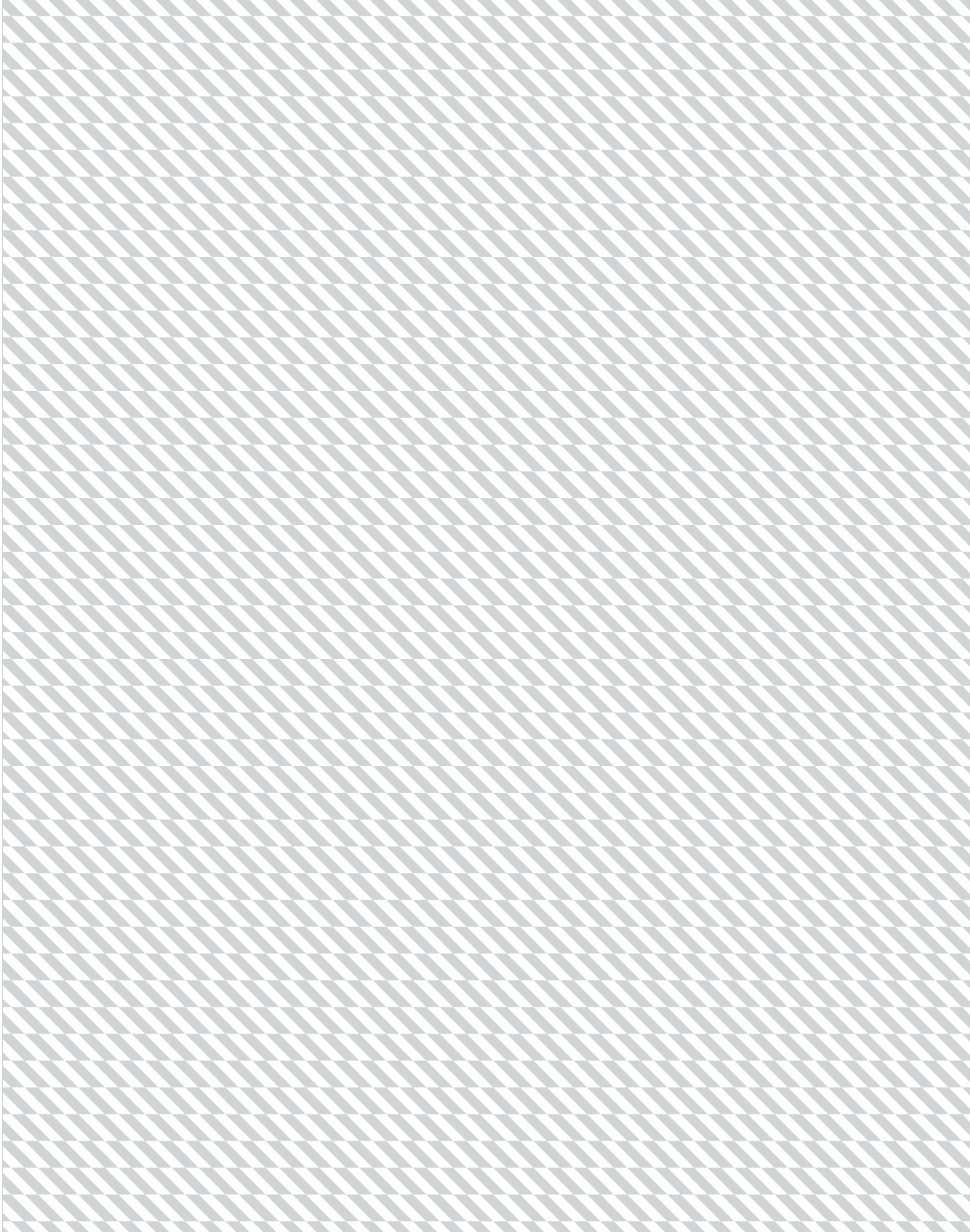


Prepreke/
u/
razvoju/
infrastrukture/





Sažetak

Ovo istraživanje proučava stanje u 25 lokalnih samouprava koje učestvuju u sprovođenju Programa evropskog partnerstva sa opštinama - EU PROGRES, a ima za cilj da skrene pažnju na prepreke u razvoju infrastrukture, koje potom utiču na privredni rast lokalne zajednice. U njemu se razmatraju odgovarajući zakonski propisi i pruža uporedna analiza radi iznošenja svih bitnih razlika u procesu planiranja i izgradnje u poslednje dve decenije. U istraživanju se takođe analizira proces formulisanja infrastrukturnih projekata korak po korak kako bi se utvrdilo gde su uska grla, bilo institucionalna bilo proceduralna. Na kraju, u njemu se procenjuje sposobnost stručnih kapaciteta u lokalnim samoupravama da upravljaju projektima u skladu sa zakonskim okvirom i načelima dobrog upravljanja.

Ova analiza ukazuje na postojanje jasne potrebe da se angažuju svi akteri relevantni za lokalni razvoj i da se ostvari njihova puna posvećenost kako bi se unapredili planiranje i realizacija infrastrukturnih projekata. Potrebno je da postoji sinergija donatorske podrške u aktivnostima na lokalnom i nacionalnom nivou, naročito u nedovoljno razvijenim i devastiranim opštinama.

Pomoć Vlade u razvoju lokalne infrastrukture ne bi trebalo da se završi na obezbeđivanju sufinansiranja. Mnogo je važnija podrška za usaglašeno i efikasno funkcionisanje, u skladu sa načelima dobrog upravljanja, institucija koje su u nadležnosti Vlade. To se može garantovati insistiranjem na strogom poštovanju zakonom utvrđenih procedura.

Studija je takođe pokazala da opštine treba da razmotre uvođenje višegodišnjih planova kapitalnih investicija i srednjoročnih projekcija budžeta za velike infrastrukturne projekte, u skladu sa odgovarajućim nacionalnim okvirom i zakonodavstvom.

Konačno, veću pažnju treba posvetiti stvaranju kapaciteta u lokalnim samoupravama u pogledu planiranja, izrade programa i finansijskih planova, realizacije i praćenja infrastrukturnih razvojnih projekata. Za ovo je pomoć Vlade od suštinskog značaja.



Program finansira EU



Sprovedi program



Program evropskog partnerstva sa opštinama



Sadržaj

01	Sažetak
03	Sadržaj
04	Istorijat
06	Osnovni pojmovi
08	Pravni propisi
14	Analiza planske dokumentacije
18	Katastar nepokretnosti
22	Finansijsko planiranje
26	Upravljanje projektima
28	Zaključak
30	Preporuke

Istorijat



Nedavna istraživanja sprovedena u Srbiji ukazuju na to da zastarela i neodgovarajuća infrastruktura predstavlja ograničenje za dalji razvoj industrijskog sektora, a posledično i za sveobuhvatni ekonomski razvoj. To, potom, utiče na mogućnost zemlje da privuče nove direktne strane i domaće investicije.

Prema informacijama Agencije za strana ulaganja i promociju izvoza Republike Srbije [SIEPA], strani investitori su uglavnom zainteresovani za finansiranje tzv. greenfield i brownfield investicija, što jasno ukazuje na potrebu za adekvatno opremljenim industrijskim zemljištem sa pomoćnom infrastrukturom i, po mogućstvu, spremnim za brzu gradnju novih ili adaptaciju postojećih objekata.

Pored infrastrukturnih preduslova, odluka da se ulaže zavisi i od toga da li postoje brze administrativne usluge, jasan zakonski okvir i jasna fiskalna politika.

Još od usvajanja Zakona o lokalnoj samoupravi, Zakona o planiranju i izgradnji te Zakona o državnom premeru i katastru, sve je očiglednije da su upravne strukture na lokalnom, regionalnom i nacionalnom nivou nedovoljno pripremljene da sprovode složene aktivnosti u oblasti opštinskog planiranja i privrednog rasta, što utiče na njihovu sposobnost da privuku investicije i stvore uslove za dalji razvoj.

Analiza 25 lokalnih samouprava koje učestvuju u sprovođenju Programa evropskog partnerstva sa opštinama – EU PROGRES, pokazala je da je samo zanemarljivo mali broj opština pripremio svu projektnu dokumentaciju potrebnu za izvršenje infrastrukturnih projekata, što je jedan od preduslova za privlačenje investicija i stvaranje okruženja pogodnog za ekonomski razvoj.

¹ „Bela knjiga”, Savet stranih investitora u Srbiji, Beograd, 2009.

² „Profil investitora u Srbiji”, SIEPA, Beograd, 2011.

Osnovni pojmovi

S obzirom na to da se pojam „lokalni infrastrukturni projekat” shvata na više raznih načina, za potrebe ovog istraživanja, on označava svaki projekat koji se odnosi na izgradnju, rekonstrukciju, modernizaciju, adaptaciju, sanaciju ili održavanje komunalne, socijalne i ekonomske infrastrukture za koji nadležni opštinski organ treba da izda građevinsku dozvolu.

U lokalne infrastrukturne projekte spadaju, na primer, projekti daljinskog grejanja, upravljanja čvrstim otpadom i prečišćavanja otpadnih voda [komunalna infrastruktura], projekti koji se odnose na izgradnju, rekonstrukciju ili sanaciju škole, obdaništa ili biblioteka [socijalna infrastruktura], ali i projekti koji se odnose na razvoj jedne ili više privrednih delatnosti, npr. razvoj slobodne zone [ekonomska infrastruktura].

Nadalje, pojam „investitor” označava fizičko ili pravno lice u smislu propisa o planiranju i izgradnji, dok pojam „davalac sredstava” označava državni organ ili opštinu, razvojnu ili poslovnu banku, donatora, kao i direktnog nosioca ulaganja.



Pravni propisi

Kada se razmatra stepen spremnosti lokalnih infrastrukturnih projekata za obezbeđivanje finansiranja, treba voditi računa ne samo o izradi tehničke dokumentacije već i o postojanju planskih dokumenata, postojanju urbanističkih planova [odnosno prostornih i urbanističkih planova i urbanističke tehničke dokumentacije] i, na kraju, o projektnotehničkoj dokumentaciji na nivou koji je potreban da bi se dobilo odobrenje za izgradnju [odnosno građevinska dozvola u skladu sa važećim propisima].

U ovom poglavlju daju se pregled i analiza relevantnih pravnih propisa, čije sprovođenje ima presudan uticaj na blagovremeno pribavljanje planske i tehničke dokumentacije. To se ne odnosi samo na propise koji su na snazi u ovom trenutku, već i na sva pravila koja su neposredno ili posredno uticala na ovu oblast.

Zakon o planiranju i izgradnji

Planiranje i izgradnja regulisani Zakonom o planiranju i izgradnji [Službeni glasnik RS, br. 72/09, 81/09, 64/10 i 24/11]. Ovom propisu su prethodili zakon istog naziva iz 2003. godine [Službeni glasnik RS, br. 47/03, 34/06 i 39/09] i druge odredbe koje su uređivale ovu oblast:

- ▶ Zakon o izgradnji objekata [Službeni glasnik RS, br. 44/95, 24/96, 16/97 i 43/01]
- ▶ Zakon o planiranju i uređenju prostora i naselja [Službeni glasnik RS, br. 44/95, 23/96, 16/97 i 46/98]
- ▶ Zakon o građevinskom zemljištu [Službeni glasnik RS, br. 44/95 i 16/97] i Zakon o posebnim uslovima za izdavanje građevinske, odnosno upotrebne dozvole za određene objekte [Službeni glasnik RS, br. 16/97].

Postoje i drugi posebni zakoni, usvojeni u skladu sa sistemskim Zakonom o planiranju i izgradnji, koji su značajni za planiranje i izgradnju:

- ▶ Zakon o proceni uticaja na životnu sredinu [Službeni glasnik RS, br. 72/09 i 18/10]
- ▶ Zakon o državnom premeru i katastru [Službeni glasnik RS, br. 72/09 i 18/10]
- ▶ Zakon o lokalnoj samoupravi [Službeni glasnik RS, br. 129/2007]
- ▶ Zakon o budžetskom sistemu [Službeni glasnik RS, br. 54/2009, 73/2010 i 101/2010]
- ▶ Zakon o sredstvima u svojini Republike Srbije [Službeni glasnik RS, br. 53/95, 3/96, 54/96, 32/97 i 101/2005]

- ▶ Zakon o izmenama i dopunama Zakona o finansiranju lokalne samouprave [Službeni glasnik RS, br. 62/2006 i 47/2011]
- ▶ Zakon o javnom dugu [Službeni glasnik RS, br. 61/05 i 107/09].

Kako bismo mogli da donosimo zaključke o prednostima i nedostacima različitih pristupa, ispitali smo važeće propise o planiranju i izgradnji i uporedili ih sa ranijim zakonodavstvom.

Prema Zakonu o planiranju i izgradnji iz 2003. godine [Službeni glasnik RS, br. 47/03, 34/06 i 39/09], od podnosioca predloga „davaocima sredstava” za lokalne infrastrukturne projekte tražilo se da poseduju sledeća dokumenta:

- 1) Akt o urbanističkim uslovima [za planove usvojene pre 2003. godine ili ako planski dokument ne postoji] odnosno izvod iz plana [za planove usvojene posle 2003. godine]
- 2) Glavni projekat sa izveštajem o izvršenoj tehničkoj kontroli
- 3) Studiju o proceni uticaja na životnu sredinu [ukoliko je potrebno]
- 4) Rešenje o odobrenju za izgradnju [koje se izdaje pod uslovom da nema nerešenih imovinsko-pravnih pitanja, da je građevinska parcela formirana i da je izrađen idejni projekat].

Prema novom Zakonu o planiranju i izgradnji, da bi podnosilac predloga za lokalni infrastrukturni projekat mogao da traži sredstva, potrebno je da ima:

- 1) Lokacijsku dozvolu [koja se izdaje pod uslovom da nema nerešenih imovinsko-pravnih pitanja i za formiranu građevinsku parcelu]
- 2) Glavni projekat i izveštaj o izvršenoj tehničkoj kontroli
- 3) Studiju procene uticaja na životnu sredinu [ako je potrebna u smislu Uredbe o utvrđivanju liste projekata za koje je obavezna procena uticaja i liste projekata za koje se može zahtevati procena uticaja na životnu sredinu]
- 4) Građevinsku dozvolu.

Uslovi utvrđeni u ova dva zakona razlikuju se u pogledu prvog dokumenta [lokacijska dozvola u odnosu na akt o urbanističkim uslovima ili izvod iz plana] i u pogledu nivoa tehničke dokumentacije koja se podnosi uz zahtev za odobrenje za izgradnju odnosno građevinsku dozvolu.

Podnosilac zahteva za izdavanje odobrenja za izgradnju, u vreme važenja starog zakona, trebalo je da poseduje sledeća dokumenta:

- 1) Izvod iz urbanističkog plana ili akt o urbanističkim uslovima
- 2) Idejni projekat
- 3) Izvod iz zemljišne knjige / evidencije nepokretnosti [bile su dozvoljene fotokopije]
- 4) Ostale dokaze navedene u urbanističkom planu odnosno aktu o urbanističkim uslovima.

Prema novom zakonu, podnosilac zahteva treba da poseduje:

- 1) Lokacijsku dozvolu
- 2) Idejni ili glavni projekat i pozitivnu ocenu revizione komisije, odnosno izveštaj o izvršenoj tehničkoj kontroli
- 3) Izvod iz zemljišne knjige / evidencije nepokretnosti kao dokaz o pravu svojine ili pravu zakupa na građevinskom zemljištu
- 4) Dokaz o uplati svih naknada za uređivanje građevinskog zemljišta
- 5) Dokaz o uplati administrativne takse.

Raniji akt o urbanističkim uslovima izdavao bi se podnosiocu zahteva koji je dostavio:

- 1) Kopiju plana parcele iz katastra nepokretnosti
- 2) Situacioni plan [crtež parcele i objekta] planirane gradnje sa kratkim opisom objekta i radova
- 3) Izvod iz zemljišne knjige / evidencije nepokretnosti
- 4) Overenu saglasnost suvlasnika [potpisi overeni u sudu ili u opštini, u slučaju da je postojalo više vlasnika ili suvlasnika parcele ili objekta].

Prema novom zakonu, lice koje podnosi zahtev za izdavanje lokacijske dozvole mora da dostavi:

- 1) Kopiju plana građevinske parcele
- 2) Izvod iz katastra podzemnih instalacija
- 3) Dokaz o pravu svojine ili pravu zakupa / izvod iz zemljišne knjige.

Novim zakonom se traži podnošenje sledećih dokumenata i akata kojima se utvrđuje spremnost lokalnih infrastrukturnih projekata, ne samo prilikom podnošenja zahteva za finansiranje već i za početak njihovog sprovođenja:

- 1) Relevantni planski dokument [opštinski prostorni plan]
- 2) Urbanistički plan [plan detaljne regulacije, urbanistički projekat]
- 3) Dokaz o pravu svojine ili pravu zakupa / izvod iz zemljišne knjige.
- 4) Projektno-tehnička dokumentacija [glavni projekat i izveštaj o izvršenoj tehničkoj kontroli]
- 5) Građevinska dozvola
- 6) Prijava početka izvođenja radova
- 7) Ugovor sa odabranim izvođačem radova
- 8) Ugovor sa odabranim pružaocem usluga stručnog nadzora.

Zakonom o izgradnji objekata, usvojenim 1995. godine [Službeni glasnik RS, br. 44/95, 24/96, 16/97 i 43/01], koji je prethodio zakonima iz 2003. i 2009. godine, utvrđeni su uslovi za otpočinjanje građevinskih radova, pre svega onih koji su se odnosili na tehničku dokumentaciju – skup projekata izrađenih radi utvrđivanja koncepta objekta [generalni i idejni projekat], razrade uslova i načina izgradnje [glavni projekat, izvođački projekat i skica objekta], kao i radi održavanja objekta [projekat izvedenog objekta]. Podnosilac zahteva za izdavanje građevinske dozvole morao je da podnese:

- 1) Tri kopije glavnog projekta, za koji je nadležni organ potvrdio da je urađen u skladu sa urbanističkom dozvolom, i izveštaj o izvršenoj tehničkoj kontroli

- 2) Dokaz o pravu svojine, odnosno pravu korišćenja građevinskog zemljišta radi izgradnje ili pravu korišćenja objekta radi rekonstrukcije objekta
- 3) Dokaz o uplati naknada organizaciji koja uređuje građevinsko zemljište
- 4) Saglasnosti, mišljenja i druge dokaze utvrđene posebnim propisima.

Kao što se može videti iz uslova navedenih u prethodnom tekstu, novim Zakonom o planiranju i izgradnji predviđen je jasan i logičan proces za početak izgradnje. Iako su svi ovi uslovi postojali i u ranijim zakonima kojima je regulisana izgradnja, koraci u okviru tog procesa i nadležnosti nisu bili izloženi na sistematičan način kao što je to urađeno u zakonu iz 2009. godine.

To nas može navesti na pomisao da problemi u izgradnji ne potiču od samog zakona.


Kada se analizira svaki korak ovog procesa, može se zaključiti da stvarni problemi i dalje postoje kada se radi o efikasnosti i delotvornosti institucija nadležnih za sprovođenje zakona.

Planska dokumentacija

Oblast planskih dokumenata je, pre usvajanja Zakona o planiranju i izgradnji, bila uređena Zakonom o planiranju i uređenju prostora i naselja [Službeni glasnik RS, br. 44/95, 23/96, 16/97 i 46/98] i Zakonom o izgradnji objekata [Službeni glasnik RS, br. 44/95, 24/96, 16/97 i 43/01]. Stoga pažnju treba posvetiti i pitanju planske i urbanističke dokumentacije, tj. uslovima za početak izgradnje u svetlu neophodne tehničke dokumentacije.

Kada je reč o planskim dokumentima (odnosno urbanističkim planovima), Zakon o planiranju i uređenju prostora i naselja [Službeni glasnik RS, br. 44/95, 23/96, 16/97 i 46/98] polazio je od koncepta „planiranja i uređenja prostora“. Tim zakonom utvrđeni su uslovi za uređenje prostora i naselja, njihovu organizaciju i korišćenje, odnosno koncept „urbanističke dokumentacije“ kao skup dokumenata koji obuhvata: prostorni odnosno urbanistički plan; urbanistički projekat; plan građevinske parcele; urbanističku dozvolu; urbanističku saglasnost; analize, studije i druge dokumente izrađene u okviru pripremnih radova za planiranje uređenja prostora; dokumente sa podacima iz informacionog sistema o prostoru.

Nasuprot starom Zakonu o planiranju i izgradnji (2003), kojim su kao planski dokumenti bili predviđeni prostorni planovi, dok su urbanistički planovi bili regulisani kao odvojen koncept (generalni urbanistički planovi i regulacioni planovi), novim zakonom su predviđeni planski dokumenti, a u okviru njih prostorni i urbanistički planovi.



Umesto detaljnijeg utvrđivanja prostornih planova, razdvajanjem na generalne i regulacione planove, ili poređenja različitih koncepata u pogledu planova i tehničke dokumentacije koji su postojali u tri perioda i imali slično ili gotovo isto značenje, ovde ćemo istaći dva pitanja u vezi sa sprovođenjem važećih propisa.

Prvo, opštine moraju da imaju prostorni plan jedinice lokalne samouprave (neki projekti će morati da obuhvate i prostorni plan područja posebne namene) i generalne i detaljne regulacione planove, koje usvajaju skupštine opština. Što se tiče urbanističkih tehničkih dokumenata, podnosilac zahteva za izdavanje lokacijske dozvole mora da dostavi i projekat za parcelaciju ili preparcelaciju građevinske parcele ako je parcela deljiva. Odgovarajuća planska urbanistička dokumentacija je neophodna ako postoji potreba da se pripremi odgovarajuća projektno-tehnička dokumentacija [odluka opštinskog organa o budućoj investiciji]. Urbanističku i projektno-tehničku dokumentaciju treba pripremati istovremeno zbog prirode projektantskih zadataka tokom pripreme tehničke dokumentacije, tj. zbog potrebe da se usklade planska i tehnička rešenja.

Drugi pravni propisi

Pored razmatranja propisa koji imaju direktan uticaj na ovu oblast, potrebno je analizirati da li propisi koji imaju posredni uticaj takođe treba da budu poboljšani. Analiza uslova i elemenata utvrđenih ranijim i sadašnjim zakonima o planiranju i izgradnji navodi na zaključak da se svima njima zahteva poštovanje postupaka za pripremu i

usvajanje planske i urbanističke odnosno tehničke dokumentacije. Postoje, naravno, razlike između njih, ali svakim od njih su jasno utvrđeni koraci koji moraju da budu preduzeti da bi se došlo do kompletnog projekta spremnog za realizaciju. Pored značajnih novih odredaba (mogućnost da se podnese zahtev za izdavanje građevinske dozvole na osnovu idejnog projekta, postojanje lokacijske dozvole umesto ranijeg izvoda iz plana i podnošenja svih dokumenata potrebnih u skladu sa urbanističkim planom), još jedna važna novina je konverzija prava korišćenja u pravo svojine nad građevinskim zemljištem.

Ovo je istovremeno i veoma važan presedan.

Pravo svojine na lokalnom nivou u ovom trenutku reguliševiše različitih zakona i propisa, umesto da je regulisano sistemskim zakonima (kao što je Zakon o javnoj svojini). Ovo se ne čini dobrim rešenjem, jer može da dovede do pravne nesigurnosti, odnosno svaki pojedinačni zakon mogao bi da uredi ovo pitanje na drugačiji način, u zavisnosti od klime, potreba i interesa.

U početku je Zakon o planiranju i izgradnji iz 2009. godine bio kritikovan zbog toga što se njime glavni projekat utvrđuje kao uslov za dobijanje građevinske dozvole. On je izmenjen u aprilu 2011. godine kako bi se uskladio sa činjenicom da određene međunarodne finansijske institucije, organizacije i ostali finansijski razmatraju i odobravaju samo projekte za koje je već izdata građevinska dozvola [a opština može da podnese predlog projekta samo ako već ima glavni projekat]. Prema

izmenama i dopunama, podnosilac zahteva sada može da dobije građevinsku dozvolu ako podnese idejni projekat (za projekte lokalne infrastrukture) ili glavni projekat (u slučaju da građevinsku dozvolu izdaje nadležno ministarstvo). Osim toga, nema potrebe podnositi dokumentaciju predviđenu urbanističkim planovima, već samo lokacijsku dozvolu, koja je zamenila akt odnosno izvod iz urbanističkog plana, bez obzira na to ko podnosi zahtev za izdavanje građevinske dozvole i bez obzira na to ko je nadležan za njeno izdavanje.

Međutim, da bi se dobila lokacijska dozvola, koja je takođe obavezna uz idejni ili glavni projekat, podnosilac mora da dostavi i kopiju plana parcele i izvod iz katastra nepokretnosti. Treba napomenuti da određene odredbe i određeni rokovi iz Zakona o državnom premeru i katastru važe i za ovu oblast. Mada su zakonom utvrđene odredbe i rokovi, njihovo sprovođenje predstavlja stalni izazov.

Kao što je rečeno, i drugi zakoni imaju posredan uticaj na ovu oblast. Na primer, Zakonom o budžetskom sistemu, usvojenim 16. jula 2009. godine (Službeni glasnik RS, br. 54/2009, 73/2010 i 101/2010) i njegovim osnovnim načelima utvrđuje se da je budžetska godina glavna kategorija za planiranje (iako se Memorandumom o budžetu pominju projekcije prihoda i izdataka u naredne dve budžetske godine samo u najopštijem smislu). Dakle, postupak i pravila koji važe za projektne budžete bi mogli da budu jasnije utvrđeni.

S druge strane, u jednoj godini ne može da bude realizovano mnogo infrastrukturnih projekata. Realizacija projekata u najširem smislu reči obično, osim investicionog planiranja i procesa usvajanja plana, odnosno izrade tehničke dokumentacije, podrazumeva i realizaciju projekta u užem smislu reči (izgradnja, rekonstrukcija, sanacija itd). Bilo bi stoga korisno usvojiti odgovarajuće izmene i dopune propisa o pripremi i izvršenju budžeta i predvideti poseban deo budžeta koji bi obuhvatao čitav period potreban za sprovođenje projekta, a ne samo budžetsku godinu.

Konačno, postoje relevantne odredbe Zakona o javnom dugu (Službeni glasnik RS, broj 61/05 i 107/09), koje nisu u velikoj meri vezane za planiranje i projektovanje, ali ipak utiču na javnu, a time i na lokalnu svojinu nad zemljištem i drugom pokretnom i nepokretnom imovinom. Naime, onog trenutka kada opštine povrate vlasništvo nad nepokretnom imovinom, postojaće osnov da se opštinama da zakonsko pravo da izdaju garancije za zaduživanje javnih komunalnih preduzeća čiji su osnivači, čime će se znatno olakšati definisanje međusobnih odnosa između opština, s jedne strane, i bankarskog sektora, sa druge. Zbog toga bi bilo dobro izmeniti i Zakon o javnom dugu.

Analiza/ planske/ dokumentacije

Prvi korak u osmišljavanju lokalnog infrastrukturnog projekta je da se osigura da projekat bude usaglašen sa planovima. Ovo praktično znači da projekat mora da bude usklađen sa prostornim i urbanističkim planskim dokumentima. Obezbeđivanje njegove usklađenosti polazi od pretpostavke da takva relevantna planska dokumentacija već postoji.

Da bi se olakšalo razmatranje važnosti i međusobne povezanosti urbanističke i prostorne planske dokumentacije sa osmišljavanjem infrastrukturnog projekta, u daljem tekstu se daju osnovne informacije o tome.

Prostorni planovi obuhvataju: Prostorni plan Republike Srbije, regionalne prostorne planove, prostorne planove za područja posebne namene i prostorne planove infrastrukturnih mreža ili mreža područja, odnosno objekata posebne namene.

Kada se govori o urbanističkim planovima, misli se na: generalne planove gradova odnosno naselja, generalne urbanističke planove, generalne planove infrastrukturnih mreža ili mreža područja, odnosno objekata posebne namene i planove regulacije.

Prostorni plan Republike Srbije za period 2010-2020. godine i Zakon o Prostornom planu Republike Srbije za period 2010-2020. godine usvojila je Narodna skupština Republike Srbije 23. novembra 2010. godine. Objavljeni su u Službenom glasniku Republike Srbije br. 88/10 u skladu sa Zakonom o planiranju i izgradnji [Službeni glasnik RS, br. 72/09, 81/09, 64/10 i 24/11]. Prostorni plan obuhvata čitavu teritoriju Srbije i on je glavni prostornoplanski i razvojni dokument u državi. Svi ostali planski dokumenti moraju da budu usklađeni sa Prostornim planom Republike Srbije.

Prostorni plan jedinice lokalne samouprave se usvaja za teritoriju jedinice samouprave i njime se utvrđuju smernice za osmišljavanje aktivnosti i korišćenje zemljišta, kao i uslovi za održiv i ujednačen razvoj na teritoriji jedinice lokalne samouprave.

Mada su sve opštine koje učestvuju u Programu EU PROGRES počele da prave prostorne planove, do kraja juna 2012. godine samo deset opština je završilo izradu i usvojilo prostorne planove u skladu sa zakonom. Drugim rečima, samo deset opština ima jasno definisane smernice za uređenje i korišćenje zemljišta. Međutim, čak i u slučaju ovih opština, nije moguće govoriti o sistematskom i dobro osmišljenom održivom razvoju, pa tako ni o infrastrukturnom razvoju na lokalnom nivou.

Nepostojanje prostornog plana jedinice lokalne samouprave, kao osnovnog dokumenta kojim se utvrđuju smernice za dalje planiranje, predstavlja prvu prepreku u formulisanju infrastrukturnih projekata na lokalnom nivou.

Još jedna poteškoća u ovoj oblasti odnosi se na kvalitet usvojenih planova, odnosno njihovu primenljivost u praksi. Stvarne razvojne potrebe lokalnih samouprava relativno često nisu u skladu sa smernicama iz prostornog plana, što dalje ometa proces planiranja i izrade tehničke dokumentacije. Razlog za to treba tražiti u činjenici da se izrada prostornih planova veoma često prepušta projektantu, obično bez većeg doprinosa predstavnika lokalne samouprave. Pošto je cena, u većini slučajeva, jedini kriterijum koji se uzima u obzir u procesu javnih nabavki i pri sklapanju ugovora o izradi planova, to ima za posledicu zanemarivanje tehničkih, kvalitativnih aspekata planova. Jedinice lokalne samouprave tako formalno ispunjavaju zakonske uslove i imaju prostorne planove, ali kasnije, tokom sprovođenja, dolazi do velikih neusklađenosti između onoga što je planirano i onoga što je zapravo potrebno i izvodljivo.

Generalni urbanistički planovi se donose za naseljeno mesto koje je sedište jedinice lokalne samouprave, koje ima više od 30.000 stanovnika ili za druga naseljena mesta na teritoriji opštine, grada ili grada Beograda, pod uslovom da su ti planovi predviđeni prostornim planom jedinice

lokalne samouprave. Generalnim urbanističkim planom se, između ostalog, utvrđuju: granica plana i obuhvat građevinskog područja, generalna namena površina koje su pretežno planirane u građevinskom području, na nivou urbanističkih zona, te generalni pravci i koridori za saobraćajnu, energetska, vodoprivrednu, komunalnu i drugu infrastrukturu.

Za jedinice lokalne samouprave koje traže generalni urbanistički plan, on mora da bude usvojen za celo građevinsko područje naseljenog mesta, po delovima naseljenog mesta. Planovi generalne regulacije su, stoga, sledeća obavezna karika u lancu planiranja razvoja infrastrukture lokalne samouprave.

Svih 25 opština u području odgovornosti programa EU PROGRES počelo je sa izradom ovih planova, ali je do kraja 2011. godine samo jedna opština usvojila plan generalne regulacije za sedište svoje jedinice lokalne samouprave, dok je u tri opštine u toku proces revizije i usklađivanja.

Planovi detaljne regulacije se usvajaju za nedovoljno razvijene delove naseljenog mesta, uređenje neformalnih naselja, zone urbane obnove, infrastrukturne koridore i objekte te za izgradnju objekata ili naseljenih mesta u građevinskom području izvan naseljenog mesta i u zaštićenoj okolini nepokretnih kulturnih dobara.

Ako se ima na umu da sedam od 25 opština u području odgovornosti programa EU PROGRES nije usvojilo nijedan plan detaljne regulacije, a da su samo dve opštine obuhvatile 80% svoje teritorije tim planovima, onda ne čudi što nema investicijau nove infrastrukturne projekte.

Praksa je pokazala da se planovi detaljne regulacije i sva projektno-tehnička dokumentacija najčešće pripremaju tek kada se pojavi mogućnost za ulaganje u određeni projekat. Ovaj pristup dodatno pogoršava situaciju i usporava ulaganje, jer izrada i usvajanje takvih planova traju nekoliko meseci. Investicija se tako odlaže za najmanje godinu dana kada se uzme u obzir i vreme potrebno za izradu tehničke dokumentacije. Ovo, naravno, deluje veoma destimulativno na investitore i veoma često ih navodi da odustanu od investicija.

Razlozi za takvu situaciju u pogledu planske i projektno-tehničke dokumentacije na lokalnom nivou kriju se, s jedne strane, u nepostojanju opštinskih kapaciteta za izradu planske dokumentacije, a s druge strane, u finansijskim ograničenjima koja ih sprečavaju da ove poslove povere trećim licima. Veći gradovi, koji imaju sopstvene direkcije za planiranje i izgradnju, nalaze se u boljem položaju od malih i nedovoljno razvijenih opština koje moraju da povere pripremu planova licima izvan svoje teritorije, što utiče i na cenu i na kvalitet planske dokumentacije.



Katastar nepokretnosti

S obzirom na to da sledeći korak u razvoju nekog infrastrukturnog projekta podrazumeva pribavljanje lokacijske dozvole, koja se izdaje pod uslovom da nema nerešenih imovinsko-pravnih pitanja i da je građevinska parcela formirana, treba analizirati i situaciju u opštinskim katastrima nepokretnosti.

Situacija u ovoj oblasti se stalno pogoršavala još od reforme katastra započete zakonima iz 1928. i 1930-1931. godine, koja nije okončana, preko perioda zabrane prodaje neuređenog građevinskog zemljišta u državnom/društvenom vlasništvu, koja je bila na snazi u Srbiji od 1968. to 2003. godine (to je bio period obeležen veoma ekstenzivnim razvojem i ekspanzijom gradova, zbog čega je bilo praktično nemoguće izvršiti katastarske izmene u vezi sa ovim zemljištem), sve do započete mada ne i okončane reforme iz osamdesetih godina prošlog veka. Usvajanje Zakona održavnom premeru i katastru 2009. godine (Službeni glasnik RS, br.61/05 i 107/09) označilo je pokušaj da se uvede red u ovu oblast.

Neuspeh nastojanja da se ažuriraju zemljišne knjige tokom više decenija doveo je do ogromnih neslaganja između zemljišnih knjiga i katastra zemljišta, naročito u pogledu kuća i stanova, zbog čega su obe ove evidencije neupotrebljive. Nadalje, kako je katastar nepokretnosti registar na nivou države, njime bi trebalo da se obezbede kvalitetne veze između podataka o karakteristikama i o pravnom statusu nepokretnosti. Jedan pojednostavljen i brži službeni postupak omogućio bi građanima da lakše pristupe svim informacijama u vezi sa katastrom onda

kada katastar nepokretnosti bude uveden u gradovima, naročito u vezi sa prodajom ili zakupom nepokretnosti, ali i u ostavinskim postupcima i u oblasti ulaganja u nepokretnosti. U tom pogledu najvažnija je brzina kojom se uspostavlja opštinski katastri nepokretnosti.

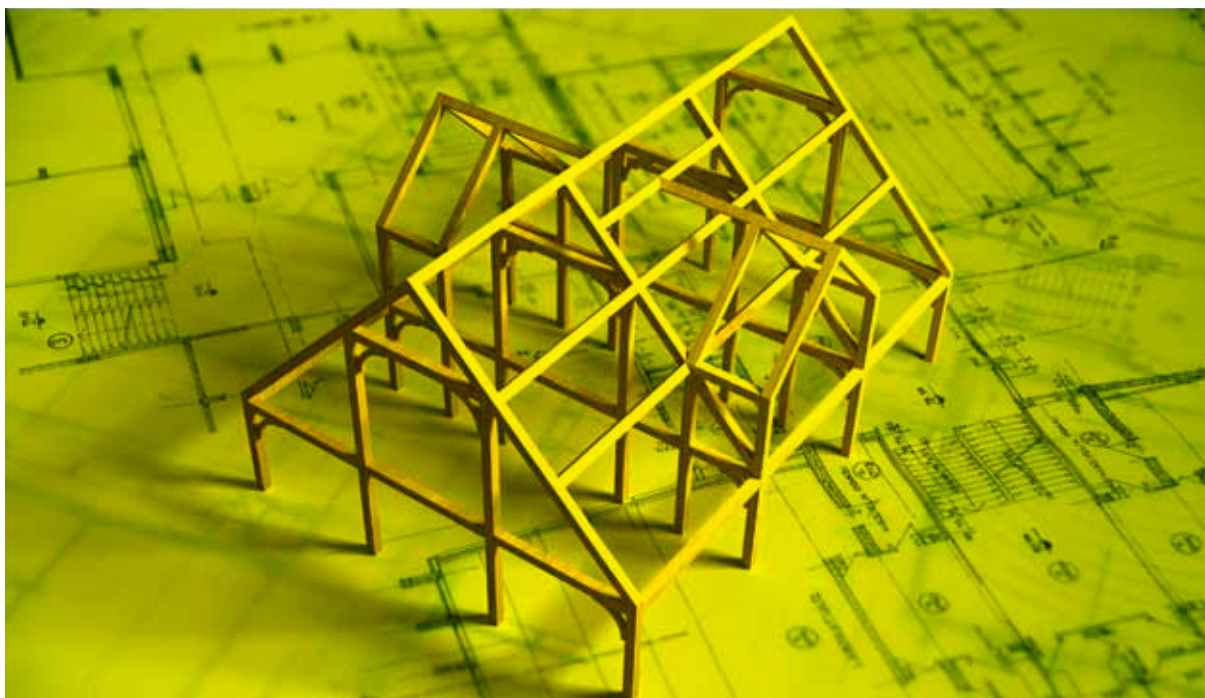
Pored toga, očekuje se da digitalizacija geoprostornih podataka stvori potpuno novo tržište, što će pokrenuti pitanje korišćenja tih podataka i naknada koje će se naplaćivati za pristupanje podacima. Funkcionalan i sveobuhvatan katastar nepokretnosti može da ima brojne druge uloge, osim onih utvrđenih zakonom, a mogu da ga koriste mnogi subjekti iz javnog i privatnog sektora za različite namene. Širom Evrope vođene su rasprave o tome da li je opravdano naplaćivati naknade za geoprostorne podatke, pošto su se takvi podaci tradicionalno smatrali javnim dobrom i bili besplatni. Nema sumnje da će se ovo pitanje postaviti i u Srbiji, čim se u potpunosti uspostavi ceo katastar nepokretnosti i sistem geoprostornih informacija.

Kada je reč o 25 opština koje pripadaju području odgovornosti programa EU PROGRES, situacija je daleko od poželjne. Analize pokazuju da su trenutno teritorije 16 opština potpuno pokrivene katastrom nepokretnosti. Kada je reč o digitalizaciji geoprostornih podataka, postoji određena zabrinutost, jer je prosečna pokrivenost opština georeferenciranim digitalnim mapama 33%, a postoje opštine u kojima je ova pokrivenost manja od 10%. Svega 12 opština opremljeno je ortofoto mapama.

S obzirom na ciljeve Zakona održavnom premeru i katastru, ovi podaci jasno pokazuju da je katastar nepokretnosti još jedno usko grlo u procesu planiranja i formulisanja infrastrukturnih projekata.

Efikasnost, a naročito brzina kojom se predmeti rešavaju, predstavlja još jedan problem. Zvanični podaci Republičkog geodetskog zavoda (RGZ) o broju rešenih predmeta iz zemljišnih knjiga i katastra nepokretnosti u periodu 1. januar – 31. decembar 2010. godine, objavljeni u Informatoru RGZ u oktobru 2011. godine, pokazuju da se procenat rešenih predmeta u regionalnim centrima kretao između 60% i 90%. Pažnju treba posvetiti i činjenici da je 20-25% predmeta rešenih 2010. godine preneto iz prethodne godine.

	Centar	1	Beograd		Kragujevac		Niš		Pančevo		Šabac	UKUPNO
			Zaječar		Kruševac				Užice			
	Br.		1	2	3	4	5	6	7	8	9	
Broj prenetih slučajeva	teren	3	9493	305	4536	1101	389	2731	24	852	1386	20817
	služba	4	22341	1364	10503	2714	2260	30419	4282	4426	2924	81233
	ukupno	5	31834	1669	15039	3815	2649	33150	4306	5278	4310	102050
Broj novih slučajeva	teren	6	20970	3362	15645	9017	6311	21574	907	10255	9859	97900
	služba	7	59809	12167	35202	25226	21723	79375	43657	22708	18428	318295
	ukupno	8	80779	15529	50847	34243	28034	100949	44564	32963	28287	416195
Broj rešenih slučajeva	teren	9	22099	2707	14695	8175	5640	16040	837	9565	9125	88883
	služba	10	45220	11114	34942	24633	21995	73470	40916	21546	18102	291938
	ukupno	11	67319	13821	49637	32808	27635	89510	41753	31111	27227	380821
Broj nerešenih slučajeva	teren	12	8364	960	5486	1943	1060	8265	94	1542	2120	29834
	služba	13	36930	2417	10763	3307	1988	36324	7023	5588	3250	107590
	ukupno	14	45294	3377	16249	5250	3048	44589	7117	7130	5370	137424
Broj izdatih izvoda	kopija planova	15	35797	6150	24838	17022	13988	35127	7663	15775	9698	166058
	rešenja /izveštaja	16	98744	52529	127098	134910	119160	222319	146848	88209	60138	1049955
Ukupan broj slučajeva			112613	17198	65886	38058	30683	134099	48870	38241	32597	518245
% rešenih slučajeva			60	80	75	86	90	67	85	81	84	73



Podaci prikupljeni u opštinama obuhvaćenim Programom EU PROGRES pokazuju sledeće:

- 1) Opštine ne troše istu količinu vremena na rešavanje jednog predmeta.
- 2) Opštini je, u proseku, potrebno između 30 i 60 dana da reši predmet, ali trajanje ovog perioda varira, između četiri dana do dve nedelje [za jednostavnije predmete] i nekoliko meseci, pa čak i godina.
- 3) U nekim opštinama pojedini predmeti stoje nerešeni od 2001. godine.

Kada se uzmu u obzir vreme potrebno za pripremu planske dokumentacije i prosečno vreme potrebno da se reše

nerešena imovinsko-pravna pitanja i dobije lokacijska dozvola, jasno je da investitor ne može da očekuje da rad na projektno-tehničkoj dokumentaciji počne za manje od šest meseci, u najboljem slučaju. Naravno da ovakva situacija definitivno ne doprinosi razvoju infrastrukture.

Da bi se rešavali neki od nabrojanih problema, opštinama treba pružiti pomoć kako bi obavile punu digitalizaciju i ažurirale geoprostorne podatke, čime će se obezbediti mnogo brže i delotvornije pružanje usluga, što je preduslov za proces planiranja razvoja infrastrukture, naročito u pogledu izdavanja dokumentacije neophodne za izgradnju industrijskih kapaciteta.

Finansijsko planiranje

Blagovremeno obezbeđivanje sredstava potrebnih da se preduzmu koraci nabrojani u prethodnim poglavljima presudno je za uspešno planiranje i realizaciju infrastrukturnih projekata. I teorija i praksa dokazuju da se dobri rezultati u sprovođenju lokalnih razvojnih aktivnosti postižu ako lokalna samouprava učestvuje sa 70-75% sopstvenih sredstava u realizaciji planiranih projekata, a preostalih 25-30% dolazi od države, odnosno iz komercijalnih i donatorskih izvora.

Analiza potreba lokalnih samouprava i stvarno raspoloživih izvora finansiranja jasno pokazuje da opštine u Srbiji, naročito one nedovoljno razvijene, ne mogu da računaju na gorenavedeni odnos kada planiraju i sprovode svoj infrastrukturni razvoj. Podaci iz analize u 25 opština obuhvaćenih Programom EU PROGRES pokazuju da ovim lokalnim samoupravama nedostaje između četiri i pet miliona evra samo za izradu projektno-tehničke dokumentacije za njihove prioritetne infrastrukturne projekte. Osim toga, analiza sredstava alociranih u budžetima ovih opština ukazuje na to da su iznosi sredstava koja se izdvajaju svake godine za ove svrhe mnogo niži od stvarnih potreba. Ovo se može pripisati, pre svega, činjenici da lokalne samouprave moraju da zadovolje ostale potrebe iz svojih skromnih budžeta, naročito potrebe direktnih korisnika lokalnih budžeta.

S obzirom na činjenicu da je Zakonom o izmenama i dopunama Zakona o finansiranju lokalne samouprave [Službeni glasnik RS, br. 47/11], koji se sprovodi od 1. oktobra 2011. godine, utvrđeno, između ostalog, da 80% poreza na zarade, koji se plaća prema mestu prebivališta radnika, pripada opštini u kojoj je njegovo prebivalište, opštinski budžeti će imati određene iznose sredstava koje će svakako moći da alociraju za formulisanje infrastrukturnih projekata. Od budžetske 2012. godine, to će promeniti tradicionalne odnose između opština, s jedne strane, i države i finansijskih institucija, sa druge, kada je reč o finansiranju i realizaciji infrastrukturnih projekata. Naime, lokalni infrastrukturni projekti neće se više sprovoditi kroz programe i projekte državnih organa i organizacija, već će planiranje, finansiranje i sprovođenje projekata uglavnom zavisiti od opštinskih tela, njihovih odluka i, uopšte, njihove spremnosti.

Pored izvora i obima finansiranja za razvoj infrastrukture, opštine se takođe suočavaju sa problemima koji se odnose na planiranje obima investicija u infrastrukturu i planiranje dugoročne dinamike investiranja.

Konkretno, Zakonom o budžetskom sistemu Srbije utvrđuje se proces pripreme, usvajanja i izvršenja budžeta jedinica lokalne samouprave. Sam proces pripreme i usvajanja budžeta jedinice lokalne samouprave za narednu finansijsku godinu traje od juna do decembra. Finansijska godina obuhvata period od 12 meseci, koji počinje 1. januara, a završava se 31. decembra kalendarske godine. Mada je zakonom predviđeno da se u procesu pripreme budžeta uzmu u obzir investicione potrebe ne samo za finansijsku godinu za koju se priprema budžet već i za naredne dve godine, ovaj pristup se ne reflektuje na određivanje prioriteta među infrastrukturnim projektima na lokalnom nivou. Kako ne postoje planovi kapitalnih investicija i master planovi infrastrukture, koji bi omogućili pun uvid u investicioni okvir i potrebu za infrastrukturnim projektima, s jedne strane, i jasno odredili prioritete među infrastrukturnim projektima i odredili njihovu korelaciju, s druge strane, razvoj infrastrukture se sveo na reagovanje na probleme koji su se pojavili ili određivanje prioriteta na osnovu subjektivnih ocena.

brj opština	Budžetski troškovi za plansku dokumentaciju (prostorni i urbanistički planovi)*						Budžetski troškovi za projektno-tehničku dokumentaciju i studije izvodljivosti					
	2008		2009		2010		2008		2009		2010	
	000 rsd	%	000 rsd	%	000 rsd	%	000 rsd	%	000 rsd	%	000 rsd	%
1 Novi Pazar	ND	ND	756	0.08%	2,256	0.10%	ND	ND	985	0.11%	4,507	0.19%
2 Tutin	1,952	0.49%	2,680	0.76%	ND	ND	8,970	2.26%	1,593	0.45%	ND	ND
3 Sjenica	37	0.01%	463	0.12%	ND	ND	0	0%	0	0%	ND	ND
4 Bosilegrad	309	0.22%	15	0.01%	ND	ND	0	0%	0	0%	ND	ND
5 Leskovac	ND	ND	1,696	0.09%	59,848	2.90%	ND	ND	0	0%	1,511	0.07%
6 Crna Trava	0	0%	0	0%	ND	ND	0	0%	0	0%	ND	ND
7 Nova Varoš	3,116	0.67%	4,257	1.15%	ND	ND	3,154	0.68%	10,274	2.78%	ND	ND
8 Trgovište	ND	ND	66	0.08%	68	0.05%	ND	ND	0	0%	0	0%
9 Žitorađa	0	0%	0	0%	ND	ND	0	0%	0	0%	ND	ND
10 Bujanovac	350	0.06%	123	0.02%	ND	ND	0	0%	509	0.09%	ND	ND
11 Madičin Han	0	0%	226	0.11%	ND	ND	0	0%	0	0%	ND	ND
12 Surdulica	3,195	0.97%	535	0.15%	ND	ND	0	0%	0	0%	ND	ND
13 Prijepolje	182	0.04%	0	0%	ND	ND	2,217	0.44%	5,756	1.14%	ND	ND
14 Blace	ND	ND	496	0.32%	ND	ND	ND	ND	1,000	0.64%	ND	ND
15 Raška	ND	ND	4,858	0.82%	1,806	0.29%	ND	ND	4,613	0.78%	10,025	1.63%
16 Lebane	ND	ND	0	0%	ND	ND	ND	ND	0	0%	ND	ND
17 Medveđa	88	0.04%	191	0.09%	ND	ND	ND	ND	1,534	0.76%	2,086	1.02%
18 Masotince	ND	ND	0	0%	ND	ND	ND	ND	0	0%	ND	ND
19 Priboj	ND	ND	0	0%	ND	ND	ND	ND	0	0%	ND	ND
20 Preševo	ND	ND	346	0.08%	115	0.02%	ND	ND	0	0%	0	0%
21 Vranje	888	0.07%	7,802	0.55%	ND	ND	7,744	0.64%	15,877	1.12%	ND	ND
22 Bojnik	217	0.18%	172	0.13%	ND	ND	610	0.49%	1,112	0.83%	ND	ND
23 Prokuplje	ND	ND	33,574	5.23%	ND	ND	ND	ND	1,000	0.16%	ND	ND

ND - podaci nisu dostupni



S obzirom na sve što je navedeno u prethodnom tekstu, neophodno je uvesti sistematizovan pristup investicionom planiranju u oblasti infrastrukture na lokalnom nivou. To se može postići tako što će se jasno definisati infrastrukturne potrebe u planovima kapitalnih investicija i master planovima infrastrukture i što će se budžetska sredstva planirati za vremenski period duži od godinu dana, tj. za period od tri godine, kako je predviđeno Zakonom o budžetskom sistemu.

Upravljanje projektima

Iskustva iz programa koje je finansirala Evropska unija, a koji su se fokusirali na podizanje kapaciteta opštinskih administracija u južnoj i jugozapadnoj Srbiji (npr. Program razvoja opština u jugozapadnoj Srbiji – PRO 1 i PRO 2, Program oporavka i razvoja opština – MIR 1 i MIR 2), ali i tekućeg programa EU PROGRES, prilično su slična i dovoljno relevantna da se izvede zaključak kako lokalne administracije nemaju kapacitete da na transparentan i odgovoran način upravljaju projektima. To se pokazalo i tokom sprovođenja projekata u kojima su lokalnim samoupravama dodeljena bespovratna sredstva pod uslovom da projekte sprovode u skladu sa zakonima Republike Srbije.

Identifikovani problemi su posledica nedovoljnih kapaciteta lokalnih samouprava u oblasti investicionog razvojnog planiranja i nedovoljnih stručnih znanja i veština opštinskih timova za moderno upravljanje projektnim ciklusom.

Postupci javnih nabavki se uglavnom sprovode bez poklanjanja dovoljno pažnje posebnim karakteristikama projekata. Većina službi javnih nabavki su nezavisne strukture i ne saraduju dovoljno sa stručnjacima, što je za posledicu imalo slab kvalitet tehničkih delova tenderskih paketa za nabavke u oblasti infrastrukture. Još uvek nije razvijena praksa, po kojoj precizni tehnički i opšti delovi tenderskog paketa čine osnovu za kvalitetno izvršenje aktivnosti tokom realizacije projekata. Razlozi za to leže u lošem kvalitetu projektno-tehničke dokumentacije, u kojoj se tokom poslednjih nekoliko decenija malo pažnje poklanjalo detaljnim specifikacijama i predračunima.

Modeli ugovora koji se koriste u praksi su izuzetno oskudni i njima nisu precizno utvrđena prava i obaveze ugovornih strana, što je često dovelo do sporova. Forme ugovora Međunarodnog saveza inženjera konsultanata (FIDIC), koje se sve više prihvataju širom sveta, jedva da se ikada primenjuju u lokalnim infrastrukturnim projektima. Konstatovano je i da ne postoji praksa ocenjivanja projekata, izuzev tehničkog pregleda kojim se označava završetak radova. Još uvek nije jasno uspostavljeno ni praćenje realizacije projekta.

Situacija se može popraviti ako se:

- ▶ poboljša proces javnih nabavki – obučavanjem službi za javne nabavke da rešavaju pitanja specifičnosti infrastrukturnih projekata
- ▶ uvedu FIDIC modeli ugovora u nabavku usluga, projektovanje, izgradnju i praćenje projekata [Crvena, Bela i Žuta knjiga]
- ▶ obezbedi praćenje projekata, njihovo okončanje i ocenjivanje – obučavanjem timova za praćenje i nadgledanje projekata u skladu sa principima dobrog upravljanja projektima.

Zaključak

Analize su pokazale da postojeće zakonodavstvo, naročito ono koje uređuje planiranje i izgradnju, ne predstavlja prepreku za pripremu tehničkih dokumenata potrebnih za prikupljanje sredstava i realizaciju lokalnih infrastrukturnih projekata. Međutim, planiranje uopšte, naročito ono koje se odnosi na realizaciju infrastrukturnih projekata kroz planove investicija, predstavlja oblast u kojoj opštinska rukovodstva i stručne službe moraju dalje da se usaglašavaju, i kratkoročno i dugoročno.

Lokalnim samoupravama nedostaje kvalitetna planska dokumentacija. Na primer, neuspeh nastojanja da se izrade i usvoje prostorni planovi, što su glavni dokumenti u kojima se daju smernice za dalje planiranje, predstavlja prvu prepreku u osmišljavanju infrastrukturnih projekata na lokalnom nivou. Osim toga, usvojeni lokalni planovi često ne odražavaju stvarne razvojne potrebe. U slučaju planova detaljne regulacije, oni se veoma često izrađuju samo kada se pojavi mogućnost ulaganja u konkretan projekat. Kako izrada i usvajanje takvih planova mogu da potraju nekoliko meseci, ovaj pristup može da obeshrabri finansijere i da rezultira odustajanjem od investicija. Konačno, takva situacija je rezultat toga što u opštinama ne postoje kapaciteti za izradu planske dokumentacije, kao i finansijskih ograničenja koja ih sprečavaju da povere ove poslove trećim licima.

Nedostaci procesa planiranja se dodatno pogoršavaju zbog godišnjeg sistema budžetiranja. Nepostojanje dugoročnih planova investicija svodi proces planiranja budžeta na raspodelu budžetskih sredstava budžetskim korisnicima u skladu sa njihovim potrebama, bez jasno definisane razvojne komponente. Opštine će morati da planiraju sredstva za pripremu projekata u okviru svojih budžeta jer to nije uobičajeno za međunarodne organizacije [mada nije nepoznato] ili državu kroz njene sektorske programe, kako bi obezbedile sredstva za pripremu projekata.

Postoje jasne naznake da je katastar nepokretnosti još jedno usko grlo u procesu planiranja i formulisanja infrastrukturnih projekata. Opštinama treba pružiti pomoć u sprovođenju pune digitalizacije i u ažuriranju njihovih geoprostornih podataka, čime će se osigurati mnogo brže i mnogo delotvornije pružanje usluga, što je preduslov za proces planiranja razvoja infrastrukture.

Postupci javnih nabavki se često sprovode bez posvećivanja veće pažnje specifičnostima projekata, što dovodi do lošeg kvaliteta tehničkih delova tenderskih paketa koji se odnose na nabavke u oblasti infrastrukture. Kada se nabavka završi, ugovori koji se sklapaju sa realizatorima imaju oskudan sadržaj i njima se ne utvrđuju precizno prava i dužnosti ugovornih strana, što često dovodi do sporova.

Na kraju, uz pretpostavku da će veliki broj opština u nekom trenutku uspeti da započne narednu budžetsku godinu sa pripremljenom projektno-tehničkom dokumentacijom, u kvalitetnom zakonodavnom okruženju, sa izrađenim planovima razvoja i investicija i izdvojenim sredstvima za izradu projektno-tehničke dokumentacije, one će morati da imaju osoblje obučeno za upravljanje projektima. Takva znanja se traže i od rukovodilaca, načelnika opštinskih odeljenja, i od onih koji se nalaze u opštinskim telima, javnim komunalnim preduzećima, javnim ustanovama i drugim pravnim licima čiji je osnivač opština.

Ako Srbija želi da promoviše investicije, rešava socio-ekonomske probleme, ostvari dugoročnije pozitivne demografske efekte i stvori poslovno okruženje koje omogućava održivi privredni rast, onda će morati da počne da upravlja svojim projektima u skladu sa zakonskim okvirom, odnosno poštujući principe dobrog upravljanja.

Preporuke

Vladi Srbije

- 1 Da pojača praćenje rada Republičkog geodetskog zavoda (RGZ) i da obezbedi pojačanu odgovornost i transparentnost. Ovo je moguće postići uvođenjem novih i poboljšanjem postojećih politika i mera vezanih za nadgledanje RGZ, uz uspostavljanje jasnih linija odgovornosti.
- 2 Da omogući i proširi programe učenja za lokalne samouprave u oblasti javnih nabavki, upravljanja projektima, FIDIC modela ugovora i ostalih propisa i alata značajnih za razvoj infrastrukture na lokalnom i regionalnom nivou.
- 3 Da razmotri pružanje finansijske i tehničke pomoći opštinama za izradu planske i tehničke dokumentacije za infrastrukturne projekte. Da usmeri pomoć donatorske zajednice i olakša njeno pružanje u datoj oblasti.

Republičkom geodetskom zavodu

- 4 Da uložiti dodatne napore u poboljšanje kvaliteta katastarskih podataka i da unapredi standarde i doslednost pruženih usluga, naročito u pogledu vremenskih rokova i zahteva prema korisnicima.
- 5 Da poboljša internu odgovornost i poveća ukupnu transparentnost u radu kada je reč o pružanju usluga klijentima. Ovo može da obuhvati, između ostalog, i preformulisanje nekih postojećih internih politika, odnosno uvođenje novih.

Opštinama

- 6 Svaki infrastrukturni projekat treba da ima organizaciju koja obuhvata relevantne zainteresovane strane, odnosno zaposlene u opštinama koji imaju neophodna stručna znanja i iskustvo kako bi se osiguralo da se tehnički, pravni, finansijski i ostali važni aspekti intervencije rešavaju na pravilan način. Kada ne postoje stručna znanja za konkretnu oblast u samoj instituciji, opštine treba da razmotre mogućnost angažovanja spoljnih konsultanata.
- 7 Da organizuju i pomognu, kada je to moguće i svrsishodno, u saradnji sa resornim organima na nacionalnom nivou, obuku odgovarajućih zaposlenih u opštinama u oblasti javnih nabavki, upravljanja projektima i FIDIC modela ugovora.
- 8 Da razmotre uvođenje višegodišnjih planova kapitalnih investicija i srednjoročnih budžetskih projekcija za velike infrastrukturne projekte, u skladu sa odgovarajućim nacionalnim okvirom i zakonodavstvom.
- 9 Da razmotre formulisanje i realizaciju većeg broja infrastrukturnih projekata koji doprinose stvaranju sredine pogodne za investicije i otvaranje radnih mesta.
- 10 Da uvide važnost toga da plansku i tehničku dokumentaciju za razvijanje infrastrukturnih projekata pripreme na vreme. Da aktivno traže mogućnosti da pomognu izradu dokumentacije koristeći raspoloživa opštinska, državna ili donatorska sredstva.

Donatorskoj zajednici

- 11 Da pruži finansijsku i tehničku podršku Vladi Srbije i opštinama za sprovođenje preporuka navedenih u prethodnom tekstu.

Prepreke u razvoju infrastrukture

Izdavač: Ujedinjene nacije – Program za razvoj / Kancelarija Ujedinjenih nacija za projektne usluge [UNOPS]

Za izdavača: Grem Tindal

Autori: Dušan Čukić, Jasmina Ilić, Goran Radovanović, Branislav Pejčić, Marko Vujačić

Urednici: Aleksandra Radetić i Marko Vujačić

Lektura: Vlado Đukanović

Dizajn i priprema: KontraStudio.com

Tiraž: 500 primeraka

Štampa: Cicero d.o.o. Beograd

ISBN 978-86-916399-1-4

ISBN 978-86-916399-0-7

Izradu ove publikacije pomogli su Evropska unija i Vlada Švajcarske preko Programa evropskog partnerstva sa opštinama EU PROGRES. Program EU PROGRES je isključivo odgovoran za sadržaj publikacije i on ne predstavlja neophodno stavove Evropske unije i Vlade Švajcarske. Prokuplje 2013.

Program evropskog partnerstva sa opštinama EU PROGRES
Timočka 4, 18400 Prokuplje
www.euprogres.org

euprogres ▶▶



Program Investira EU



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra
Swiss Agency for Development
and Cooperation SDC



UNOPS

Sponsored program

Program evropskog partnerstva sa opštinama

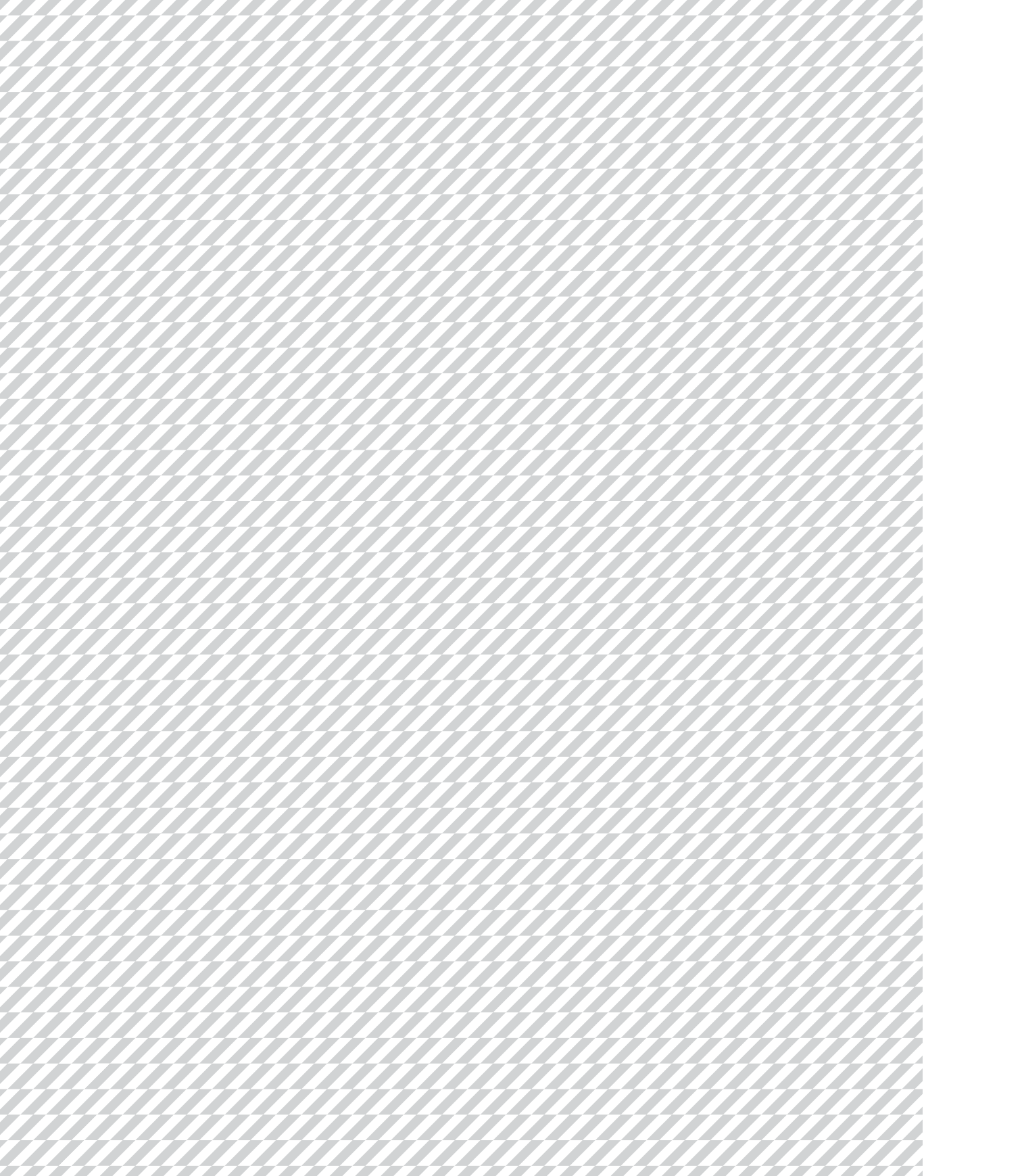
CIP – Katalogizacija u publikaciji
Narodna biblioteka Srbije, Beograd

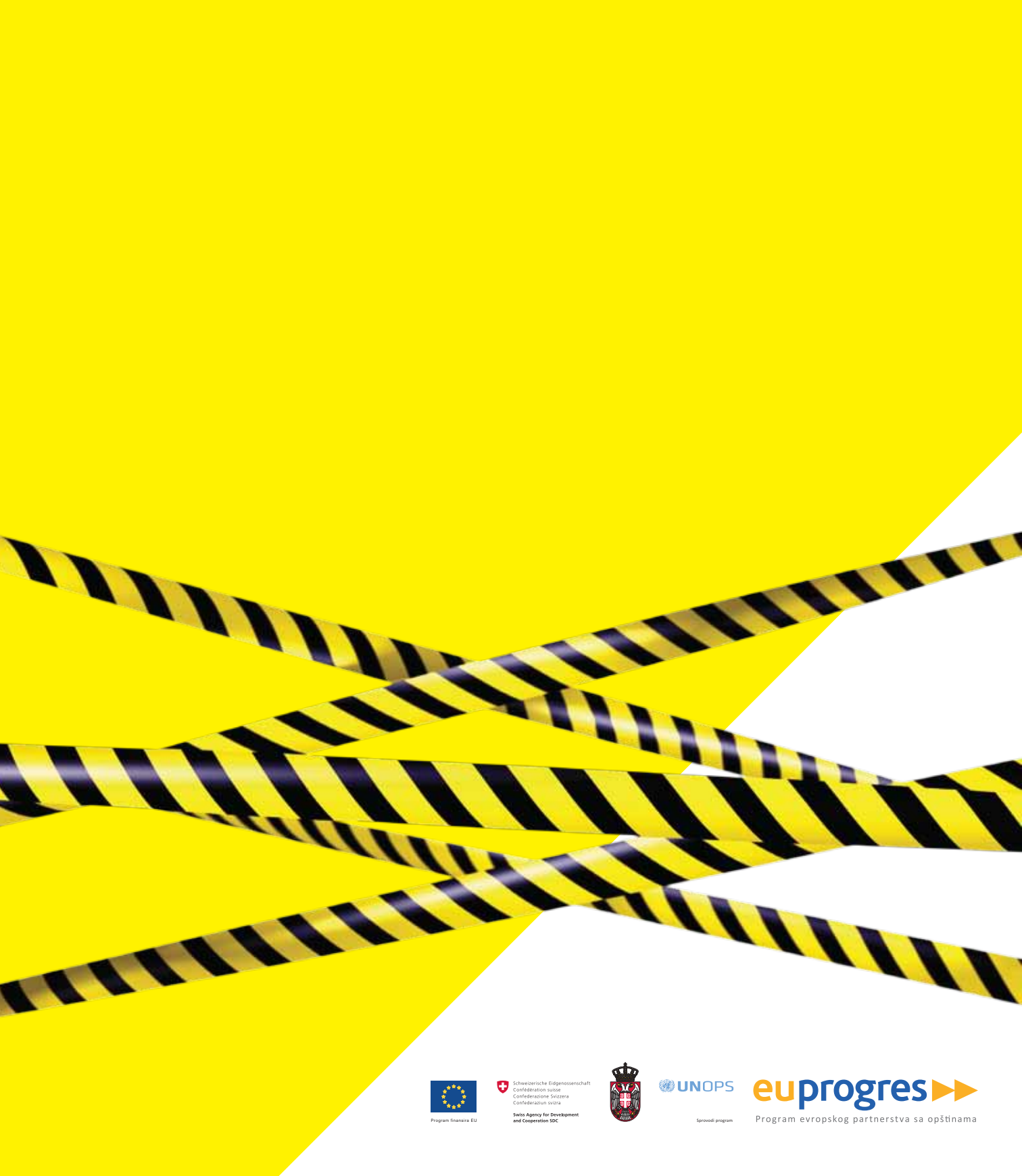
005.8:352.07
338.49:336.13

PREPREKE u razvoju infrastrukture /
[autori Dušan Čukić ... et al.], – Prokuplje
: Ujedinjene nacije – Program za razvoj,
Kancelarija Ujedinjenih nacija za projektne
usluge [UNOPS], 2013 (Beograd : Cicero). – 31
str. : ilustr. ; 30 cm. – [Program evropskog
partnerstva sa opštinama EU PROGRES]

Kor. nasl. – Podaci o autorima preuzeti iz
kolofona. – Tiraž 500.

ISBN 978-86-916399-1-4
ISBN 978-86-916399-0-7 [za izdavačku celinu]
1. Čukić, Dušan, 1972- [autor]
a) Upravljaње projektima - Lokalna
samouprava b) Privredna infrastruktura -
Finansiranje
COBISS.SR-ID 197431052





Program finansirana EU



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Swiss Agency for Development
and Cooperation SDC



Sarajevski program

euprogres ▶▶

Program evropskog partnerstva sa opštinama