja podataka o razmatranju budžetskih rashoda.

*Transparentnost informacija o administrativnim procedurama/uslugama* koje pruža JLS pretpostavlja postojanje evidencija i objavljivanje administrativnih procedura/usluga koje pruža JLS; način objavljivanja informacija o administrativnim procedurama/uslugama koje pruža JLS i sadržini informacija o objavljenim/javno dostupnim administrativnim procedurama/uslugama koje pruža JLS.

*Transparentnost postupaka javnih nabavki* podrazumeva ažurnost podataka o tekućim javnim nabavkama na internet prezentaciji JLS, uredno postavljenim planovima javnih nabavki, izveštajima o njihovoj realizaciji i objavljenim dokumentima o postupcima javnih nabavki.

*Transparentnost konkursa* koje objavljuje JLS prati transparentnost konkursa kojima se dodeljuju sredstva organizacijama civilnog društva; medijima u oblasti ostvarivanja javnog interesa u oblasti informisanja i dodeli



javne svojine u vlasništvu JLS. Takođe, prati se transparentnost postupka popunjavanja radnih mesta putem oglasa o javnom konkursu i o internom konkursu, kao i za popunjavanja radnih mesta putem oglasa o javnom konkursu za izbor direktora javnih službi (javnih preduzeća i javnih ustanova).

Mehanizmi i alati kojima se ostvaruje i promoviše transparentnost su: pristup informacijama od javnog značaja; informator o radu JLS; internet prezentacija JLS i odnosi sa javnošću.

### **1.3. Ravnopravnost**

Ravnopravnost kao treći princip dobrog upravljanja vodi računa o praćenju stanja o položaju osetljivih grupa stanovništva preko analiza statističkih podataka o osetljivim grupama stanovništva. Na taj način se dolazi do određivanja ranjivih grupa stanovništva u svakoj lokalnoj zajednici. Radi se procena potreba stanovništva, sa akcentom na ranjive grupe. Potom se radi analiza dostupnosti lokalnih usluga svim grupama stanovništva. U odnosu na rezultate, definišu se lokalne politike koje treba da budu u skladu sa potrebama osetljivih grupa stanovništva. Posebna pažnja se posvećuje uslugama socijalne zaštite, ali i se sve više ukazuje potreba za integrisanim socio-zdravstvenim uslugama. Unapređenje pristupačnosti osobama sa invaliditetom, upotreba jezika i pisama nacionalnih manjina, ali i slepih, gluvi i gluvo-nemi osoba su takođe indikatori ravnopravnosti. Unapređenje položaja Roma i Romkinja i mehanizmi za sprečavanje diskriminacije na lokalnom nivou su takođe stalno mesto u obezbeđivanju ravnopravnosti kao principa dobrog upravljanja. Postojanje mehanizama za rodnu ravnopravnost su veoma važni. Pružanje besplatne pravne pomoći, izgradnja partnerstva sa organizacijama civilnog društva (OCD) koje podržavaju osetljive društvene grupe su pretpostavka ostvarivanja ravnopravnosti. Donošenje, finansiranje i sprovođenje posebnih mera motivisanih načelom rodne ravnopravnosti su od posebnog značaja. One podrazumevaju rodno odgovorno budžetiranje, definisanje rodno odgovornih ciljeva i indikatora u lokalnom budžetu.

### **1.4. Predvidivost, ekonomičnost/efikasnost i delotvornost lokalne samouprave**

Predvidivost znači ujednačavanje upravne prakse u okviru JLS, kako bi svi građani imali isti tretman u upravnim praksama, nezavisno od mesta gde žive.

Ekonomičnost/efikasnost prati poštovanje rokova predviđenih Zakonom o opštem upravnom postupku i izveštavanja o preduzimanju mera u slučajevima u kojima dolazi do prekoračenja rokova. Takođe, podrazumeva i postojanje jedinstvenog mesta za pružanje informacija i prijem zahteva stranaka, medjuopštinsku saradnju i korišćenje e- uprave.

Delotvornost prati standarde za postupanje pri pružanju usluga gradske/opštinske uprave, rad gradske/opštinske uprave po modelima administrativnih procedura/usluga i praćenje broja i frekventnosti usluga iz izvorne i poverene nadležnosti JLS. Na osnovu toga, analiziraju se i preduzimaju mere kojima se organizacija OU/GU prilagodjava utvrdjenom stanju. Postojanje mehanizama za organizovano praćenje promene propisa koji su u nadležnosti lokalne samouprave, analiza efekata propisa koje sprovode JLS, sprečavanje višestrukog odlučivanja o istoj upravnoj stvari su još neki od indikatora delotvornosti dobre uprave na lokalnom nivou. Postojanje evidencija o podnetim prigovorima na rad organa, ustanova i javnih preduzeća čiji je osnivač JLS, evidencija o postupanju po žalbama na rešenja o prigovorima organa ustanova i javnih preduzeća čiji je osnivač JLS su takođe pokazatelji delotvornosti kao principa rada JLS. Prikupljanje podataka, praćenje i analiza stanja u oblasti inspekcijanskog nadzora, planovi inspekcijanskog nadzora, preventivno delovanje inspekcije i koordinacija inspekcijanskog nadzora nad poslovima iz izvorne nadležnosti JLS su bitni indikatori delotvornosti.

### **1.5. Anti korupcija**

Uspostavljanje i primena internih mehanizama u postupcima uzbunjivanja pretpostavlja obezbeđivanje neophodnih uslova za postupanje po prijavama uzbunjivača. Neophodno je obaveštavanje zaposlenih i javnosti o pravima i postupku uzbunjivanja. Upravljanje sukobom interesa funkcionera i službenika lokalne samouprave, postojanje internih mehanizama za upravljanje poklonima funkcionera i službenika, postojanje i primena

antikorupcijskih mehanizama i javnih politika na nivou LS samo su od nekih pokazatelja antikorupcije kao principa dobre uprave. Usvajanje i sprovođenje plana integriteta i lokalnog antikorupcijskog plana je formalizacija ovog principa.

### **1.5.1 Plan integriteta**

U skladu sa članom 95. stav 1. Zakona o Agenciji za sprečavanje korupcije ("Sl. glasnik RS", br. 35/2019, 88/2019, 11/2021 - autentično tumačenje i 94/2021) propisana je obaveza donošenja plana integriteta od strane organa Republike Srbije, autonomne pokrajine, jedinica lokalne samouprave, gradske opštine, organizacija kojima je povereno vršenje javnih ovlašćenja, ustanova i javnih preduzeća, drugih pravnih lica čiji je osnivač ili član Republika Srbija, autonomna pokrajina, jedinica lokalne samouprave ili gradska opština, koje imaju više od 30 zaposlenih.

Do 28. februara 2022. godine potrebno je da obveznici izrade plana integriteta donesu i u aplikaciju postave odluku o određivanju koordinatora i odluku o imenovanju radne grupe.

Odredbom člana 104. stav 1. tačka 8) Zakona o sprečavanju korupcije („Službeni glasnik RS“ br. 35/2019, 88/2019, 21/2021 – autentično tumačenje i 94/2021) propisana je prekršajna odgovornost za odgovorno lice u instituciji ukoliko ne odredi (koordinatora) lice koje će obavljati poslove koordinacije u vezi sa donošenjem, sprovođenjem i izveštavanjem o sprovođenju plana integriteta (član 97. stav 2.).

Dodatne informacije u vezi postupka izrade Plana integriteta: <https://www.acas.rs/plan-integriteta/>

## **2. Metodologija procene dobre uprave**

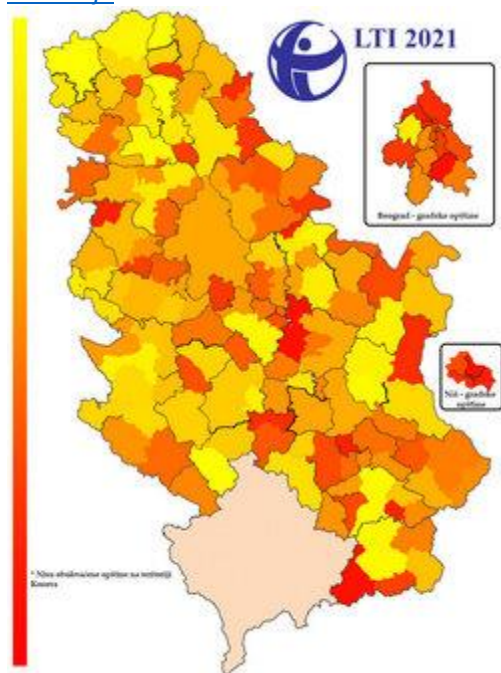
Transparentnost Srbija od 2015. godine koristi novu metodologiju za ocenjivanje i rangiranje jedinica lokalne samouprave na osnovu indeksa transparentnosti – LTI:

<https://www.transparentnost.org.rs/index.php/sr/istraivanja-o-korupciji/liti>. indeks je zbir pozitivnih poena dobijenih iz indikatora koji podrazumevaju analizu sajtova, dokumenata, odgovora dobijenih na zahteve za slobodan pristup informacijama i neposredan uvid u funkcionisanje uprave, odnosno uslužnih centara, kao i podataka dobijenih od drugih organa. U 2015, 2019. i 2020. godini ocenjene su i rangirane sve opštine, gradske opštine i svi gradovi, a u 2017. godini uzorak od 15 gradova i opština. Skor za Sjenicu, Tutin i Novi Pazar možete videti na interaktivnost mapi klikom na linkove.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Sjenica: <https://www.transparentnost.org.rs/LTi2021/opstine/Sjenica.html>; Tutin: <https://www.transparentnost.org.rs/LTi2021/opstine/Tutin.html>; Novi Pazar: <https://www.transparentnost.org.rs/LTi2021/opstine/NoviPazar.html>

## LTI Srbija



iz navedenih rezultata vidimo da je Novi Pazar na 4. mestu u Srbiji po transparentnosti, a da Tutin (na 94. Mestu i Sjenica na 111. mestu) imaju dosta prostora za unapredjenje transparentnosti.

Još jedan od načina procene da dobre uprave u gradu opštini je razvila SKGO kroz *indeks dobre uprave (iDU) na lokalnom nivou*.<sup>2</sup> indeks dobre uprave za svaku pojedinačnu lokalnu samoupravu pokazuje razliku između 1) trenutnog - dostignutog i 2) poželjnog – “idealnog” stanja dobre uprave, prema unapred određenim parametrima – indikatorima. Rezultat indeksa za JLS (koji se na različitim nivoima analize kreće na skali od 0 do 100, odnosno predstavlja određeni procenat učinka) podrazumeva da nijedan grad i opština (verovatno) neće imati rezultat od maksimalnih 100%, kao i da razlika između rezultata koji pokaže iDU i maksimalne moguće ocene predstavlja onaj prostor i polje za unapređene rada i dostizanje viših standarda u pogledu dobre uprave. index je alat sa samoprocenu, koji se sastoji od 120 pitanja. Odgovarajući na njih, lokalna samouprava stiče uvid u svoje kapacitete i potrebe sa unapredjivanjem postupanja, a sve u skladu sa potrebama i legitimnim očekivanjima građana.

<sup>2</sup> indeks dobre uprave (iDU) na lokalnom nivou izrađen je u okviru projekta „Unapređenje administrativne efikasnosti i delotvornosti na lokalnom nivou“ koji sprovodi Stalna konferencija gradova i opština, uz finansijsku podršku Nemačke razvojne saradnje, obezbeđenu u okviru GiZ projekta „Podrška reformi javne uprave u Republici Srbiji, a u saradnji sa MDULS

## **ii Javne politike u nadležnosti lokalne samouprave i principi dobrog upravljanja: lokalni ekonomski razvoj, obrazovanje, zdravlje, rodna ravnopravnost i upravljanje u kriznim i vanrednim situacijama**

Kvalitet života stanovnika nekog grada/opštine se meri po najpre po životnom standardu – primanjima, zapošljivosti, ekonomskoj razvijenosti, ali i dostupnosti javnih usluga kao što su obrazovanje, socijalna i zdravstvena zaštita. Otpornost lokalnih zajednica zavisi i od kapaciteta za upravljanje u kriznim i vanrednim situacijama, a rodna ravnopravnost je princip koji se odnosi na sve navedene oblasti.

### **3. 1. Lokalni ekonomski razvoj (LER)**

Zakonom o lokalnoj samoupravi definisane su nadležnosti lokalne samouprave i u oblasti lokalnog ekonomskog razvoja, čime je stvorena zakonska osnova da jedinice lokalne samouprave aktivno sarađuju sa privredom radi sprovođenja navedenih nadležnosti. Gradovi i opštine nemaju nadležnosti da se sami bave ekonomskim razvojem, već da svojim programima i dobrom upravom stvaraju podsticajno okruženje za lokalni ekonomski razvoj. Programom lokalnog ekonomskog razvoja se definišu tri tipa mera: 1. *podsticanje zapošljavanja, koje se uglavnom realizuje u saradnji sa Nacionalnom službom za zapošljavanje (NSZ) kroz lokalni akcioni plan zapošljavanja (LAPZ); 2. privlačenja investitora i 3. podsticanje konkurentnosti.* Na samoj lokalnoj samoupravi je da odluči koju meru će razvijati: jednu ili sve tri. Pravni osnov za donošenje Odluke o uslovima i načinu realizacije programa lokalnog ekonomskog razvoja lokalne samouprave za tekuću godinu sadržan je u donetom programu lokalne samouprave i statutu lokalne samouprave.

#### **3.1.1 Pravni okvir za donošenje programa lokalnog ekonomskog razvoja**

Pravni osnov za donošenje Programa lokalnog ekonomskog razvoja lokalne samouprave u Republici Srbiji, bilo da je jednogodišnji ili za period od dve ili tri godine, sadržan je Zakona o lokalnoj samoupravi gde JLS donosi i realizuje programe za podsticanje lokalnog ekonomskog razvoja, preduzima aktivnosti za održavanje postojećih i privlačenje novih investicija i unapređuje opšte uslove poslovanja, a da skupština opštine, u skladu sa zakonom donosi program razvoja opštine i pojedinih delatnosti.<sup>3</sup> Zakon o ulaganjima<sup>4</sup> definiše ulaganja od posebnog značaja i oblike državne pomoći na nivou lokalne samouprave.

Nadležni organ jedinice lokalne samouprave instrumentima lokalne razvojne politike podstiče privlačenje ulaganja, brine o postojećim ulaganjima i njihovom proširenju, broju i ukupnoj vrednosti ulaganja i kvalitetu ulagača, primenjuje standarde povoljnog poslovnog okruženja i donosi odluke o merama za podsticanje konkurentnosti lokalne samouprave u privlačenju ulaganja.

Mere za podsticanje konkurentnosti treba da bude prepoznata od strane JLS (strateškim dokumentom, odlukama). Propisivanje lokalnih olakšica i podsticaja na osnovu lokalnih strateških dokumenata da budu zasnovane na podacima i transparentne. Analiza poslovnog okruženja se radi na osnovu dostupnih podataka, anketiranjem privrednih subjekata o stavovima o poslovnom okruženju, istraživanjem stavova o poslovnoj klimi u lokalnoj zajednici i organizovanjem fokus grupa sa predstavnicima privrede po ekonomskim sektorima dominantnim u JLS uz dodatak fokus grupe sa mladima i ženama preduzetnicima. Lokalne procedure za realizaciju ulaganja treba da budu pojednostavljene. Mere treba da uravnoteže lokalno tržište rada, razviju komunalne lokalne ekonomske infrastrukture. Proces treba da prati korišćenje informacione i komunikacione tehnologije u cilju ostvarivanja efikasnije komunikacije;

---

<sup>3</sup> „Službeni glasnik RS”, br. 129/2007, 83/2014 –dr. zakon, 101/2016 – dr. zakon i 47/2018 i 111/2021 dr. zakon, u čl. 20. St. 1. tačka 7 i čl. 32 st. 1 tačka 4.

<sup>4</sup> "Sl. glasnik RS", br. 89/2015 i 95/2018, čl. 11 i čl. 17.



Zakon o zapošljavanju i osiguranju za slučaj nezaposlenosti definiše pravni osnov lokalne samouprave u oblasti zapošljavanja. kojima je utvrđeno da nadležni organ lokalne samouprave može, po pribavljenom mišljenju lokalnog saveta za zapošljavanje, usvojiti Lokalni akcioni plan zapošljavanja za jedinicu lokalne samouprave.<sup>5</sup> LAPZ-om se definišu ciljevi i prioriteta politike zapošljavanja i utvrđuju programi i mere koji će se realizovati, kako bi se dostigli postavljeni ciljevi i omogućilo održivo povećanje zaposlenosti, a u izradi ovog dokumenta i definisanju ciljeva i prioriteta politike zapošljavanja učestvovali su socijalni partneri, relevantne institucije i ostale zainteresovane strane.

### 3. 1.2 institucionalni okvir LER-a

*Kancelarije za LER* u okviru uprava jedinica lokalne samouprave, kao dela administracije koji će se, pored ostalog, baviti saradnjom sa lokalnom poslovnom zajedni su relativno skoro počele da se razvijaju, u velikoj meri kroz projektnu podršku donatora (USAiD; GTZ; UNDP). isti programi su preporučivali i promovisali i osnivanje *privredno-ekonomskih (poslovnih) saveta*, koji su predstavljali savetodavna tela čiji je zadatak uspostavljanje dijaloga i aktivno uključivanje lokalne poslovne zajednice u kreiranje i sprovođenje politike lokalnog ekonomskog razvoja. Nacionalna alijansa za lokalni ekonomski razvoj (NALED) pokrenula je proces sertifikacije lokalnih samouprava sa povoljnim poslovnim okruženjem, kojim je u okviru definisanih kriterijuma postojanje kancelarija za lokalni ekonomski razvoj i privredno-ekonomskih (poslovnih) saveta bila obaveza jedinica lokalne samouprave, što je u velikoj meri navelo one koje su u ovom procesu učestvovala da kreiraju i ovaj mehanizam institucionalne saradnje.

Osnivanje, nadležnosti i način rada različitih institucionalnih oblika saradnje jedinica lokalne samouprave sa privredom definisani su Zakonom o zapošljavanju i osiguranju za slučaj nezaposlenosti (2021), Zakonom o socijalno-ekonomskom savetu<sup>6</sup>) i Zakonom o privrednim komorama<sup>7</sup>.

**Organizacione jedinice za LER** u gradovima i opštinama postoje u skoro svim lokalnim samoupravama. Najčešće su organizovane, u više od 50% slučajeva, u **kancelarijama za lokalni ekonomski razvoj (KLER)**. Funkcije koje različiti institucionalni oblici organizacionih jedinica gradskih, odnosno opštinskih uprava vrše u oblasti LER-a su 79% savetodavni poslovi, u 93% poslovi strateškog planiranja, u 85% poslovi u privlačenju novih investicija, u 80% poslove u vezi sa podrškom lokalnoj poslovnoj zajednici, u 86% poslove održavanja i unapređivanja odnosa sa institucijama odgovornim za ekonomski razvoj na različitim nivoima vlasti, u 80% poslove kreiranja i održavanja baza podataka od značaja za lokalni ekonomski razvoj, u 75% poslove informisanja, marketinga i promocije, u 54% poslove podsticanja finansiranja lokalne poslovne zajednice, u 20% poslove unapređenje radne snage i svega 62% vrše predlaganje mera ekonomske politike rukovodstvima grada, tj. opštine.

**Lokalni Socijalno-ekonomski savet (LSES)** za teritoriju ili jedinice lokalne samouprave (u daljem tekstu: Lokalni SES) može da se osnuje sporazumom između nadležnog izvršnog organa autonomne pokrajine ili jedinice lokalne samouprave, sindikata i poslodavaca, osnovanih za teritoriju autonomne pokrajine, odnosno jedinice lokalne samouprave (u daljem tekstu: učesnici). Sporazum o osnivanju Lokalnog saveta sadrži naročito: sastav i broj članova Lokalnog saveta, delokrug rada, ciljeve osnivanja i delovanja, način finansiranja i obavljanja administrativno-tehničkih poslova i druga pitanja značajna za rad lokalnog saveta. Ako dva učesnika pokrenu inicijativu za obrazovanje Lokalnog saveta, ostali učesnici su dužni da je prihvate. Lokalni savet razmatra i zauzima stavove o pitanjima iz delokruga rada o kojima se odlučuje na nivou autonomne pokrajine ili jedinice lokalne samouprave. Za zauzimanje stavova potrebna je saglasnost svih članova Lokalnog saveta. Lokalni savet se registruje kod ministarstva nadležnog za poslove rada. Lokalni savet stiče svojstvo pravnog lica danom upisa u registar. Sredstva za osnivanje i rad Lokalnog saveta obezbeđuju se u budžetu jedinice lokalne samouprave

<sup>5</sup> "Sl. glasnik RS", br. 36/2009, 88/2010, 38/2015, 113/2017, 113/2017 - dr. zakon i 49/2021.

<sup>6</sup> „Službeni glasnik RS“, br. 125/2004.

<sup>7</sup> "Sl. glasnik RS", br. 112/2015.

ali i iz donacija, priloga i sponzorstva domaćih i stranih pravnih i fizičkih lica i iz drugih izvora, u skladu sa zakonom.

Delokrug rada socijalno-ekonomskog saveta je uspostavljanje socijalnog dijaloga na lokalnom nivou. iako su zakonom predviđeni, kao institucionalni oblik tripartitnog partnerstva i saradnje nisu zažveli u Srbiji.

**Poslovni saveti** nisu obavezni zakonom, ali su kao oblik neformalnog partnerstva promovisani kroz SKGO model statuta grada/opštine. Osnivanje poslovnog saveta, kao radnog tela gradskog, odnosno opštinskog veća bi trebalo da obezbedi predstavnicima privrede mogućnost da u kontinuitetu i na jasno definisan način saraduju sa izvršnim organima u gradu/ opštini, ostvaruju uvid u proces donošenja svih odluka kojima se menja privredni ambijentu lokalnoj samoupravi i da na njega direktno utiču i kasnije prate njegovo sprovođenje. Ovo se odnosi kako na odluke u domenu uređenja prostora i planiranja kapitalnih investicija, tako i na inicijative u oblastima obrazovanja ili zapošljavanja, praćenje sprovođenja strateškog plana lokalne samouprave i predlaganje njegovih izmena i dopuna itd. Poslovni saveti su osnovani u oko 57% gradova i opština.

*Model SKGO- preporuke za osnivanje i rad Poslovnog saveta grada /opštine:*

Za gradove i opštine koji svojim statutima nisu predvideli obrazovanje poslovnih saveta predsednik opštine/ gradonačelnik ili gradsko/opštinsko veće svojim rešenjem formira poslovni savet, kao svoje stručno, operativno i savetodavno telo. Za gradove i opštine koji su svojim statutima predvideli formiranje poslovnih saveta, pravni osnov sačinjavaju model Statuta grada i model poslovnika Opštinskog/Gradskog Veća.

Preporučuje se da se razdvoji postupak obrazovanja poslovnog saveta i imenovanja članova, jer se u tom slučaju otvara mogućnost da se uz puno učešće predstavnika privrede i privrednih udruženja obavi postupak kandidature, odnosno predlaganja članova poslovnog saveta koje imenuje predsednik, odnosno veće.

Predlog rešenja o obrazovanju poslovnog saveta priprema gradska, odnosno opštinska uprava i samo rešenje treba da sadrži broj članova saveta (ne više od 15 članova sa najmanje 30% predstavnika privrede).

Članovi saveta po funkciji bi trebali da budu:

- član Opštinskog/Gradskog veća zadužen za privredu/investicije; pomoćnik predsednika/gradonačelnika za privredni razvoj/investicije; načelnik opštinske/gradske uprave; načelnik odeljenja/uprave za privredu, direktori javnih preduzeća čije se delatnosti vezuju za lokalni ekonomski razvoj (npr. Direkcija za građevinsko zemljište); predstavnik Nacionalne službe za zapošljavanje; predstavnik Regionalne razvojne agencije/agencije za mala i srednja preduzeća; predstavnik Regionalne privredne komore i/ili reprezentativnog udruženja privrednika.

Način predlaganja članova poslovnog saveta iz redova privrede – poželjnoje da reprezentativna udruženja privrednika na teritoriji grada/opštine i/ili predstavnik Regionalne privredne komore predlože po dva svoja kandidata i da od ta dva kandidata obavezno bude imenovan po jedan. Osnivač je obavezan da uputi javni poziv, i to kakou lokalnim medijima, tako i u nekom mediju sa nacionalnom pokrivenošću udruženjima građana, privrednim udruženjima i preduzetnicima, kao i građanima preko mesnih zajednica, da predlože članove poslovnog saveta. U javnom pozivu određuje se primereni rok za dostavljanje predloga; odredbu da se na konstitutivnoj sednici poslovnog saveta bira njegov predsednik, koji obavezno mora biti iz redova privrednika; odredbu da se članovi poslovnog saveta imenuju na vreme od četiri godine (alternativa je da se imenuju na vreme trajanja mandata predsednika opštine/veća, tj. organa koji je osnovao poslovni savet).

Poslovni savet treba da ima i sekretara koji učestvuje na sednicama saveta i odgovoran je za organizaciju sednica poslovnog saveta, bez prava glasa. Preporuka je da se za ovu aktivnost angažuje šef kancelarije za lokalni ekonomski razvoj. Takodje, preporuka je da sednicama saveta obavezno prisustvuju, bez prava glasa, predsednik opštine/gradonačelnik, predsednik SO, načelnik opštinske uprave, predstavnik resorno nadležne jedinice

opštinske uprave ako su pitanja na dnevnom redu u nadležnosti te jedinice. Preporuka je da poslovni savet mora da dobije odgovor u roku od 15 dana od predsednika opštine/gradonačelnika i svih drugih organa, tela organizacionih jedinica opštinske uprave, kojima uputi zaključak, preporuku ili mišljenje.

*Predlog nadležnosti Poslovnog saveta*, prema predloženoj modelu bi bile: da donosi zaključke, preporuke i mišljenja, od važnosti za unapređenje poslovnog klime u lokalnoj zajednici; da navedene akte dostavlja Skupštini, Veću i predsedniku opštine/gradonačelniku sa predlogom za preduzimanje odgovarajućih mera iz nadležnosti tih organa; da priprema predlog strateškog plana; da priprema izmene i dopune postojećeg strateškog i akcionog plana; da priprema godišnje planove implementacije (plan implementacije projekata ekonomskog razvoja); da prati i ocenjuje realizaciju projekata i projektnih zadataka iz strateškog plana; da pruža podršku kancelariji za LER – u obavljanju svih funkcija iz nadležnosti KLER; da pruža podršku predsedniku opštine i Opštinskom veću u odlučivanju u vezi sa svim ostalim ekonomskim i razvojnim programima; da daje mišljenja i predloge za unapređenje rada opštinske/gradske uprave, javnih preduzeća, ustanova, organizacija i službi čiji je osnivač Skupština opštine/grada radi poboljšanja uslova za privređivanje u opštini/gradu.

*Uloga/funkcije koje lokalni privredni, privredno-ekonomski ili poslovni savet* obavlja su sledeće: u 90% donosi zaključke, preporuke i mišljenja od važnosti za unapređenje poslovne klime u lokalnoj zajednici; u 65% navedene akte dostavlja Skupštini, Veću i predsedniku opštine/gradonačelniku sa predlogom za preduzimanje odgovarajućih mera; 50% priprema predlog strateškog plana; 41% priprema izmene i dopune strateškog/akcionog plana, 25% priprema godišnje planove implementacije; 50% prati i ocenjuje realizaciju projekata i zadataka iz strateškog plana; *svoga 59% pruža podršku Kancelariji za LER* – u obavljanju svih funkcija iz nadležnosti KLER; 72% pruža podršku predsedniku opštine i Opštinskom veću u odlučivanju u vezi sa svim ostalim ekonomskim i razvojnim programima i 66% daje mišljenja i predloge za unapređenje rada opštinske/gradske uprave, javnih preduzeća, ustanova, organizacija i službi čiji je osnivač Skupština opštine/grada radi poboljšanja uslova za privređivanje u opštini/gradu.

**Lokalni savet za zapošljavanje (LSZ)** je predviđen kao mogućnost za jedinicu lokalne samouprave Zakonom o zapošljavanju i osiguranju za slučaj nezaposlenosti (2021)<sup>8</sup>. Osniva ga nadležni organ lokalne samouprave. Način osnivanja, sastav i funkcionisanje nisu bliže određeni Zakonom, već se te odredbe odnose na Nacionalni savet za zapošljavanje, te bi preslikavanjem mogle i da se odnose na pokrajinski, odnosno lokalni savet za zapošljavanje.

U tom smislu, LSZ je savetodavno telo koje osnivaču daje mišljenja i preporuke u vezi sa pitanjima od interesa za unapređenje zapošljavanja, i to: planskim dokumentima kojima se uređuju javne politike u oblasti zapošljavanja; merama aktivne politike zapošljavanja; propisima iz oblasti zapošljavanja; drugim pitanjima od interesa za zapošljavanje.

Sastoji se od predstavnika osnivača, reprezentativnih sindikata i udruženja poslodavaca, Nacionalne službe i agencija za zapošljavanje, udruženja od značaja za oblast zapošljavanja, odnosno koja se bave zaštitom interesa nezaposlenih (osoba sa invaliditetom, nacionalnih manjina, učesnika oružanih sukoba, žena, omladine i sl.) i stručnjaka za oblast zapošljavanja.

Istraživanje<sup>9</sup> je pokazalo da u većini gradova i opština postoje saveti za zapošljavanje (87%). Funkcije koje obavlja LSZ su sledeće: 80% donosi zaključke, preporuke i mišljenja od važnosti za unapređenje poslovne klime u lokalnoj zajednici, 69% navedene akte dostavlja Skupštini, Veću i predsedniku opštine/gradonačelniku sa predlogom za preduzimanje odgovarajućih mera, 55% priprema predlog strateškog plana, 71% priprema izmene i dopune strateškog/akcionog plana; 51% priprema godišnje planove implementacije; 45% prati i

---

<sup>8</sup> Čl. 28-29.

<sup>9</sup> Vodič za poslovne saveta, SKGO, 2018. str. 30.

ocenuje realizaciju projekata i zadataka iz strateškog plana i svega 45% pruža podršku Kancelariji za LER – u obavljanju svih funkcija iz nadležnosti KLER.

### **3.2 Obrazovanje**

U sistemu obrazovanja, lokalna samouprava najveću odgovornost ima za predškolsko vaspitanje i obrazovanje (PVO)- ona je osnivač predškolskih ustanova, finansira ga u potpunosti, uključujući i plate zaposlenih. U Srbiji je Oko 50% dece uzrasta od 3 do 5,5 godina obuhvaćeno predškolskim vaspitanjem i obrazovanjem. Posebno zabrinjava podatak da su u programe predškolskog vaspitanja i obrazovanja značajno manje uključena deca iz porodica lošijeg socio-ekonomskog statusa, seoska deca, deca roditelja sa srednjim ili nižim obrazovanjem, deca sa smetnjama u razvoju i romska deca. Još jedan od izazova je nedovoljna prilagođenost sistema predškolskih ustanova potrebama korisnika i društva. U osnovnom obrazovanju,

Vlada Republike Srbije je donela Uredbu o kriterijumima za donošenje akta o mreži javnih predškolskih ustanova i akta o mreži javnih osnovnih škola. U skladu sa tim, lokalne samouprave su imale obavezu da izrade Elaborat, a na osnovu njega da donesu Akt o mreži osnovnih škola i Akt o mreži javnih predškolskih ustanova. Akt o mreži škola je planski akt, koji u sebi treba da sadrži i razvojne komponente, tj. deo vizije, predloga i rešenja, za unapređenje kvaliteta i dostupnosti obrazovanja u narednom periodu. Ostale nadležnosti, poput učestvovanja u upravljanju školama, obezbeđivanja uslova za funkcionisanje školskih objekata, podrške stručnom usavršavanju nastavnika ili praćenja i preduzimanja mera za smanjivanje broja napuštanja škole, isplate jubilarnih nagrada itd su takodje u opisu posla JLS.

#### **3.2.1 Pravni okvir**

Krovni zakoni koji regulišu nadležnosti JLS u oblasti obrazovanja su Zakon o lokanoj samoupravi i Zakon o osnovama sistema obrazovanja i vaspitanja<sup>10</sup>. Zakon o predškolskom obrazovanju i vaspitanju<sup>11</sup> i Zakon o osnovnom obrazovanju i vaspitanju<sup>12</sup> dodatno preciziraju obaveze JLS. Kad je u pitanju srednje obrazovanje, njega regulišu Zakon o srednjem obrazovanju<sup>13</sup> i Zakon o dualnom obrazovanju<sup>14</sup>. Zakon o obrazovanju odraslih<sup>15</sup> reguliše institucionalni okvir – osnivanje i rad saveta za obrazovanje odraslih na nivou lokalne samouprave.

#### **3.2.2 institucionalni okvir**

##### **Uloga zaposlenih u jedinicama lokalne samouprave na poslovima obrazovanja**

Lice angažovano na poslovima obrazovanja u kvoru lokalne samouprave obaveze predviđene Odlukom o sistematizaciji su sledeće: analitičko-planski poslovi u oblasti obrazovanja; prati, analizira stanje, vrši nadzor i planira razvoj u oblasti predškolskog, osnovnoškolskog, srednjoškolskog obrazovanja i predlaže mere za unapređenje; prati, proučava i sprovodi propise iz predškolskog, osnovnog, srednjeg obrazovanja iz nadležnosti jedinice lokalne samouprave; prati stanje i realizaciju programa rada i razvoja ustanova u oblasti obrazovanja i kvaliteta, efikasnosti i dostupnosti usluga koje one pružaju; prikuplja informacije i izrađuje izveštaje o utvrđenom stanju uz predlaganje odgovarajućih mera za poboljšanje kvaliteta i kvantiteta usluga i plan razvoj delatnosti u oblasti obrazovanja, odnosno sprovođenja utvrđene politike u ovoj oblasti; priprema predlog finansijskog plana

<sup>10</sup> "Sl. glasnik RS", br. 88/2017, 27/2018 - dr. zakon, 10/2019, 27/2018 - dr. zakon, 6/2020 i 129/2021.

<sup>11</sup> "Sl. glasnik RS", br. 88/2017, 27/2018 - dr. zakon, 10/2019, 27/2018 - dr. zakon, 6/2020 i 129/2021

<sup>12</sup> "Sl. glasnik RS", br. 55/2013, 101/2017, 10/2019, 27/2018 - dr. zakon i 129/2021)

<sup>13</sup> "Sl. glasnik RS", br. 55/2013, 101/2017, 27/2018 - dr. zakon, 6/2020, 52/2021, 129/2021 i 129/2021 - dr. zakon)

<sup>14</sup> "Sl. glasnik RS", br. 101/2017 i 6/2020)

<sup>15</sup> ("Sl. glasnik RS", br. 55/2013, 88/2017 - dr. zakon, 27/2018 - dr. zakon i 6/2020 - dr. zakon)



u postupku donošenja odluke o budžetu i prati njegovo izvršenje iz navedenih oblasti; prati realizaciju usvojenih finansijskih planova budžetskih korisnika i korisnika koji sredstva iz budžeta realizuju u okviru programa i projekata od javnog interesa u navedenoj oblasti, kao i namensko trošenje sredstava u ovoj oblasti; kontroliše i overava tačnost knjigovodstvenih isprava na osnovu kojih se podnose zahtevi za plaćanje odeljenju nadležnom za finansije, vrši kontrolu plana budžeta u smislu odobravanja i korekcije preuzetih obaveza; izrađuje informativno-analitičke materijale za potrebe organe grada iz oblasti obrazovanja; ostvaruje saradnju sa ustanovama i institucijama; vrši nadzor nad sprovođenjem zakonskih propisa i akata u toj oblasti; obavlja poslove u vezi upisa đaka u prvi razred osnovne škole, priprema spiskove dece i pozive za zdravstvene preglede; vodi prvostepeni upravni postupak, izrađuje prvostepene upravne akte - postupak radi priznavanja prava u vezi stipendiranja i kreditiranja učenika i studenata, kao i izdavanje uverenja za učeničke i studentske domove i dr) izrađuje predloge za prekršajne prijave za odgovorna lica zbog nepohađanja nastave učenika osnovne škole; vodi postupak i prati realizaciju prava i usluga utvrđenih odlukama organa grada iz oblasti obrazovanja izrađuje i revidira akt o Mreži škola na teritoriji JLS

### **Saveti za obrazovanje odraslih**

Radi efikasnijeg praćenja i ostvarivanja obrazovanja odraslih, jedinice lokalne samouprave mogu osnivati savete za obrazovanje odraslih, za čiji rad obezbeđuju i finansijska sredstva ili ih mogu formirati kao deo postojećih lokalnih socijalno ekonomskih saveta, odnosno lokalnih saveta za zapošljavanje. Više jedinica lokalne samouprave mogu osnovati zajednički savet za obrazovanje odraslih (regionalni savet) radi praćenja i ostvarivanja ciljeva i aktivnosti od značaja za obrazovanje odraslih. Čine ga predstavnici jedinice lokalne samouprave, organizacije nadležne za poslove zapošljavanja u lokalnoj samoupravi, poslodavaca, sindikata i udruženja.

Savet analizira i prati stanje u području razvoja ljudskih resursa, zapošljavanja i obuke odraslih na svom području; identifikuje potrebe tržišta rada i prioritete u obrazovanju odraslih na svom području u saradnji sa školskom upravom; dostavlja predloge za razvoj programa za obrazovanje odraslih nadležnom ministarstvu; predlaže nadležnom ministarstvu i nadležnom organu jedinice lokalne samouprave prioritete programe obrazovanja odraslih koji se finansiraju iz budžeta Republike Srbije, odnosno iz budžeta jedinice lokalne samouprave

### **3.3. Zdravlje**

Lokalne samouprave u Srbiji preuzele su na sebe nove odgovornosti u očuvanju i unapređenju zdravlja ljudi na svojim teritorijama. Briga za javno zdravlje postaje zajednički cilj i obaveza uprave ali i čitave zajednice. Aktivan izbor programa i uspostavljanje prioriteta na lokalnom nivou jesu odgovornost, izazov ali i velika šansa lokalnim samoupravama da će se nešto suštinski poboljšati kada je u pitanju javno zdravlje u njihovim sredinama.

Zakonom o zdravstvenoj zaštiti<sup>16</sup> su osnivačka prava nad ustanovama primarne zdravstvene zaštite, (sem apotekarskih ustanova) prešla sa gradova i opština na Republiku Srbiju. Lokalne samouprave su izgubile prava osnivača, ali su mogućnosti za delovanje u oblasti zdravstvene zaštite postale još šire u odnosu na prethodno stanje. Takođe, od 2013. godine donošenjem Zakona o pravima pacijenata<sup>17</sup>JLS imaju prenetu nadležnost u oblasti zaštite prava pacijenata, za sva tri nivoa zdravstvene zaštite. Zakon o javnom zdravlju<sup>18</sup> je precizirao ulogu i nadležnosti lokalnih samouprava u oblastima javnog zdravlja, što se pokazalo kao dobro u svetlu pandemije COVID-19.

---

<sup>16</sup> „Sl. Glasnik RS“ br. 25/19.

<sup>17</sup> "Sl. glasnik RS", br. 45/2013 i 25/2019 - dr. zakon).

<sup>18</sup> "Sl. glasnik RS", br. 15/2016.

### 3.3.1 Pravni okvir i strategijski okvir

Zakonski osnov za razvoj javnog zdravlja Srbije na lokalnom nivou postavljen u najvećoj meri u Zakonu o lokalnoj samoupravi i Zakonu o javnom zdravlju. Tu su i drugi zakoni (Zakon o javnom zdravlju, Zakon o zdravstvenoj zaštiti, Zakon zdravstvenom osiguranju<sup>19</sup>, Zakon o pravima pacijenata, Zakon o zaštiti stanovništva od zaraznih bolesti<sup>20</sup>, Zakon o zaštiti i ostvarivanju prava mentalno obolelih lica, Zakon o lokalnoj samoupravi, Zakon o planskom sistemu Republike Srbije<sup>21</sup> itd.) Sektorske zdravstvene strategije (Strategija javnog zdravlja, Strategija za kontrolu i prevenciju hroničnih nezaraznih bolesti, Strategija o sprečavanju zloupotrebe droga, Strategija razvoja zaštite mentalnog zdravlja, Strategija kontrole duvana, Strategija bezbednosti i zdravlja na radu, Strategija o prevenciji HIV/AIDS itd.) preciziraju šta sve treba da se radi i na lokalnom nivou. Podzakoska akta: Pravilnik o bližim uslovima i obavezama za delovanje u oblasti javnog zdravlja, (2019); Pravilnik o higijenskoj ispravnosti vode za piće, (2019.) preciziraju postupanje JLS u procesu sprovođenja nadležnosti u oblastima javnog zdravlja. Što se tiče lokalnih akata, Statuti gradova/opština, odluke, poslovnici saveta za zdravlje, planovi i programi javnog zdravlja čine zakonski i strateški osnov za delovanje lokalne samouprave u oblastima javnog zdravlja.

Zadatak lokalne samouprave je sprovođenje *društvene brige za javno zdravlje* na lokalnom nivou. Društvena briga za javno zdravlje na nivou lokalne samouprave (ZJZ, 2016. član 14) predstavlja mere za obezbeđivanje i sprovođenje aktivnosti u oblastima delovanja javnog zdravlja, a to su: fizičko, mentalno i socijalno blagostanje, promocija zdravlja i prevencija bolesti, zdravlje i životna sredina, zdravlje i radna sredina, organizacija i funkcionisanje zdravstvenog sistema i zdravlje u kriznim i vanrednim situacijama. Za ove oblasti se donose posebni programi od interesa za stanovništvo na teritoriji jedinice lokalne samouprave. Programe predlaže Savet za zdravlje, na osnovu preporuka teritorijalno nadležnog Zavoda/instituta za javno zdravlje, a na osnovu redovnih godišnjih analiza zdravstvenog stanja stanovništva grada/opštine. Programi su definisani akcionim planom Plana javnog zdravlja grada/opštine, kroz ciljeve, mere i aktivnosti i usvajaju se na godišnjem nivou. Programi javnog zdravlja su, kada se usvoje od strane izvrne vlasti i skupštine, narativ za budzet: finansirani su od strane JLS. Nadležnosti JLS u oblastima delovanja javnog zdravlja se odnose na međusektorsku saradnju, koordinaciju, podsticanje, organizaciju i usmeravanje sprovođenja aktivnosti u oblastima javnog zdravlja, praćenje zdravstvenog stanja stanovništva i rada zdravstvene službe, predlaganje i preduzimanje mera za njihovo unapređenje; promociju zdravlja i sprovođenje mera za očuvanje i unapređenje zdravlja i životne sredine i radne okoline, epidemiološki nadzor, sprečavanje i suzbijanje zaraznih i nezaraznih bolesti, povreda i faktora rizika; obezbeđivanje uslova za obavljanje delatnosti zdravstvenih ustanova, planiranje i ostvarivanje programa u oblasti javnog zdravlja; obezbeđivanje uslova za brzo reagovanje u kriznim i vanrednim situacijama u skladu sa merama Vlade; obezbeđivanje uslova za praćenje stanja životne sredine (vode, vazduha, zemljišta, buke, vibracija, jonizujućeg i nejonizujućeg zračenja) i uticaja faktora životne sredine i radne okoline na zdravlje; obezbeđivanje uslova za snabdevanje stanovništva zdravstveno ispravnom vodom za piće i bezbednom hranom, dispoziciju otpadnih materija i odgovarajuće uslove životne sredine i radne okoline; obezbeđivanje uslova za obavljanje aktivnosti iz oblasti epidemiološkog nadzora; jačanje kapaciteta nosilaca aktivnosti i učesnika u oblastima delovanja javnog zdravlja; obaveštavanje nadležnih državnih organa i javnosti o svim rizicima i drugim javnozdravstvenim problemima koji mogu imati negativne posledice po zdravlje stanovništva; podršku radu i razvoju nosilaca aktivnosti i učesnika u sistemu javnog zdravlja na svojoj teritoriji.

Zakonon o zdravstvenoj zaštiti određuje nadležnosti JLS u društvenoj brizi za zdravlje, koja obuhvata mere za obezbeđivanje i sprovođenje zdravstvene zaštite od interesa za građane, koje se sprovode na teritoriji jedinice lokalne samouprave. Ove mere se odnose na praćenje zdravstvenog stanja stanovništva i rada sistema zdravstvene zaštite, kao i staranje o sprovođenju utvrđenih prioriteta u zdravstvenoj zaštiti; stvaranje uslova za pristupačnost i ujednačenost korišćenja primarne zdravstvene zaštite; koordiniranje, podsticanje, organizaciju

---

<sup>19</sup> "Sl. glasnik RS", br. 25/2019.

<sup>20</sup> "Sl. glasnik RS", br. 15/2016, 68/2020 i 136/2020.

<sup>21</sup> "Sl. glasnik RS", br. 30/2018.

i usmeravanje sprovođenja zdravstvene zaštite; planiranje i ostvarivanje sopstvenog programa za očuvanje i zaštitu zdravlja od zagađenja životne sredine štetnim i opasnim materijama u vazduhu, vodi i zemljištu, odlaganjem otpadnih materija, opasnih hemikalija, zagađenja izvorima jonizujućih i nejonizujućih zračenja, bukom i vibracijama, kao i vršenje sistematskih ispitivanja životnih namirnica, predmeta opšte upotrebe, termomineralnih voda, mineralnih voda za piće, vode za piće i drugih voda koje služe za proizvodnju i preradu životnih namirnica i sanitarno-higijenske i rekreativne potrebe, radi utvrđivanja njihove zdravstvene i higijenske ispravnosti i propisanog kvaliteta; saradnju sa humanitarnim i stručnim organizacijama, savezima i udruženjima, na poslovima razvoja zdravstvene zaštite. Obezbeđivanje sredstava za pružanje hitne medicinske pomoći je takodje nadležnosti JLS, kao i obezbeđivanje rada mrtvozorske službe na svojoj teritoriji.

Jedinica lokalne samouprave obezbeđuje sredstva za vršenje osnivačkih prava nad zdravstvenim ustanovama čiji je osnivač ( to su apoteke) u skladu sa zakonom i Planom mreže zdravstvenih ustanova, a koje obuhvata zakup poslovnog prostora i opreme, izgradnju, održavanje i opremanje zdravstvenih ustanova, odnosno investiciono ulaganje, investiciono održavanje prostorija, medicinske, nemedicinske opreme, prevoznih sredstava i opreme u oblasti integrisanog zdravstvenog informacionog sistema, kao i druge obaveze određene zakonom i aktom o osnivanju.

Lokalna samouprava može da preduzme mere kojima se obezbeđuje dostupnost i pristupačnost na njenoj teritoriji u zdravstvenim ustanovama u javnoj svojini a a koji su viši od normativa, odnosno standarda propisanih zakonom u pogledu prostora, opreme, kadra, lekova i medicinskih sredstava, koji se ne obezbeđuju pod uslovima propisanim zakonom kojim se uređuje zdravstveno osiguranje, kao i druga neophodna sredstva za rad zdravstvene ustanove kojima se postiže viši standard u obezbeđivanju zdravstvene zaštite. Kadar koji se zaposli na ovaj način ne može sklapati ugovore na neodređeno vreme. ne može se obezbediti zaključivanjem ugovora o radu na neodređeno vreme,

Jedinica lokalne samouprave može doneti posebne programe zdravstvene zaštite za pojedine kategorije stanovništva, odnosno vrste bolesti koje su specifične za jedinicu lokalne samouprave, a za koje nije donet poseban program zdravstvene zaštite na republičkom nivou, u skladu sa svojim mogućnostima, i utvrditi cene tih pojedinačnih usluga, odnosno programa.

Kada je u pitanju zaštita prava pacijenata, grad/opština je dužna da u skladu sa uslovima koje propisuje Zakon o pravima pacijenata, odredi sistematizacijom i opisom radnog mesta, savetnika za zaštitu prava pacijenata. Ovaj zakon je nastao kao rezultat potrebe da se prava pacijenata objedine u jednom zakonu i postojeća pravna regulativa u ovoj oblasti osavremeni i uskladi sa evropskim i međunarodnim standardima. Sa druge strane, njime je u pravni sistem Republike Srbije uveden i potpuno novi sistem zaštite prava pacijenata. Odgovarajući na potrebu za uvođenjem nezavisnog mehanizma zaštite ovih prava i sve glasnije primedbe da zaštitnik pacijentovih prava, kao lice zaposleno u zdravstvenoj ustanovi, ne može biti dovoljno objektivan u postupanju po prigovorima pacijenata, sistem zaštite prava pacijenata izmešten je u lokalnu samoupravu.

### **3.3.2 institucionalni okvir**

#### **Zaposleni u JLS**

Bitan uslov za kompetentno vršenje nadležnosti u oblastima javnog zdravlja i zdravstvene zaštite na lokalnom nivou je postojanje osobe/organizacione jedinice u okviru gradske/opštinske uprave zadužene za poslove u navedenim oblastima. Međutim, to nije slučaj na terenu. Pokazalo se da samo 1% od ukupno zaposlenih u gradovima i opštinama radi na ovim poslovima, i to uglavnom u sklopu odeljenja za društvene delatnosti, pokrivajući još nekoliko raznorodnih oblasti. Posledica toga je da ne postoje kapaciteti za bavljenjem javnim zdravljem i unapredjenjem dostupnosti zdravstvene zaštite u okviru lokalnih samouprava. Obavezno izveštavanje je nepotpuno, neredovno, teme su kompleksne i zahtevaju kompetentne izvršioce. Dakle, svim ovim nadležnostima faktički se gotovo niko ne bavi. Ukidanjem osnivačkih prava u oblasti primarne zdravstvene zaštite, u velikoj meri zaposleni na ovim poslovima su postali neka vrsta viška, bez pravog opisa posla. S druge strane, opis posla i sistematizacija radnih mesta u oblasti javnog zdravlja još uvek nije standardizovana. Neke lokalne samouprave su to uradile samostalno. Koristeći njihovu dobru praksu, potrebno je unificirati i

standardizovati opis posla za radno mesto u oblasti društvene brige za javno zdravlje na nivou lokalne samouprave.

### **Savetnik za zaštitu prava pacijenata**

Uslovi koje mora da ispunjava Savetnik za zaštitu prava pacijenata (SPP) su nabrojani u Zakonu o pravima pacijenata. On mora da bude diplomirani pravnik, da ima položen stručni ispit/pravosudni ispit, najmanje tri godine radnog iskustva u struci i poznavanje propisa iz oblasti zdravstva. Obavlja poslove zaštite prava pacijenata po podnetim prigovorima, pruža potrebne informacije i savete u vezi sa pravima pacijenata i poseduje službenu legitimaciju. Savetnici za zaštitu prava pacijenata su najčešće rasporedjeni na sasvim druga mesta, u opštu upravu, imovinske poslove i sl. Retke su JLS (uglavnom su to veći gradovi), koji imaju sistematizovano radno mesto/organizacionu jedinicu za zaštitu prava pacijenata.

Savetnik podnosi izveštaj Savetu za zdravlje na 6-mesečnom i godišnjem nivou.

### **Savet za zdravlje**

Nosilac poslova društvene brige za zdravlje na nivou JLS jeste Savet za zdravlje (u daljem tekstu: Savet). Savet za zdravlje se formira odlukom jedinice lokalne samouprave. Rad Saveta je uređen poslovníkom koji usvaja Skupština. Sastav Saveta je obavezan i propisan Zakonom o pravima pacijenata (2013), kojim se određuje da su obavezni članovi predstavnici JLS; zdravstvenih ustanova, RFZO, organizacija civilnog društva. Zakonom o javnom zdravlju (2016) obavezan sastav je dopunjen i predstavnikom teritorijalno nadležnog instituta/Zavoda za javno zdravlje. Sem obaveznih predstavnika, saveti mogu u svom sastavu imati i druge predstavnike učesnika u sistemu javnog zdravlja.

Kroz razvijen Poslovník o radu lokalnog saveta za zdravlje definiše se način konstituisanja ovog tela, izbor i razrešenje predsednika i zamenika predsednika saveta, prava i dužnosti predsednika, zamenika predsednika i članova saveta i način ostvarivanja, radna tela koje savet može da osnuje, postupak donošenja akata, rad sednice saveta, postupak po prigovoru o povredi pojedinačnih prava pacijenata, javnost rada i obavljanje stručnih, administrativnih i drugih poslova za savet.

Sem nadležnosti vezanih u oblasti zaštite prava pacijenata, Savet je zadužen za poslove u oblastima javnog zdravlja. U to spada međusektorska saradnja, koordinacija, podsticanje, organizacija i usmeravanje sprovođenja aktivnosti u oblasti delovanja javnog zdravlja na lokalnom nivou, zajedničkom aktivnošću sa organom autonomne pokrajine, jedinicom lokalne samouprave, nosiocima aktivnosti i drugim učesnicima u sistemu javnog zdravlja; praćenje izveštaja instituta i zavoda za javno zdravlje o analizi zdravstvenog stanja stanovništva na teritoriji jedinice lokalne samouprave koja za to namenski opredeli sredstva u okviru posebnih programa iz oblasti javnog zdravlja, kao i predlaganje mera za njihovo unapređenje, uključujući mere za razvoj integrisanih usluga u lokalnoj samoupravi; donošenje predloga plana javnog zdravlja na lokalnom nivou, koji usvaja skupština jedinice lokalne samouprave i prati njegovo sprovođenje kroz posebne programe iz oblasti javnog zdravlja; iniciranje i praćenje sprovođenja aktivnosti promocije zdravlja i sprovođenja mera za očuvanje i unapređenje zdravlja, sprečavanja i suzbijanja zaraznih i hroničnih nezaraznih bolesti, povreda i faktora rizika na teritoriji jedinice lokalne samouprave kroz posebne programe iz oblasti javnog zdravlja; davanje mišljenja na izveštaj o ostvarivanju posebnog programa u oblasti javnog zdravlja, koje donosi jedinica lokalne samouprave; učestvovanje u različitim oblastima delovanja javnog zdravlja u kriznim i vanrednim situacijama, iz člana 11. ovog zakona; jačanje kapaciteta nosilaca aktivnosti i učesnika u oblastima delovanja javnog zdravlja; obaveštavanje javnosti o svom radu; davanje podrške radu i razvoju nosilaca aktivnosti i učesnika u sistemu javnog zdravlja na svojoj teritoriji, u skladu sa zakonom; izveštavanje jedinica lokalne samouprave i zavoda odnosno instituta za javno zdravlje o svom radu u oblastima delovanja javnog zdravlja.

Zakonski je propisana obaveza izveštavanja saveta za zdravlje jednom godišnje osnivaču (JLS) i nadležnom ministarstvu preko teritorijalno nadležnih zavoda/instituta za javno zdravlje, najkasnije do 30. marta tekuće godine za prethodnu godinu. Svi izveštaji bi trebalo da se generišu u jedinstven izveštaj instituta za javno zdravlje Srbije „Dr Milan Jovanović Batut“, ali ovaj mehanizam izveštavanja još uvek nije zaživeo.



## **Saveti za zdravlje -stanje i izazovi**

Praćenjem rada saveta za zdravlje došlo se do saznanja da je process preuzimanja nadležnosti napredovao (skoro sve JLS imaju savete za zdravljae), ali je ukazano i na slabe tačke. Najpre, samo je 30% JLS usvojilo planove javnog zdravlja, a proces programiranja JZ još nije zaživeo. Kod donosioca odluka, ali i ostalih aktera, pojam javnog zdravlja i zdravstvene zaštite se izjednačava a prevencija smešta u velikoj meri u sistem zdravstvenih ustanova (često na insistiranje predstavnika zdravstvenog sistema), a ne u lokalne javne politike. Saveti za zdravlje su često nefunkcionalni i postoje formalno. Članovi saveta su često inertni i nezainteresovani za rad ukoliko nisu dobrovoljno pristali na rad u savetu. Rad na planu JZ je uglavnom neplaćena aktivnost zaposlenih, koja ih dodatno opterećuje, te je često izbegavaju. Otežavajuća okolnost za sve je recentralizacija domova zdravlja i obaveza JLS da vrate dugove ustanova kojima su bili osnivači. Ovi dugovi su izuzetno opterećenje za gradove i opštine, što otežava finansiranje obaveza iz oblasti javnog zdravlja i dodatno usporava proces strateškog planiranja JZ na lokalnom nivou.

## **Preporuke / kako treba da radi Savet za zdravlje?**

Savet za zdravlje je zamišljen kao savetodavno radno telo izvršnih vlasti ili skupštine opštine/grada, koje će se baviti zdravljem u svim politikama na lokalnom nivou. Očekuje se saradnja svih partnera u zajednici i njihove odgovornosti vezane za zaštitu i unapređenje zdravlja stanovnika na teritoriji jedne jedinice lokalne samouprave (lokalne samouprave, domova zdravlja, škola, centara za socijalni rad, zavoda za javno zdravlje, Fonda za zdravstveno osiguranje, organizacija civilnog društva).

Rešavanje problema kroz intersektorski pristup posebno je važan u odnosu na potrebe ranjivih grupa u zajednici, na primer: starih, dece, osoba sa invaliditetom kao i etničkih manjina. Zato je potrebno u rad saveta, stalno ili povremeno, uključivati i druge aktere: sve službe i uprave jedinice lokalne samouprave koje se tiču odrednica zdravlja (komunalne delatnosti, zaštitu životne sredine, saobraćaj, obrazovanje, sport, kancelarije za mlade, socijalnu zaštitu, zapošljavanje, ekonomski razvoj itd.); privatni sektor, školske ustanove, centre za socijalni rad, ustanove kulture, medije itd. Smisao osnivanja saveta je stvaranje široke partnerske mreže na nivou lokalne zajednice usmerene ka maksimiziranju dobrobiti građana kroz javnozdravstvene usluge, usmerene ka poboljšanju opšteg zdravstvenog stanja populacije. Dinamika i način rada saveta propisani su poslovnikom koji usvaja osnivač.

Nekoliko praktičnih preporuka, nastalih iz dosadašnjih iskustava i primera dobre prakse:

- Rad saveta za zdravlje treba da je vidljiv i javan.
- Donosioci političkih odluka trebalo bi da budu što je moguće više uključeni u rad saveta. Ukoliko predsednik/gradonačelnik ili direktori zdravstvenih ustanova nisu članovi saveta, kao donosioci odluka, trebalo bi bar dva puta godišnje da prisustvuju sastancima saveta.
- Prilikom izrade i praćenja aktivnosti plana za zdravlje, neophodna je tesna saradnja sa svim značajnim sektorima lokalne uprave.
- Prilikom osnivanja saveta, institucijama treba poslati poziv za imenovanje članova, a ne imenovati ih bez konsultacija.
- Poslovnikom predvideti da se nemotivisani članovi (oni koji ne učestvuju u radu saveta), menjaju.
- Utvrditi unapred tačne termine sednica (npr. četiri puta godišnje, svakog prvog ponedeljka).
- Po osnivanju, doneti četvorogodišnji plan rada saveta za zdravlje, sa postavljenim ciljevima vezanim za lokalni plan zdravlja.
- Krajem godine, doneti godišnji plan rada saveta, sa dinamikom sednica, planiranim rezultatima i okvirnim budžetom.
- Savet ne sme paušalno davati ocene i mišljenja, već zasnovane na dokazima i imenom i prezimenom potpisana od strane svakog člana, tako da oni koji ih donose stručno stoje iza toga.

- Savet treba intenzivno da saraduje sa svim upravama/sluzbama lokalne samouprave, da prati lokalne razvojne (strateške) dokumente iz drugih relevantnih oblasti kako bi ih uskladio i stavio u funkciju javnozdravstvenih ciljeva.
- Vrednost ulozenih sredstava u odrzavanje i poboljsanje zdravstvene zastite mora biti obrazlozena i pokazana, zasnovana na dokazima, primerima dobre prakse i opravdana postizanjem planiranih efekata.

### 3.4. Rodna ravnopravnost – uticaj COVID-19 i mere odgovora<sup>22</sup>

Saradnja organa vlasti i javnih institucija sa organizacijama civilnog društva smatra se preduslovom participativne demokratije i doprinosi transparentnosti i odgovornosti politika, ali i uključivanju perspektive žena i osetljivih grupa u kreiranje mera i politika. Mere se u ovom kontekstu dele na one koje utiču na: podelu na plaćeni i neplaćeni rad; rodni jaz u plaćenju ekonomiji - zastupljenost žena i muškaraca po sektorima i jaz u zaradama i nevidljivost potreba žena i drugih ranjivih grupa usled nedostatka podataka ili nekorišćenja rodne statistike pri planiranju mera i politika.

Posledice epidemije i epidemioloških mera su bile izrazito rodno uslovljene, pre svega u domenu neplaćenog rada i ekonomije nege, kao i teškoća u zaštiti žena od rodno zasnovanog nasilja i nasilja u porodici. Odgovorom na krizu na državnom nivou nisu ciljano rešavani specifični izazovi i rodno uslovljene posledice krize na žene i osetljive grupe, niti su podržane ženske OCD koje su u okviru svojih aktivnosti odgovarale na ove potrebe.

Ono što institucionalni odgovor na centralnom nivou na epidemiju čini rodno slepim u celini, jeste činjenica da je bio usmeren pretežno ili čak isključivo, na ekonomske posledice krize i to u domenu plaćenog rada. Nije bilo specifičnih mera koje odgovaraju na potrebe žena u pandemiji, kao što su dodatna i prilagođena zaštita od nasilja, briga o deci i drugim zavisnim članovima domaćinstava, nedostatak javnog prevoza, smanjena dostupnost zdravstvenih usluga za trudnice i porodilje, nedostatak neformalnih usluga i nege.

Mere mogu biti rodno slepe, rodno neutralne i rodno senzitivne. Rodno slepe su one mere koje zanemaruju rodne uloge, norme, položaj i potrebe muškaraca i žena i dizajnirane su bez rodne analize i oslikavaju i repliciraju neravnopravnost (i) kroz raspodelu resursa. Rodno neutralne su one mere koje su takođe dizajnirane bez rodne analize i jasnih rodni ciljeva, ne uključuju reprodukciju neravnopravnosti ali ni ne prepoznaju specifične potrebe žena unutar ciljane grupe i niti afirmativne mere koje bi osigurale ravnopravnost u raspodeli resursa.

Mnoge mere i politike, koje su kreirane kao rodno neutralne, ispoljavaju kao rodno slepe i često proizvode nove oblike i dimenzije rodni nejednakosti, a uz to ne uspevaju da adekvatno ispune svoj cilj. Posledica toga je da usled nedostatka specifičnih podataka nisu fokusirane na potrebe krajnjih korisnika. Tako na primer, rodno senzitivni budžeti treba da unaprede rodnu ravnopravnost i da doprinesu osnaživanju žena, kroz sve faze budžetskog ciklusa.

Odgovor države je na krizu izazvanu epidemijom zarazne bolesti COVID – 19 je bio u celini „rodno slep“, što znači da nisu uzete u obzir rodno uslovljene razlike u posledicama i potrebama žena i muškaraca u toku pandemije i da su mere kreirane tako da ne osiguraju dostupnost opredeljenih resursa ženama, imajući u vidu strukturne nejednakosti. Mere su se najmanje ili nimalo odnosile na oblasti u kojima je uticaj pandemije na žene bio najveći, kao što su: povećan rizik od nasilja u porodici i smanjena dostupnost mera zaštite, nedostatak usluga (prevoz, briga o deci, briga o starima, usluge za decu i osobe s invaliditetom i sl.) i neplaćeni rad i gubitak posla u sektorima u kojima žene čine većinu zaposlenih, kao što je pre svega sektor usluga.

Za rodno odgovoran odgovor na krizu neophodno je sagledavanje i prikupljanje rodne statistike i podataka razvrstanih po polu, kako pri kreiranju mera, tako i prilikom izveštavanja o njima. Takođe,

---

<sup>22</sup> Baćanović, V, Vlahović, M., Djurić-Kuzmanović, T.D. Stojadinović, *Rodna analiza budžetiranja odgovora na COVID – 19 u Republici Srbiji*, 2020, Austrian Development Agency, SiDA, [https://media.genderhub.org.rs/2021/05/GKH\\_ANALIZA-COVID-19-MERA-final-.pdf](https://media.genderhub.org.rs/2021/05/GKH_ANALIZA-COVID-19-MERA-final-.pdf)

primena postojeće regulative o rodno odgovornom budžetiranju i uključivanje ženskih organizacija u kreiranje mera ili njihovo prilagođavanje potrebama žena pre svega korišćenjem postojećih mehanizama za rodnu ravnopravnost.

### 3.4.1 Pravni okvir

Ravnopravnost žena i muškaraca jedno je od osnovnih ljudskih prava, proklamovana još Univerzalnom deklaracijom o ljudskim pravima (UN, 1948)<sup>23</sup>. Deklaracija je potvrđena UN Konvencijom o eliminaciji svih oblika diskriminacije prema ženama, koju je tadašnja SFRJ potpisala i donela Zakon o ratifikaciji<sup>24</sup>. Ustav Republike Srbije u članu 15 kaže da "država jemči ravnopravnost žena i muškaraca i razvija politiku jednakih mogućnosti." Ustavne odredbe dalje su razrađene Zakonom o rodnoj ravnopravnosti<sup>25</sup>, drugim zakonima i podzakonskim aktima. U procesu Evropskih integracija, u kome se nalazi i naša zemlja, rodna ravnopravnost takođe predstavlja jedno od ključnih načela i ima veoma važno mesto u pregovaračkim poglavljima. Poveljom iz Nice o fundamentalnim pravima u EU definisano je da se načelo ravnopravnosti polova uvodi u sva područja i aktivnosti evropskih politika (*gender mainstreaming*).

### 3.4.2 institucionalni okvir

Uključivanje rodne perspektive u sve aktivnosti lokalne uprave je neophodno u procesu unapređenja rodne ravnopravnosti. *Metode i alati kojima se ovo postižesu rodna analiza i rodno odgovorno budžetiranje*. Evropska povelja o rodnoj ravnopravnosti zahteva od lokalnih samouprava da princip rodne ravnopravnosti bude uključen prilikom sastavljanja lokalnih strategija, primene mera i usluga koje utiču na svakodnevni život lokalnog stanovništva. Evropska povelja o rodnoj ravnopravnosti na lokalnom nivou zahteva od potpisnica Povelje da nakon potpisivanja Povelje izradi akcioni plan, i za njegovu primenu opredeli određena finansijska sredstva i ljudske resurse.<sup>26</sup>

### Zaposleni u opštinskoj/gradskoj upravi

Okvirni opis poslova lica koja se bave rodnom ravnopravnošću u JLS (izvod iz sistematizacije) navodi da se zaposleni na ovim poslovima stara i prati primenu opštinskih propisa i posebnih mera koji se odnose na pitanja rodne ravnopravnosti i izveštava o uočenim problemima u praksi. analizira propise, strategije, druge dokumente i posebne mere koje usvaja opština sa rodnog aspekta i o tome obaveštava institucionalne mehanizme za rodnu ravnopravnost na lokalnom nivou; inicira izmene i dopune propisa i posebnih mera, i u dogovoru sa institucionalnim mehanizmima za rodnu ravnopravnost na lokalnom nivou sastavlja predloge izmena, dopuna ili donošenja novih propisa i propisa koji nedostaju, odnosno posebnih mera akop takvih mera nema ili ih je potrebno dopuniti ili menjati. Po potrebi i na zahtev institucionalnog mehanizma za rodnu ravnopravnost na lokalnom nivou prikuplja podatke razvrstane po polu u određenoj oblasti koja je od interesa za ostvarivanje rodne ravnopravnosti u opštini. Zatim, prati rad, pruža stručnu pomoć u radu, pomaže u planiranju i organizovanju rada i aktivnosti institucionalnih mehanizma za ostvarivanje rodne ravnopravnosti u opštini. Organizuje redovnu periodičnu obuku zaposlenih u opštinskim službama o pitanjima rodne ravnopravnosti, posebno o uključivanju rodnog pristupa u politike, strategije i dokumente koje usvajaju organi lokalne zajednice. inicira sklapanje protokola o saradnji između organa lokalne samouprave i drugih organizacija i tela zaduženih za ostvarivanje rodne ravnopravnosti na lokalnom nivou. Zaposleni informiše i savetuje opštinske organe i tela

---

<sup>23</sup> [https://www.ombudsman.co.me/docs/deklaracija\\_o\\_ljudskim\\_pravima.pdf](https://www.ombudsman.co.me/docs/deklaracija_o_ljudskim_pravima.pdf)

<sup>24</sup> Zakon o ratifikaciji konvencije o eliminisanju svih oblika diskriminacije žena, "Sl. list SFRJ - Međunarodni ugovori", br. 11/81.

<sup>25</sup> "Sl. glasnik RS", br. 52/2021.

<sup>26</sup> Baćanović, V., Maletin-Uljarević, B., *Rodna ravnopravnost na lokalnom nivou- Vodič za izradu lokalnog akcionog plana*, OEBS, <https://media.genderhub.org.rs/2016/11/publikacija-web.pdf>



za ostvarivanje rodne ravnopravnosti u vezi sa pitanjima značajnim za ostvarivanje rodne ravnopravnosti na lokalnom nivou.

### **Saveti za rodnu ravnopravnost**

Savet za rodnu ravnopravnost se obrazuje u organima uprave jedinice lokalne samouprave, a čine ga imenovana ili postavljena lica, predstavnici ustanova, organa i organizacija u oblastima značajnim za rodnu ravnopravnost i sprečavanje i suzbijanje rodno zasnovanog nasilja. U radu saveta obavezno učestvuju i lica zadužena za rodnu ravnopravnost u organima uprave jedinice lokalne samouprave, koja tim savetima pružaju stručnu i administrativno-tehničku potporu u radu.

### **Komisija za unapređivanje rodne ravnopravnosti grada/opštine**

Prednost formiranja lokalnog institucionalnog mehanizma za ravnopravnost polova (komisija, savet, kancelarija)<sup>6</sup> ili sličnog tela formiranog pri kabinetu predsednika opštine, je povoljna pozicija u strukturi opštinskih organa; mogućnost neposrednijeg uticaja na kreiranje politika i donošenje odluka; efikasniji rad; mogućnost uključivanja predstavnika/ca NVO kao i eksperata /ekspertkinja u sastav ovog tela koji mogu podići kvalitet rada na pitanjima rodne ravnopravnosti na lokalnom nivou.

Kao nedostaci se mogu markirati: manja vidljivost u javnosti; netransparentnost procesa odlučivanja i manjak demokratskih procedura posebno kada se radi o neposrednijem učešću građana i građanki u procesu donošenja odluka i njihovom uticaju na sadržaj odluka; činjenica da se ovo telo osniva internim aktom predsednika opštine (rešenje/odluka) što može dovesti u pitanje njegov opstanak nakon izbora druge ličnosti na mesto predsednika opštine; ne postoje izgrađeni kriterijumi koji determinišu sastav ovog tela, a personalni sastav određuje predsednik opštine koji ga osniva, što govori o odsustvu demokratskih procedura pri izboru članova.

## **3.5 Bezbednost u zajednici**

Proces planiranja javnih politika vezanih za bezbednosnu kulturu i osnivanje lokalnih tela za bezbednost je počeo razvojem koncepta policije u zajednici, koji je podržala Misija OEBS-a 2002. godine. Savet za bezbednost je razvijen kao „partnerski model saradnje i zajedničkog delovanja lokalne samouprave, policije, organa, ustanova, udruženja, manjinskih zajednica i građana i građanki za unapređenje bezbednosti u lokalnim zajednicama.”<sup>27</sup>

### **3.5.1 Pravni okvir**

Savet za bezbednost je predviđen kao radno telo skupštine ili veća. Pravni osnov za osnivanje saveta za bezbednost se nalazi u odredbama Zakona o lokalnoj samoupravi (2021) , kao i Zakona o policiji<sup>28</sup>. U članu 27 istog Zakona - Policija u zajednici-, navodi se da policija razvija saradnju i partnerstvo sa građanima i drugim subjektima zajednice u cilju obavljanja policijskih poslova i rešavanja lokalnih bezbednosnih prioriteta i koordinira zajedničke interese i potrebu stvaranja povoljnog bezbednosnog ambijenta u zajednici, odnosno izgradnje bezbednog demokratskog društva. Policija pruža podršku u radu savetodavnih tela u okviru jedinica lokalne samouprave za razvoj prevencije kriminala i ostvarivanje drugih bezbednosnih potreba zajednica. Takođe, policija razvija profesionalne kapacitete, kompetencije i etiku policijskih službenika za društveno odgovorno delovanje policijske službe, uz puno poštovanje ljudskih i manjinskih prava i sloboda i zaštitu svih ranjivih grupa.

Na lokalnom nivou, osnov se nalazi u statutima opština i gradova, statutima skupština opština i gradova i poslovnica o radu skupštine grada/opštine. Lokalni planovi/strategije za bezbednost nisu obavezni za lokalne

<sup>27</sup>Evison, F. i grupa autora (2015). Priručnik za delovanje saveta za bezbednost u gradovima i opštinama, Beograd: misija OEBS-a u Srbiji.

<sup>28</sup> "Sl. glasnik RS", br. 6/2016, 24/2018 i 87/2018

samouprave, te su prakse veoma različite. Razvijale su se, često paralelno, zahvaljujući donatorskoj podršci. Lokalne samouprave su usvajale primere prakse donatora i preslikavale ih na svoje primere. Novi Pazar je imao usvojenu Strategiju za bezbednost sa akcionim planom (2016-20).

### **3.5.2 institucionalni okvir**

#### **Savet za bezbednost**

Osnivanje saveta za bezbednost je jedan od prioriteta razvoju koncepta rada policije u zajednici u Republici Srbiji. Uloga saveta za bezbednost se vidi u identifikovanju problema, naročito ranjivih grupa, vezanih za pitanja bezbednosti i kvaliteta života; promovisanju značaja bezbednosti i, naročito, u razvijanju preventivnog pristupa; analizi stanja i predlaganju konkretnih mera i aktivnosti koje bi odgovorile na uočene probleme u zajednici; kreiranju i sprovođenju projekata sa partnerima unutar zajednice ili sa drugim opštinama i upoznavanju javnosti sa ulogom i radom saveta. Prevencija i partnerstvo su osnovna načela funkcionisanja saveta za bezbednost. Sastav saveta za bezbednost treba da bude usklađen sa specifičnostima svake zajednice, ali obavezni predstavnici redovnog sastava su donosioci odluka u LS (gradonačelnik / predsednik opštine, predsednik skupštine, načelnik uprave itd.), predstavnici policije (načelnik uprave, komandir stanice itd.), sudije i javni tužioci, direktor Centra za socijalni rad, predstavnici prosvetnih i zdravstvenih ustanova, medija, privrede, manjina, verskih ustanova i organizacija civilnog društva.

S obzirom na to da nisu zakonom obavezni i da ne postoji nadležnost vezana za praćenje i koordinaciju lokalnih saveta za bezbednost, nema kontinuiranog i sistematičnog praćenja i evaluacije, tj. izveštavanja i podataka o broju, radu i stepenu uticaja na bezbednost koji saveti imaju u svojim zajednicama.

Retki saveti koji su u potpunosti primenili preporuke OEBS-a iz Priručnika (2015), te da su retke LS koje u sastavu saveta imaju sve preporučene aktere. Najzastupljeniji su predstavnici policije, i to komandiri stanica ili načelnici. Slede predstavnici lokalne samouprave, pravosuđa, zdravstvenih i socijalnih ustanova. Organizacije civilnog društva, predstavnici manjinskih grupa, privreda i mediji su u najmanjoj meri zastupljeni. Sporadično su zastupljeni i predstavnici odbrane, vatrogasno-spasilačkih jedinica, kancelarija za mlade, javnih komunalnih preduzeća, penzionisani stručnjaci itd.

Prema istraživanju SKGO, najčešći osnivač lokalnih saveta za bezbednost su skupštine lokalnih samouprava (46 LSB); zatim gradonačelnici / predsednici opština (15 LSB) i gradsko / opštinsko veće (12 LSB), što pokazuje i Grafikon 18. iskustvo rada sa lokalnim samoupravama pokazuje da je praksa u lokalnim samoupravama da se, po promeni vlasti i uspostavljanju druge strukture, smene i sva tela prethodnog osnivača, uključujući i profesionalce (načelnike, šefove, direktore javnih ustanova i preduzeća itd.). Ovo se često dešava čak i kada se ne menja partijska opcija, već su samo smene kadrova u pitanju. institucionalna stabilnost je problematična za radna i savetodavna tela na lokalnom nivou, zbog promena vlasti ili političkih prioriteta. Saveti za bezbednost nisu izuzetak.

### **3.6 Krizne i vanredne situacije**

*Vanredna situacija* je stanje koje nastaje proglašenjem od nadležnog organa kada su rizici i pretnje ili nastale posledice po stanovništvo, životnu sredinu i materijalna i kulturna dobra takvog obima i intenziteta da njihov nastanak ili posledice nije moguće sprečiti ili otkloniti redovnim delovanjem nadležnih organa i službi, zbog čega je za njihovo ublažavanje i otklanjanje neophodno upotrebiti posebne mere, snage i sredstva uz pojačan režim rada.

*Upravljanje vanrednim situacijama* obuhvata koordinaciju i rukovođenje subjektima i snagama sistema zaštite i spasavanja u cilju organizovanog odgovora na katastrofe i brzog oporavka.

*Smanjenje rizika od katastrofa* je politika koja se uspostavlja i vodi u cilju sprečavanja novih i smanjenja postojećih rizika kroz implementaciju integrisanih i inkluzivnih ekonomskih, socijalnih, edukativnih, normativnih, zdravstvenih, kulturnih, tehnoloških, političkih i institucionalnih mera kojima se jača

otpornost i pripremljenost zajednice za odgovor i ublažavanje posledica od nastalih katastrofa čime se postiže jačanje otpornosti zajednice.

Rodna perspektiva u percepciji kriza je veoma bitna. Rodna percepcija bezbednosnih problema je pokazala da žene i muškarci u Srbiji drugačije prioritizuju različite rizike. Dok su za muškarce najzastupljeniji problemi krađa kola, navijačko nasilje i korupcija, za žene su to porodično, seksualno, vršnjačko nasilje i ubistva, na kome su prikazani bezbednosni problemi prema polnoj strukturi. Takođe, veliki procenat (oko 44%) smatra da organi lokalne samouprave i građani nemaju uticaj na pitanja bezbednosti, ili ih imaju veoma malo<sup>29</sup>.

### **3.6.1 Pravni okvir**

Ustavno-zakonodavni okvir politike kriznog menadžmenta čine Ustav, zakoni, strateški dokumenti i podzakonska akta. Zakoni koji u regulišu oblast kriznog menadžmenta bitni za funkcionisanje lokalne samouprave su: Zakon o lokalnoj samoupravi (2021); Zakon o smanjenju rizika od katastrofa i upravljanju vanrednim situacijama;<sup>30</sup>Zakon o policiji (2018); Zakon o zaštiti od požara<sup>31</sup>. Ovu oblast regulišu i više desetina podzakonskih akata (Uredbi, Pravilnika itd).

Na lokalnom nivou, u vršenju nadležnosti upravljanja vanrednim situacijama za jedinice lokalne samouprave su obavezni sledeći akti: Odluka o formiranju štaba; Poslovnik o radu štaba; godišnji izveštaj o radu; godišnji plan rada; Odluka o organizovanju i funkcionisanju CZ opšte namene; Odluka o formiranju jedinica CZ za opšte namene; Zaključak o imenovanju poverenika CZ; zaduženja članova štaba; Rešenje gradonačelnika / predsednika opštine o formiranju tima za izradu Procene ugroženosti i planova zaštite i spasavanja; Procena rizika od katastrofa; Lokalni plan smanjenja rizika od katastrofa; Procena ugroženosti; Planovi zaštite i spasavanja; Plan zaštite od udesa; Eksterni plan zaštite od velikog udesa i Operativni plan odbrane od poplava za vodotokove drugog reda.

Jedinica lokalne samouprave u okviru svojih nadležnosti, u oblasti smanjenja rizika od katastrofa i upravljanja vanrednim situacijama:

donosi akt o organizaciji i funkcionisanju civilne zaštite na teritoriji jedinice lokalne samouprave, na predlog nadležnog štaba i obezbeđuje njeno sprovođenje; izrađuje i donosi procenu rizika, lokalni plan smanjenja rizika od katastrofa, plan zaštite i spasavanja i eksterni plan zaštite od velikog udesa ukoliko se na njenoj teritoriji nalazi SEVESO kompleks višeg reda; obrazuje štab za vanredne situacije; određuje subjekte od posebnog značaja za zaštitu i spasavanje jedinice lokalne samouprave na predlog nadležnog štaba; planira i obezbeđuje budžetska sredstva namenjena za smanjenje rizika od katastrofa i upravljanje vanrednim situacijama; obrazuje jedinice civilne zaštite; uspostavlja situacioni centar u skladu sa aktom o organizaciji i funkcionisanju civilne zaštite, a u zavisnosti od tehničkih i materijalnih mogućnosti; izrađuje studiju pokrivenosti sistema za javno uzbunjivanje za svoju teritoriju (akustičku studiju) i stara se o održavanju, nabavci i postavljanju akustičkih izvora (sirena) i ostale opreme u okviru jedinstvenog sistema za javno uzbunjivanje u Republici Srbiji; sarađuje sa susednim jedinicama lokalne samouprave u sprovođenju mera i aktivnosti od značaja za smanjenje rizika od katastrofa i upravljanje vanrednim situacijama; preduzima hitne i preventivne mere u cilju smanjenja rizika od katastrofa i usvaja godišnji plan rada i godišnji izveštaj o radu štaba za vanredne situacije.

### **3.6.2 institucionalni okvir**

institucionalni okvir odgovora na krizu je postavljen po principu odozdo nagore (engl. bottom-up), zbog načela rešavanja krize tamo gde je ona nastala – na lokalnu. Najpre se proglašava vanredna situacija na lokalnom nivou

---

<sup>29</sup>.Bezbednosni problem u Srbiji prema polnoj strukturi (preuzeto iz:OEBS, CESiD; Stav građana Srbije prema radu policije (2011)

<sup>30</sup>"Sl. glasnik RS", br. 87/2018.

<sup>31</sup> "Sl. glasnik RS", br. 111/2009, 20/2015, 87/2018 i 87/2018 - dr. zakoni.

pa se, ukoliko prevazilazi kapacitete grada/opštine, prelazi na okružni nivo. Ukoliko ni to nije dovoljno, ili je zahvaćen veći deo zemlje, prelazi se na republički, tj. pokrajinski nivo odgovora na krizu. Takođe, ukoliko je vanredna situacija takvog obima ili težine, republički nivo može odmah proglasiti vanrednu situaciju na teritoriji cele zemlje i, ne čekajući prenos nadležnosti, preuzeti komandu i odgovornost za upravljanje u krizi.

Građani imaju pravo da budu obavešteni o rizicima od katastrofa, merama i aktivnostima koje se preduzimaju radi njihovog smanjenja, pretnjama i mogućim posledicama od katastrofa, kao i o svim neophodnim informacijama od značaja za zaštitu i spasavanje. Udruženja i druge organizacije civilnog društva imaju pravo da, pored dobijanja informacija, razmatraju pitanja od značaja za smanjenje rizika od katastrofa, upućuju o tome predloge nadležnim državnim, pokrajinskim i lokalnim organima i dobiju odgovor od njih, kao i da budu priznate kao partneri organa javnih vlasti u kreiranju i realizaciji politike smanjenja rizika od katastrofa. Udruženja i druge organizacije civilnog društva doprinose izgradnji kulture prevencije rizika i podizanju svesti o potrebi jačanja spremnosti i otpornosti pojedinaca i društva na nastupanje posledica katastrofa.

### **Zaposleni u JLS**

Kada je reč o sprovođenju nadležnosti iz oblasti vanrednih situacija, potrebno je da nadležnost bude prepoznata u sistematizaciji i opisu radnih mesta u gradskoj/opštinskoj upravi. Organizacioni model se kreće od mešovitog – sistematizovan u sektoru za inspeksijske poslove. Jedan broj gradova se odlučio da formira zasebne organizacione jedinice za vanredne situacije.

### **Gradski /opštinski štabi za vanredne situacije**

Štab za vanredne situacije rukovodi i koordinira rad subjekata sistema smanjenja rizika od katastrofa i upravljanja vanrednim situacijama na sprovođenju utvrđenih zadataka; rukovodi i koordinira sprovođenje mera i zadataka civilne zaštite; razmatra procene rizika, planove zaštite i spasavanja i druga planska dokumenta i daje preporuke za njihovo unapređenje; prati stanje i organizaciju sistema smanjenja rizika od katastrofa i upravljanja vanrednim situacijama i predlaže mere za njihovo poboljšanje; naređuje upotrebu snaga sistema smanjenja rizika od katastrofa i upravljanja vanrednim situacijama, sredstava pomoći i drugih sredstava koja se koriste u vanrednim situacijama; stara se o redovnom informisanju i obaveštavanju stanovništva o rizicima i opasnostima i preduzetim merama. Zatim, procenjuje ugroženost od nastanka vanredne situacije i dostavlja predlog za proglašenje i ukidanje vanredne situacije; naređuje pripravnost subjekata i snaga sistema smanjenja rizika od katastrofa i upravljanja vanrednim situacijama; saraduje sa drugim štabovima za vanredne situacije; angažuje subjekte od posebnog značaja; učestvuje u organizaciji i sprovođenju mera i zadataka obnove, rekonstrukcije i rehabilitacije, uzimajući u obzir smanjenje rizika od budućih vanrednih situacija; izrađuje predlog godišnjeg plana rada i predlog godišnjeg izveštaja o radu i dostavlja nadležnom organu na usvajanje i obrazuje stručno-operativne timove za izvršavanje specifičnih zadataka iz oblasti zaštite i spasavanja. Član štaba za vanredne situacije je dužan da se odazove i učestvuje u obuci.

Savremeni koncept KM i dobre uprave kao nove upravne doktrine kompatibilni: zahtevaju odgovornost; smanjenje neizvesnosti u lokalnoj zajednici kroz strateško planiranje; odgovorno budžetiranje; dostupnost informacija; predvidljivost – načelo legitimnih očekivanja; uključenost građana u formulisanje, sprovođenje i ocenjivanje KM kao javne politike, sa naglaskom na rodnoj perspektivi, kao i uzimanje u obzir potreba ranjivih grupa.

## **3.7 Saveti za medjunacionalne odnose**

### **Međunarodni okvir**

Najvažniji međunarodni instrumenti za zaštitu i unapređenje prava nacionalnih manjina u Republici Srbiji koji su razmatrani tokom izrade ove analize su: Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima, Okvirna konvencija za zaštitu nacionalnih manjina i Evropska povelja o regionalnim ili manjinskim jezicima. Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima u članu 27 garantuje prava pripadnicima etničkih, verskih i jezičkih manjina. U Opštem komentaru br. 23 Komiteta UN za ljudska prava, Komitet skreće pažnju da se pripadnici

manjina ne smeju lišiti prava da, u zajednici s drugim članovima svoje grupe, imaju svoj kulturni život, ispovedaju svoju veru i koriste svoj jezik.

Okvirna konvencija za zaštitu nacionalnih manjina<sup>32</sup> je prvi sveobuhvatni regionalni međunarodni ugovor i prvi pravno obavezujući međunarodni instrument koji je u celini posvećen zaštiti nacionalnih manjina. Glavna svrha Okvirne konvencije je da spreči međuetničke tenzije i promoviše dijalog u otvorenim i inkluzivnim društvima. Prema tekstu Okvirne konvencije, prava manjina imaju individualnu, socijalnu i kolektivnu dimenziju. Generalni komentar br. 23 (čl. 27), Komitet UN za ljudska prava<sup>33</sup>, 8. april 1994.

Evropska povelja o regionalnim ili manjinskim jezicima, nastala pod okriljem Saveta Evrope, predstavlja doprinos održavanju i razvoju evropskog kulturnog bogatstva i tradicije, kroz zaštitu istorijskih regionalnih i manjinskih jezika. Povelja je jedinstveni međunarodni instrument u ovoj oblasti i ima dopunsku ulogu u Okvirnoj konvenciji. Ratifikacijom se Srbija, između ostalog, obavezala da će obezbediti da, u okviru administrativne jedinice u kojoj živi određeni broj pripadnika nacionalnih manjina, službenici koji dolaze u kontakt sa njima upotrebljavaju jezike na kojima im se građani obraćaju; da građani mogu podnositi molbe i dobiti odgovore na tim jezicima; će osigurati široku upotrebu administrativnih tekstova i formulara, i objavljivanje zvaničnih dokumenata na manjinskim jezicima (čl. 10).

### **Pravni okvir u Srbiji**

Pripadnici nacionalnih manjina uživaju sva ljudska prava i slobode koje Ustav garantuje, ali i neka posebna prava. Pripadnicima nacionalnih manjina garantovana su individualna ili kolektivna prava u skladu sa međunarodnim ugovorima (čl. 75, st. 1). Kolektivna prava ostvaruju se u zajednici s drugima. Putem kolektivnih prava, pripadnici nacionalnih manjina učestvuju u odlučivanju ili odlučuju o pitanjima u oblastima koje su posebno značajne za očuvanje njihovog nacionalnog identiteta u oblasti kulture, obrazovanja, obaveštavanja i službene upotrebe jezika i pisma. Ova prava pripadnici nacionalnih manjina ostvaruju u skladu sa zakonom koji reguliše način njihovog ostvarivanja.

Među posebnim pravima nacionalnih manjina je i pravo na manjinsku samoupravu. Ovo pravo garantuje se u oblastima značajnim za očuvanje nacionalnog identiteta nacionalnih manjina ili za ostvarivanje drugih prava nacionalnih manjina. Pravo na manjinsku samoupravu ostvaruje se u oblastima kulture, obrazovanja, obaveštavanja i službene upotrebe jezika i pisma (st. 3), a realizuje se kroz pravo nacionalnih manjina da formiraju nacionalne savete nacionalnih manjina, kao i da biraju njihove članove.

Ostala prava vezana za nacionalne manjine koje Ustav izričito nabroja su: Zabrana diskriminacije nacionalnih manjina (čl. 76), Ravnopravnost u vođenju javnih poslova (čl. 77), Zabrana nasilne asimilacije (čl. 78), Pravo na očuvanje posebnosti (čl. 79), Pravo na udruživanje i na saradnju sa sunarodnicima (čl. 80) i Razvijanje duha tolerancije (čl. 81).

### **Uloga Saveta za medjunacionalne odnose u Jedinice Lokalne Samouprave**

Na osnovu Zakona o lokalnoj samoupravi ("Sl. glasnik RS", br. 129/2007, 83/2014 - dr. zakon, 101/2016 - dr. zakon, 47/2018 i 111/2021 - dr. zakon)<sup>34</sup> u nacionalno mešovitim jedinicama lokalne samouprave osniva se savet za međunacionalne odnose, kao samostalno radno telo, koje čine predstavnici srpskog naroda i nacionalnih manjina, u skladu sa ovim zakonom i statutom. Nacionalno mešovitim jedinicama lokalne samouprave, u smislu ovog zakona, smatraju se jedinice lokalne samouprave u kojima pripadnici jedne nacionalne manjine čine više od 5% od ukupnog broja stanovnika ili svih nacionalnih manjina čine više od 10% od ukupnog broja stanovnika

---

<sup>32</sup> 4Zakon o potvrđivanju Okvirne konvencije za zaštitu nacionalnih manjina („Službeni list SRJ - Međunarodni ugovori”, br. 6/98).

<sup>33</sup> Generalni komentar br. 23 (čl. 27), Komitet UN za ljudska prava, 8. april 1994. Dostupno na: <https://www.refworld.org/docid/453883fc0.html>

<sup>34</sup> [https://www.paragraf.rs/propisi/zakon\\_o\\_lokalnoj\\_samoupravi.html](https://www.paragraf.rs/propisi/zakon_o_lokalnoj_samoupravi.html)

prema poslednjem popisu stanovništva u Republici Srbiji. Predstavnike u savetu za međunacionalne odnose mogu imati pripadnici srpskog naroda i nacionalnih manjina sa više od 1% učešća u ukupnom stanovništvu jedinice lokalne samouprave. Savet razmatra pitanja ostvarivanja, zaštite i unapređivanja nacionalne ravnopravnosti, u skladu sa zakonom i statutom.

Delokrug, sastav, izbor članova i način rada saveta za međunacionalne odnose uređuje se odlukom skupštine jedinice lokalne samouprave, koja se donosi većinom glasova od ukupnog broja odbornika u skladu sa statutom. Za člana saveta za međunacionalne odnose ne može biti izabran odbornik u skupštini jedinice lokalne samouprave.

Način predlaganja i izbora članova saveta za međunacionalne odnose treba da obezbedi ravnomernu zastupljenost predstavnika srpskog naroda i nacionalnih manjina, s tim da niti srpski narod, niti jedna nacionalna manjina ne može imati većinu članova saveta. U slučaju nacionalnih manjina koje imaju svoje izabrane nacionalne savete, predstavnici nacionalnih manjina u savetu se biraju na predlog nacionalnog saveta, a predstavnike srpskog naroda predlaže stalno radno telo skupštine jedinice lokalne samouprave, koje obavlja poslove u vezi sa kadrovskim pitanjima. Odluke saveta za međunacionalne odnose donose se konsenzusom članova saveta.

Savet o svojim stavovima i predlozima obaveštava skupštinu jedinice lokalne samouprave koja je dužna da se o njima izjasni na prvoj narednoj sednici, a najkasnije u roku od 30 dana. Savet podnosi šestomesečni izveštaj skupštini o svom radu.

Skupština i izvršni organi jedinice lokalne samouprave su dužni da predloge svih odluka koji se tiču nacionalne ravnopravnosti prethodno dostave na mišljenje savetu.

Savet za međunacionalne odnose ima pravo da pred Ustavnim sudom pokrene postupak za ocenu ustavnosti i zakonitosti odluke ili drugog opšteg akta skupštine jedinice lokalne samouprave ako smatra da su njime neposredno povređena prava pripadnika srpskog naroda i nacionalnih manjina predstavljenih u savetu za međunacionalne odnose i pravo da pod istim uslovima pred Upravnim sudom pokrene postupak za ocenu saglasnosti odluke ili drugog opšteg akta skupštine jedinice lokalne samouprave sa statutom.

### **Preporuke Saveta Evrope za unapredjenje prava nacionalnih manjina u Srbiji**

U preporukama Saveta Evrope se navodi da treba što pre, a najkasnije do novog izveštaja Saveta Evrope o primeni Okvirne konvencije, napraviti održiv okvir prikupljanja podataka zasnovan na ljudskim pravima o pitanjima koja se odnose na pristup pravima pripadnika nacionalnih manjina.

Potrebno je i promovisati komplementarna kvalitativna i kvantitativna istraživanja u cilju procene situacije pripadnika nacionalnih manjina. Zatim, na osnovu tih podataka i istraživanja, treba napraviti, primeniti, nadgledati i periodično ponovo proceniti manjinske politike uz efikasno učešće pripadnika nacionalnih manjina, navodi se u dokumentu.

Preporučuje se sprovođenje nezavisne studije kako bi se procenila funkcionalnost saveta za međuetničke odnose, kao i istraživanja o stepenu i prirodi međuetničkih odnosa, uključujući odnose između pripadnika nacionalnih manjina i pripadnika većine. Na osnovu toga treba ustanoviti i primeniti sveobuhvatnu strategiju u cilju revitalizacije međuetničkih odnosa, imajući u vidu da je potrebno uključiti većinu u integraciju i inkluziju nacionalnih manjina. U dokumentu se ukazuje i na potrebu uklanjanja svih oblika segregacije romske dece i njihovog uključivanja u redovno obrazovanje. Takođe treba pojačati napore na sprečavanju njihovog odsustvovanja sa nastave i ranog napuštanja škole, između ostalog uključivanjem i pedagoških asistenata.

U obrazovanju je potrebno promovisati multikulturnu i interkulturnu perspektivu i osigurati da se u nastavnom planu i programu promoviše poštovanje svih grupa u društvu i pruži široko znanje o manjinama kao sastavnom delu srpskog društva. Preporučuje se i promovisanje mogućih modela dvojezičnog i višejezičnog obrazovanja, u konsultacijama s predstavnicima nacionalnih manjina.

U zaključcima Komiteta ministara navodi se i da treba što pre usvojiti i primeniti konkretne i efikasne mere u cilju većeg predstavljanja nacionalnih manjina u javnoj administraciji, posebno onih koji žive u udaljenim područjima i koji su najviše marginalizovani.

Među preporukama je i pokretanje kampanje informisanja uoči narednog popisa, kako bi se podigla svest pripadnika nacionalnih manjina o prednostima i koristima njihovog učešća u popisu, kao i njihovo učešće u sprovođenju popisa.

U dokumentu se navodi i da je potrebno preduzeti mere kako bi se očuvala održiva urednička i finansijska nezavisnost svih manjinskih medija, uključujući onih povezanih sa nacionalnim savetima nacionalnih manjina.

Komitet savetuje da treba naći nove načine da se pripadnici nacionalnih manjina uključe u proces donošenja odluka na lokalnom nivou u svim mestima gde tradicionalno žive nacionalne manjine ili gde žive u velikom broju.



### iii Šta su i čemu služe standardne operativne procedure (SOP)?

**Svrha standardnih operativnih procedura (SOP)** je uspostavljanje zajedničkog razumevanja svih aktera na nivou lokalne samouprave i lokalne zajednice vezano za donošenje odluka, sprovođenja politika i pružanja usluga na nivou JLS. U tom smislu, SOP definišu uloge, odgovornosti, postupke u donošenju odluka i daju zajedničke osnove svim akterima za primenu principa dobre uprave.

Standardne operativne procedure treba da:

- opišu procedure odlučivanja i postupanja savetodavnih i radnih tela na nivou nadležnosti JLS;
- odrede uloge aktera radi sistemskog, uskladjenog odgovora javnog i nevladinog sektora u navedenim oblastima javnih politika;
- preciziraju linije komunikacije između različitih aktera;
- definišu korake u postupku donošenja odluke.

1. institucionalni okvir u Novom Pazaru, Sjenici i Tutinu

*Metodološko ustrojstvo standardne operativne procedure ? Kako SOP funkcionišu u odnosu na podzakonske akte i pravilnike o radu*

iskustvo rada sa lokalnim samoupravama pokazuje da je praksa u lokalnim samoupravama da se, po promeni vlasti i uspostavljanju druge strukture, smene i sva tela prethodnog osnivača, uključujući i profesionalce (načelnike, šefove, direktore javnih ustanova i preduzeća itd.). Ovo se često dešava čak i kada se ne menja partijska opcija, već su samo smene kadrova u pitanju. institucionalna stabilnost je problematična za radna i savetodavna tela na lokalnom nivou, zbog promena vlasti ili političkih prioriteta. Održivosti i kontinuitetu doprinosi i učestalost sastajanja saveta. izveštavanje je neredovno, uglavnom zato što ne postoji u opisu posla zaposlenih u gradskoj/opštinskoj upravi.

Ova publikacija nastala je u okviru projekta "Evropa sa nama: promocija EU vrednosti u jugozapadnoj Srbiji u kontekstu oporavka od COVID-19" koji je podržan od strane ambasade Nemačke u Srbiji. Projekat ima dva osnovna cilja – da unapredi kapacitete i znanja trenutnih i svih budućih pružalaca usluga i donosioca odluka na lokalnom nivou i da uspostavi mehanizam kontinuiranog učenja i izgradnje kapaciteta osoba koje zagovaraju javne politike u skladu sa EU vrednostima na lokalnom nivou.

