

Универзитет у Нишу
Правни факултет

МАСТЕР (ЗАВРШНИ) РАД

**ФУНКЦИОНАЛНИ АСПЕКТИ
ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИЈЕ**

Институције локалне самоуправе

Ментор :
др Дејан Вучетић

Студент:
Јована Крстић, М002/12

Ниш, 2014. година

САДРЖАЈ

I УВОД.....	3
1. Појам децентрализације.....	5
2. Подела послова на изворне и поверене.....	8
3. Самоуправни (сопствени) делокруг.....	11
3.1. Основне правне технике за одређивање самоуправног делокруга.....	15
4. Пренесени делокруг.....	18
5. Функционални аспекти децентрализације Републике Србије.....	21
6. Функционална анализа.....	27
7. Децентрализација послова у упоредном праву.....	30
8. Град Лесковац	37
8.1. Финансирање послова града Лесковца	43
8.2. Контрола над вршењем послова.....	45
8.3. Оцена степена успешности децентрализације у Лесковцу.....	46
II ЗАКЉУЧАК	49
Литература	54

I УВОД

Циљ овог рада је да се изнесе виђење децентрализације у смислу преношења функција нижим органима тј. да се покаже како се путем анализе послова може утврдити стваран положај, степен самосталности, као и јачина локалне самоуправе и њен однос према држави. Циљ је и да се покаже како се процесом децентрализације може утицати на ефикасност јавног сектора и како се на тај начин може подстаћи развој државе и боље стање за све грађане, као и да се укаже на то у којој мери и како се децентрализација треба применити да би она била делотворна. Значај теме рада непосредно произилази из значаја локалне самоуправе и степена њене децентрализације. За оцену демократије и стања у коме се налази политички систем једне државе битан елемент, тј. критеријум су делокруг и надлежност, обим и однос државних и недржавних послова. Управо кроз децентрализоване послове управе показује се постојање децентрализације у једној држави и у којој мери је она и заиста остварена.

У свим државама постоји перманентна борба централних, државних органа и локалних. Како би сачували своју надмоћ, већи утицај и већи степен контроле над локалним, централни органи настоје да за себе присвоје и задрже што већи број послова, да буду доминантни и надређени, а с друге стране, локални органи се боре за проширење своје надлежности, а самим тим и за већу самосталност у одлучивању о финансијским средствима, пројектима развоја, као и о питањима која се тичу интереса њиховог локалног становништва.

Иако се централни органи боре за очување што већег броја послова за себе, без децентрализације послова тј. функција нема доброг и квалитетног система управљања. Децентрализација утиче на повећање ефикасности рада целокупне државне организације. Потребе и интереси становништва различитих делова државе се разликују, локални органи су најближи локалном становништву и они на најбољи начин могу одговорити потребама тог становништва. По својој природи и карактеру већина јавних послова су подложни примени децентрализације и не мора их обављати искључиво централна државна управа, ту нпр. спадају послови социјалне заштите, јавне службе итд. Посматрано са

управно-техничке стране мањи број послова се мора обављати искључиво на нивоу државне управе, а у те послове би се могли навести инострани послови, послови одбране. Према погодности за децентрализацију могуће је извршити рангирање послова и притом се мора имати у обзир какве ће бити последице њиховог обављања, степен техничке сложености и могућности за њихово обављање, степен наплативости при њиховом вршењу. За неке послове није неопходно да буду у надлежности само једног одређеног нивоа власти. Тако у многим врстама јавних служби, не само да постоји могућност заједничког вршења послова већ постоји и обавеза сарадње више нивоа власти да би се услуга пружила ефикасно и на најбољи начин.

Да би дошли до саме теме рада, најпре ће у раду бити представљен појам децентрализације и њене основне карактеристике. Највише пажње биће поклоњено функционалном аспекту, тј. дубљој и подробнијој анализи послова јединица децентрализације. У раду ће бити изнети критеријуми и подела послова на изворне (односно послове самоуправног делокруга) и поверене послове. Да би се направила разлика међу овим пословима и повукла црта разграничења, биће описана својства ових послова, органи од стране којих се врше, начин на који се врше, ко врши контролу над њиховим обављањем, као и извори финансирања. Затим следи анализа послова локалне самоуправе у Републици Србији уз анализу Устава, Закона о локалној самоуправи, Закона о територијалној организацији као и других секторских закона из ове области. У раду је један део посвећен функционалној анализи и њеном значењу. Како се одређена појава не може посматрати издвојено од контекста и како би се она боље разумела и објаснила, потребно је узети је за неки шири круг посматрања тј. треба је посматрати у ширем контексту повезаних односа и појава, тако је у овом раду у циљу упоређивања и анализе, посматрана и децентрализација послова у упоредном праву. Поред анализе Устава, Закона о локалној самоуправи, секторских закона, биће извршена и анализа Статута Града Лесковца, Одлуке о градској управи града Лесковца, Пословника о раду Скупштине града Лесковца и других локалних аката, биће дат приказ структуре органа Града Лесковца, њихове надлежности, извори финансирања као и успешност процеса децентрализације у односу на Град

Лесковац. Закључком ће бити обухваћен осврт на рад, на достигнуте нивое и степен децентрализације као и тенденције које се у савременим државама јављају, као и на све позитивне и негативне стране, тј. предности и мане децентрализације.

1. Појам децентрализације

У нашој домаћој литератури постоје бројна дефинисања појма децентрализације. Она се дефинише као појава, процес и поступак. Дефиниције полазе од уставноправног, политичког, управноправног аспекта, али у свим верзијама дефинисања, суштина децентрализације је углавном иста.

Децентрализација се може посматрати као једна појава која обухвата, тј. састоји се из два елемента, она представља стање, које је посматрамо онакво какво оно заиста јесте, то је статички елемент, а уједно децентрализацију можемо посматрати као појаву, тј. процес који и даље тече, једно стање које је подложно даљој промени, па у том смислу могу се посматрати динамичке карактеристике децентрализације. Децентрализацију пре свега треба посматрати као један процес који је у вези са диференцијацијом (разврставањем) управних институција и организација. (Вучетић, 2007,906).

Децентрализација је слабљење утицаја центра неког система у односу на делове тога система, при чему делови система имају већу самосталност и другачији положај у односу на центар. Децентрализација представља и пренос послова на локалне органе, а о којем увек одлучује централна државна власт (Пусић, 1981).

Послови који изворно припадају држави, а најчешће се ради о извршним и управним, преносе са државних на локалне органе. Пренос послова мора бити регулисан законом.

Насупрот појму децентрализације је појам централизације (Томић, 2002). Супротно појму централизације који подразумева препуштање извршавања послова и задатака и поверавање на самостално вршење одређеним организационим целинама и овлашћеним лицима, децентрализација представља преношење овлашћења на ниже јединице које имају одређену самосталност и које

су у могућности да саме одлуче на који начин ће посао обавити и када ће приступити његовом обављању и у том погледу централни органи не могу вршити утицај на њих (Лилић, Димитријевић, Марковић, 2004).

Централизацију можемо посматрати у организационом и функционалном смислу. У организационом смислу централизација подразумева вршење послова односно управљање организацијом из једног центра. Центар издаје налоге за извршење задатака и послова, а уједно врши контролу над извршењем истих. Насупрот томе, децентрализација у организационом смислу значи да се управљање организацијом одвија из више центара и да локални органи врше власт и обављају послове на својој територији, односно ужем делу државе, за разлику од централних органа чија се надлежност простире на читавој државној територији. Када је реч о централизацији у функционалном смислу јако је значајан утицај централних органа, као и њихова контрола над радом и извршавањем послова од стране локалних органа. Што је већи утицај и контрола централних органа над радом локалних органа, израженија је централизација, док слабљење утицаја и контроле од стране централних органа говори о постојању децентрализације.

Ради бољег разјашњења карактеристика децентрализације и истицања битних разлика међу појмовима, треба објаснити и појам деконцентрације. Деконцентрација представља преношење одређених надлежности са централних органа на органе који су им подређени и који су нижи у односу на њих на хијерархијској лествици. То су органи који немају свој правни субјективитет већ егзистирају у оквиру централног органа и његови су представници на локалном нивоу. О постојању децентрализације може се говорити само у случају када су локални органи, којима се преносе надлежности, органи са својим правним субјективитетом, који имају самосталност у раду и независни су од централне државне власти.

Појам децентрализација има свој корен речи у латинским речима *de* и *centrum*, а што на латинском значи- од центра. Децентрализација означава пронос власти са једног на друго лице јавног права, где оно лице на које је извршен пренос власти није под хијерархијским, тј. надзором вишег органа. Пренос власти на недржавне субјекте јавног права са својством правног лица јавног права, а који

нису под хијерархијским надзором централне управе, означава праву децентрализацију. Када се власт одлучивања преноси на субјекте који нису правна лица јавног права, а који су притом под хијерархијским надзором органа који врши пренос власти, ради се о неправој односно управној децентрализацији (Томић, 2002). Управна децентрализација је управо деконцентрација, а чије је значење објашњено у тексту.

Као вид децентрализације може се навести и деволуција. Постоје схватања у правцу да је **деволуција** управо права децентрализација јер код ње се поред преношења власти одлучивања са централних државних на недржавне субјекте, преноси и законодавна власт. Уколико би пренета законодавна власт значила и право локалних органа да сами доносе законе у материјалном смислу, којима би се регулисали односи становништва дела државне територије где се локални орган налази, онда се може рећи да постоји аутономија. Аутономија је реч грчког порекла која има значење-самозаконодавство (Вучетић, 2007).

Европска повеља о локалној самоуправи на један генералан начин регулише пренос послова државних органа на локалну самоуправу и управо је тај пренос послова регулисан једним генералним стандардом. Да би децентрализација дала своје позитивне резултате, морају се увек имати у виду објективни и субјективни моменти. Наиме, у објективне услове спадају степен друштвено-економског развоја, политичке прилике у земљи, ниво демократије који је остварен, историјске претпоставке итд. Као субјективан моменат или услов узима се кадровска оспособљеност, људски фактор који је способан да изнесе процес децентрализације.

На крају, важно је поменути да је за децентрализацију и њено остварење јако битно постојање финансијске аутономије. Да би се остварила локална самоуправа, локални органи морају имати сопствене изворе прихода поред финансијских средстава које добијају од државе. Да би локални органи обављали квалитетно послове, они морају имати и финансијска средства. Централна власт при преношењу послова на локалне органе дужна је да обезбеди и средства за обављање послова како би послови били обављени адекватно.

С обзиром да је тема рада везана за децентрализацију послова централне управе, треба напоменути то да се полазећи од сваког конкретног посла може се утврдити који је посао више, а који мање подложен децентрализацији. У складу са тим могу се правити и шеме послова од оних који су најнепогоднији ка погоднијим пословима за децентрализацију. Као најнепогоднији су санитарни послови, послови производње и преноса електричне енергије, железнице, телефонија, аеродроми док су најпогоднији послови попут сакупљања смећа, производња и чување воде, дистрибуција енергије, дистрибуција воде итд.

2. Подела послова на изворне и поверене

Органи локалне самоуправе обављају послове који се могу поделити у две врсте. Прву врсту представљају **изворни** или самостални послови док другој групи припадају **поверени послови**, послови које органи локалне самоуправе обављају на основу сагласности и дозволе централних органа управе. Као и код сваке поделе и код поделе послова локалне самоуправе узимају се у обзир одређени критеријуми који представљају и основ поделе. У овом случају као критеријуми узимају се: самосталност у обављању послова, степен утицаја централне власти, врста контроле коју врши централна власт и интерес који се остварује реализацијом послова. Како ће подела послова бити извршена у једној држави, зависи и од тога како је постављен локални систем управљања и од каквог је он значаја за државу.

У зависности од интереса који се остварује при обављању неког посла врши се и декларација послова. Наиме, уколико је интерес са претежним локалним својствима и ако његово остварење одговара и од важности је за становништво одређеног дела државне територије, ако се при његовој реализацији консултује локално становништво и даје му се могућност да одлучује, а поврх свега у том случају држава жели и да се ослободи или тачније подели одговорност са органима локалне самоуправе, тада се обављање послова препушта локалним органима.

Иако је битно извршити анализу послова, сагледати да ли их обављају централни, државни органи или су пак они препуштени органима локалне самоуправе на обављање. Кроз поделу послова може се видети да ли локални органи имају шири спектар послова у својој надлежности, какав је однос државе према њима у тој ситуацији, каква је контрола и која су им средства на располагању, једном речју може се видети да ли децентрализација у функционалном смислу постоји или је држава „приграбила“ све послове за себе и држи све под својом контролом. Путем поделе послова може се утврдити и однос централних и локалних органа.

Постоји више модалитета преношења послова локалним органима односно органима децентрализације од стране централних органа управе. Централни органи преношење послова могу вршити путем закона, где је на уопштен начин регулисан начин преноса који важи за све органе локалне самоуправе, затим то могу чинити путем уговора који се закључује између централне државне власти и конкретне јединице децентрализације и на крају, преношење послова може се извршити на тај начин што више јединица локалне самоуправе међусобно ствара удружења, па она, тако оформљена закључују споразуме са централним државним органима (Вучетић, 2012).

Већ је наведено да органи локалне самоуправе обављају изворне и поверене послове. Изворни послови су послови изворне надлежности, са карактеристичним локалним својствима и преко којих се изражавају непосредни интереси локалног становништва. Обављањем ових послова реализују се и решавају питања и проблеми локалног значаја. Изворни послови потврђују идентитет органа локалне самоуправе. Поверени послови су послови са карактеристикама својственим државним пословима. Они представљају акте власти. Иако се обављају од стране локалних органа они се не сматрају локалним јер је експлицитан државни интерес у њиховом обављању.

У зависности од врсте послова који обављају, локални органи имају и различит степен самосталности у раду, различит је надзор, као и изворе финансирања. При обављању локалних послова постоји самосталност и независност у односу на органе централне државне управе. Држава контролише

само да ли је то њихово обављање у складу са Уставом и законом и не постоји хијерархијски назор. Код поверених послова, органи локалне самоуправе нису самостални. Држава издаје упутства локалним органима и има право заповедања. Локални органи се морају држати датих упутстава. Ради прилагођавања локалним потребама, локални органи могу доносити само допунске прописе ради приближавања локалним условима. Над овим пословима врши се перманентна контрола законитости, ефикасности, па и целисходности. Локални послови финансирају се из сопствених средстава. Средства за финансирање поверених послова обезбеђује држава јер је њихово квалитетно обављање у њеном интересу (Блажић, 2007).

У оквиру овог наслова, важно је поменути континентални систем и његове карактеристике, тачније карактеристике његових најзначајнијих модела- француског и немачког, при подели послова на изворне и поверене.

Француски модел предвиђа да су јединице децентрализације субјекти јавног права који имају статус правног лица. Ове јединице имају своје органе које грађани бирају демократским путем на изборима. Јединице обављају јединствене послове и уопште се не може говорити о било каквој подели на изворне и поверене послове. Таква подела по француском моделу не постоји. Овакво схватање надлежности јединица децентрализације назива се монистичким концепцијом. Насупрот овој концепцији и француском моделу постоји и германски модел. Германски модел карактерише двоструки и једноструки колосек при подели послова. Управо једноструки колосек обухвата поделу на изворне и пренесене послове. Двоструки колосек означава такву појаву при којој се послови везани за одређени део државне територије на тој територији обављају од стране локалних органа, али истовремено се обављају и од стране филијала односно подручних органа централне управе. Једноструки колосек подразумева обављање послова само од стране органа локалне самоуправе (Вучетић, 2012).

Савремене тенденције огледају се у комбиновању децентрализације и позитивних страна деконцентрације. Све су веће тежње да се превазиђе традиционална подела на изворне и поверене послове. Државе улажу напор у стварање ефикасних

механизама за повезивање органа, за њихову координацију и сарадњу и самим тим за стварање позитивног амбијента за развој управног система.

3. Самоуправни (сопствени) делокруг

Сопствени послови представљају послове изворног делокруга и њих јединица децентрализације обавља у функцији остваривања локалне самоуправе, а на основу Устава и закона. Сопствени послови су од непосредног интереса за грађане, па су из тог разлога утврђени као изворна надлежност јединице локалне самоуправе (Савовић, 2005). У њиховом обављању јединица је самостална и независна у односу на централну државну власт и она сама обезбеђује реализацију ових послова. Битна одлика сопствених послова је и начин на који се финансира њихово вршење. Локални органи сами обезбеђују средства и финансирају послове из сопственог буџета. Финансијска самосталност је јако значајан моменат у одређивању степена самосталности јер уколико јединица зависи у раду од тога колико ће средстава бити издвојено за њено пословање, онда се не може рећи да је она у обављању послова самостална и независна.

Локални послови су послови које одликује локални карактер. То су послови које јединица децентрализације самостално обавља, управо из разлога што се они приближавају локалном становништву односно корисницима. Ови послови се одвијају у непосредној близини грађана, они имају контролни утицај и надзор над оним што локална самоуправа ради. Приближавањем послова јачају се везе између локалне власти и локалног становништва, грађани као партнери и као корисници услуга доживљавају локалну управу другачије, она поприма мекши облик и почиње да буде јавна служба са људским ликом. Она је та која је у служби грађана, која је подређена њима, а не она која ће над њима вршити „туторство“. Локални органи обављају послове који су од непосредног интереса за грађане, послови који су уско везани за живот и рад локалног становништва. То су послови из различитих сфера друштвеног живота и што је већи њихов број, може се рећи да је децентрализација на вишем нивоу, да постоји правна држава и да није све подређено хладном и строгом централном државном апарату, који влада људима.

Систем у коме постоје самостални послови јединица децентрализације је систем са доста гipкoсти, систем који поштује потребе својих грађана и који им излази у сусрет. Овакав систем има значајних предности у организационом и кадровском смислу. Локални органи имају своје кадрове, свој људски потенцијал који обавља сопствене послове и на тај начин се врши деконцентрација управне бирократије, спречава се нагомилавање кадра у централном органу управе. У државама у којима постоје вишестраначке владе, а таквих је пуно, децентрализација послова доприноси томе да јединице децентрализације послове обављају самостално и оне не морају бити под строгом хијерархијском палицом политичких моћника у врху. Путем постојања сопствених послова спречава се настанак такве ситуације у којој ће владајућа партија бити господар свих послова јавне управе (Блажић, 2007).

Самосталност вршења локалних послова огледа се у томе како се врши првостепени и другостепени управни поступак. Код сопственог делокруга и првостепени и другостепени управни поступак врше се на локалном нивоу. Централни органи државне управе не располажу средствима утицаја и надзорним инстанционим овлашћењима. Над обављањем сопствених послова државни органи могу вршити само контролу законитости. Ову контролу могу вршити следећи органи: влада, парламент и судови, као и органи управе. Идеал коме треба тежити је судска контрола управе као што је то у Енглеској. Најобјективнија и ослобођена од политичких уплитања била би контрола коју ће вршити независни и непристрасни судови. У циљу задовољења локалних интереса, локалној самоуправи се могу дати специјална законска овлашћења и то од стране скупштине, али и том случају она мора поступати у складу са законом.

Јединице децентрализације изворне послове обављају самостално и у теорији постоје таква утемељења. Међутим, кад се дубље сагледа стање ствари, исход указује на то да је у пракси све другачије. Иако се говори о самосталности јединица, постоје разни облици и форме утицаја државе на обављање локалних послова. Наведено је да држава не контролише целисходност обављања послова локалне самоуправе, али може се десити и то да сама држава са аспекта интереса територијалне јединице испитује целисходност неког посла и да без њеног одобрења јединица тај посао не може обављати. Такво понашање државе у

одређеним случајевима може бити од користи и за њу саму, али и за локалну јединицу, али такво понашање је у супротности са начелима локалне самоуправе које предвиђа Европска повеља о локалној самоуправи. Повељом је прописано да су овлашћења дата локалној самоуправи потпуна и ексклузивна и да централна власт или регионална не смеју да на било који начин нарушавају и ограничавају та овлашћења локалне самоуправе, осим у ситуацијама предвиђеним законом (Европска повеља о локалној самоуправи, члан 4.став.4).

Када би се сагледали обим и структура послова локалне самоуправе, може се видети да су најзначајнији управани послови или функције у тој структури, али локална самоуправа по природи ствари не може обављати све управне послове. Као пример послова које локална самоуправа не може обављати могу се навести војни или инострани послови, овакви послови су у искључивој надлежности државе.

У обављању послова, иако је самостална, локална самоуправа је ипак подређена држави, а подређеност се огледа у томе да све јавноправне послове које она обавља мора обављати у складу са законима и прописима које доноси држава.

Законом о локалној самоуправи предвиђено је који су то обавезни послови који спадају у самосталне послове локалне самоуправе, као и посебним материјалним законима. Локална самоуправа обавља и „презумптивне послове“, тј. послове који нису законом или другим прописом утврђени као надлежност државних органа и организација.

Држава кроз самосталне послове, које врши јединица децентрализације, настоји да свим грађанима те јединице услуге буду доступне под једнаким условима, при чему јединица обавља послове на свој начин, сама одлучује када и како ће их вршити и финансира их сопственим финансијским средствима. Обавезни самоуправни послови представљају битне локалне службе. У обављању служби постављају се стандарди на државном нивоу, зато што је држави битна уједначеност поступања на целој њеној територији и одговарајући степен једнакости, па се локалне јединице дужне да се придржавају задатих стандарда. Као области у којима је битно да постоји једнакост у целој држави могу се навести здравство и образовање (Марсоу, према Вучетић, 2012).

Да би се основале јавне службе, законодавац је тачно одредио услове под којима је то могуће. Јавне службе, као што је већ наведено, су јако битне за живот и рад локалног становништва, међутим да би дошло до њиховог оснивања мора се радити о таквој делатности која је незаменљива и услов је живота и рада становника. Још један додатни елемент који треба бити испуњен је тај да се обављање такве делатности не може са сигурношћу поверити неком приватном субјекту јер би се довело у питање квалитетно и ефикасно задовољавање потребе грађана. Као други услов могла би се навести потреба две или више јединица да заједничким напорима и деловањем обезбеде оставарење интереса својих грађана. У том случају влада може захтевати да јединице заједнички обезбеде вршење таквих послова.

Битно је напоменути врсте обавезних сопствених послова, па се као обавезни наводе послови у вези доношења:

- планова и програма развоја;
- буџета и завршног рачуна;
- просторних и урбанистичких планова;
- програма уређења грађевинског земљишта;
- планова у вези капиталне и инвестиционе политике;
- програма који се тичу заштите животне средине;
- планова и програма у појединим управним областима у складу са посебним законом;

Општина је основна јединица локалне самоуправе и у циљу додатног разјашњења биће дати примери конкретних послова које она обавља. У складу са законом она уређује и обезбеђује: услове за обављање и развој комуналних делатности; вршење послова уређења, коришћења и заштите грађевинског земљишта; услове за развој предузетништва; дечију заштиту која се односи на одмор и рекреацију деце, смештај, исхрану и друге додатне облике дечије заштите; социјалну заштиту која се односи на кућну негу и кућну помоћ старијим лицима и инвалидима, решавање стамбених питања лица у стању социјалне потребе и додатних облика социјалне заштите; јавни превоз путника у локалном саобраћају; коришћење пословног простора; услове за очување и заштиту природних

вредности; послове утврђивања, наплате и контроле локалних јавних прихода; односе у области становања, ствара услове за одржавање и заштиту стамбених права и заштиту права етажних власника; услове грађења и употребу објеката; услове за информисање локалног становништва; услове за заштиту од елементарних непогода, пожара, експлозија и других ванредних догађаја и ствара услове за њихово отклањање; услове за унапређивање спорта и физичке културе стварањем услова за рекреацију деце, омладине и одраслих, изградњу и одржавање објеката физичке културе и развијањем међуопштинске сарадње; услове за заштиту споменика и спомен обележја локалног значаја; надзор и заштиту од буке; архивске делатности од локалног значаја; услове за развој издавачке делатности; услове за линијску пловидбу на својој територији; радно време и услове за рад објеката који пружају услуге грађанима итд.

Како су поменути презумптивни или претпостављени послови јединица локалне самоуправе, треба рећи да они спадају у групу сопствених послова ових јединица ако нису у надлежности државних органа или других органа и организација. На овај начин напушта се досадашњи систем презумптивне надлежности који је бис у корист државних органа.

3.1. Основне правне технике за одређивање самоуправног делокруга

У правној теорији, као и у пракси, постоје три начина одређивања послова из самоуправног делокруга. Ту спадају принцип енумерације, принцип генералне клаузуле као и комбиновани метод.

Енумерација или принцип набрајања значи да су послови самоуправног делокруга децидно побројани, па се тако тачно зна да ли посао спада у посао самоуправног делокруга или не. Локалним пословима сматрају се послови који су као такви одређени законом, уредбама и другим прописима. Принцип енумерације карактеристичан је за енглески систем и одликује се тиме што постоји могућност прописивања истих послова за јединице исте врсте или путем „private bills“ само за поједине локалне јединице-на овај начин послови се боље прилагођавају потребама становништва и на бољи начин се задовољава локални интерес.

Позитивне стране принципа енумерације генерално огледају се у томе да су тачно одређени послови који спадају у надлежност локалних јединица, да не може доћи до позитивног или негативног сукоба надлежности између јединица вишег и нижег степена. С обзиром да постоји претпоставка послова у корист државе, као негативна страна могла би се навести ригидност у одређивању послова, па самим тим и спутавање локалних јединица да излазе ван предвиђеног оквира деловања, а даље значи да се њихови послови не могу на флексибилан начин прилагођавати у зависности од потреба и интереса локалног становништва.

У систему енумерације постоји правна претпоставка која је у корист централних државних органа тј. у случају сумње да ли је неки посао децентрализован или државни, увек ће се тумачити у корист државе. Наиме сваки посао који општим актом није стриктно стављен у надлежност јединице децентрализације, сматра се државним. Увек треба бити опрезан у погледу одређивања послова да ли ће се они обављати од стране централног или децентрализованог органа и треба препознати јаке политичке мотиве који стоје иза тога. Како ће се послови уредити путем принципа енумерације зависи од односа политичких снага и од тога ко је политички утицајнији и у већој могућности да наметне своје ставове. (Вучетић, 2012).

Принцип енумерације предвиђен је нашим Уставом и Законом о локалној самоуправи. Устав на уопштен начин предвиђа послове општине док Закон о локалној самоуправи конкретније говори о овим пословима, али само у смислу одређивања односно утврђивања који су послови општине, а секторским законима се регулишу подробно. Одредбом Закона о локалној самоуправи тачно су предвиђени послови који чине обавезни делокруг локалне самоуправе (Закон о локалној самоуправи, Сл.Гласник РС, бр.129/2007,члан 20).

Принцип генералне клаузуле представља општи начин одређивања послова јединица децентрализације. Генерална клаузула може бити негативно и позитивно одређена. Метода негативне клаузуле означава да је јединица децентрализације надлежна за све послове који нису у надлежности државних органа. Метод позитивне клаузуле значи да је сваки посао локални уколико није неким државним

прописом изричито поверен на вршење државном органу. Код генералне клаузуле постоји општа претпоставка у корист локалне самоуправе.

Овај метод је јако чест у упоредно правној пракси. Принцип генералне клаузуле проистекао је из принципа самоуправе. Јединица децентрализације може поступати у било којој ствари, која је везана за локални интерес, а притом то поступање мора бити у границама закона. Такође она се деловањем не сме мешати у надлежности државних или органа других јединица децентрализације. Као предности принципа генералне клаузуле наводе се подстицање самосталности односно аутономије јединица децентрализације, већа еластичност и демократија управног система. Принцип генералне клаузуле може подстаћи на разне иновације локалну самоуправу. Негативне стране овог принципа су што он може довести до тога да се, с обзиром на слободу у деловању и избору послова, може створити неједнака развијеност јединица, затим може доћи до стварања неких жеља и идеја које немају реално утемељење што се тиче финансијских извора (Вучетић, 2012). Недостатак се огледа и у томе да становници нису сигурни да ли ће се послови неопходни за њихов рад и живот уопште обављати.

Комбиновани метод је трећи метод или принцип одређивања локалних послова, који у себи садржи елементе и једне и друге технике. Нпр. у Француској управне функције на сваком нивоу локалних власти утврђују генералном клаузулом о месној надлежности, на основу које су локални органи овлашћени да одлучују о питањима у оквиру своје месне и стварне надлежности, изузев у случајевима у којима се поједина питања законом преносе на неки други орган.

Може се десити да уколико је као основни принцип примењен принцип генералне клаузуле да се уз њу наводе и појединачни послови које свака јединица децентрализације мора да обавља. Принципи се могу искомбиновати и тако што би се развијенијим јединицама децентрализације, послови одређивали принципом генералне клаузуле, а за мање развијене јединице принципом енумерације, а све из разлога да не би дошло до стварања великих разлика у развијености тих мањих јединица.

При избору технике одређивања локалних послова треба бити опрезан, треба водити рачуна о различитим условима сваке земље понаособ јер избор може имати

негативне последице. Препорука је да малим и финансијски слабијим јединицама више одговара тј. примеренија је метода енумерације при одређивању послова док већим јединицама више одговара метод генералне клаузуле, а све из разлога позитивних и негативних страна ових техника поменутих у тексту.

4. Пренесени делокруг

Државни послови који се преносе на извршење јединицама децентрализације су пренесени послови и овај делокруг јединице децентрализације врше под надзором и у име државе или виших јединица децентрализације. Држава даје упутства за обављање ових послова и они се за разлику од сопствених послова не тичу у толикој мери локалних интереса. Као што је већ наведено, у њиховом обављању јединице децентрализације обављају послове по упутствима државне управе и других државних органа (скупштине, владе) тј. оне у овом случају нису самоуправна тела. Уколико локални органи обављају такве послове, потчињени су централној државној управи и другим државним органима, а локална управа која обавља ове послове, у односу на централну државну управу је у положају ниже власти потчињене централној управи.

Више услова мора бити испуњено како би држава могла да пренесе одређене послове јединицама децентрализације. Први услов јесте да је погодније и рационалније да те послове обавља јединица децентрализације него централни државни орган, значи да је целисходније да посао обавља јединица децентрализације. Такође, неопходно је да органи ових јединица имају висок степен организације, као и задовољавајућу стручност и компетентност за обављање пренесених послова. Још један од услова је да административни радници буду стручни и да поседују тражене квалификације за обављање ових послова. А као један од најзначајнијих је и финансијска способност јединице децентрализације јер уколико нема финансијску основу, јединица неће имати способност да пренесене послове адекватно обавља.

Државни интереси остварују се приликом обављања државних послова од стране јединица децентрализације па у складу са тим држава може упутити јединице децентрализације како да обављају ове послове. Чак и када обавља сопствене послове, јединица децентрализације не сме повредити државни интерес, она и тада мора радити у складу са оним што је упутство од стране државе јер она делује на њеној територији, а у великој мери користи и њена финансијска средства. Финансијска самосталност и сувереност су елементи неопходни за локалну самоуправу, па интереси који се остварују на нивоу једне јединице никада нису ван интереса државе и не могу бити независни од државе. Због тога је и у интересу државе да се послови обављају исправно. Постоји веза између државних и локалних интереса. Државни интерес је оно што је заједничко и физичким и правним лицима. Држава процењује да ли постоји сагласност државних и локалних интереса и уколико постоји преноси овлашћења и послове нижим јединицама, а локални органи су дужни да реализују те интересе, што значи да држава користи локалне органе за обављање државних послова који су у вези са локалним пословима. Битно је да се обављањем послова локалне самоуправе обезбеди остваривање слобода, права и обавеза грађана и да се ови послови извршавају законито, економично и ефикасно. Приликом обављања ових послова, такође је потребно и да се остваре локални и шири интереси, односно државни интерес.

Финансирање делегираних послова (пренесених и поверених) је обавеза државе, а преношење или поверавање послова се може извршити свим или појединим јединицама децентрализације. Могуће је да јединице децентрализације прилагоде пренесене и поверене послове локалним управама, али то прилагођавање мора да буде у границама закона.

Позитивне стране делегирања послова огледају се у растерећењу централног управног система тј. државе, у приближавању државних послова контроли грађана, спречавању централизације, гомилања правне, политичке и економске моћи у једном центру, подизању квалитета јавних служби јер је њихово остваривање повезано са потребама и захтевима локалног становништва и управни

послови се обављају што ближе грађанима. У предности пренесеног делокруга убрајају се и позитивно деловање на и утицај на структуру институција јединица децентрализације, а које су управо у тесној вези са самим процесом децентрализације. Пренесене послове обављају локални органи, а државни сnose коначну одговорност за њихово вршење. Још једна погодност огледа се у томе што када органи јединице децентрализације обављају пренесене послове, на територији јединице нема потребе за стварањем испостава централне државне управе, тако се спречава беспотребно гомилање државне администрације (Вучетић, 2012).

Недостаци преношења послова огледају се у опасности да се нанесе штета државном интересу, може се десити да интерес који је општи буде занемарен у корист интереса локалног карактера. Постоји и опасност од поновног враћања концепта комуне, који су заговарали марксисти, а који предвиђа најпотпунију и најобимнију самосталност локалне самоуправе (Блажић, 2007). Ако се не би контролисала законитост рада локалних заједница, негативне особине преношења послова би постале видљиве у већој мери. Потребно је контролисати законитост у обављању послова, али поред тога, потребно је и повећати одговорност локалне самоуправе, јер локална самоуправа према локалном становништву има одговорност и обавезе и она није привилегија која је у интересу локалних и политичких моћника на државном нивоу. Када се преносе послови, могуће је јачање централног утицаја при том преносу, па на тај начин се неповољно делује на ниво самосталности локалних јединица, што се може навести као још једна мана преношења послова.

Државни органи од локалних органа могу створити своју „продужену руку“ уколико интервенишу, врше притисак и у великој мери утичу на њихов рад, вођени тиме да је на њима крајња одговорност за извршење послова које су им пренели.

5. Функционални аспекти децентрализације Републике Србије

Да бисмо појаснили функционалне аспекте децентрализације у Србији морамо поћи од уставних норми, њихове анализе, као и анализе система локалне самоуправе који је установљен сетом системских закона донетих 2007.године. Сету закона којим се регулише локална самоуправа припадају Закон о локалној самоуправи, Закон о локалним изборима и Закон о територијалној организацији („Сл.Гласник РС“ бр.129/2007).

Наиме, Уставом је предвиђен принцип генералне клаузуле за утврђивање изворног делокруга јединица децентрализације, али овај принцип Устав комбинује и са принципом енумерације и на тај начин допуњује принцип одређивања послова на уопштен начин. Јединице локалне самоуправе надлежне су у питањима која се, на сврсисходан начин, могу унутар јединице локалне самоуправе, а аутономне покрајине у питањима која се, на сврсисходан начин, могу остваривати унутар аутономне покрајине, у којима није надлежна Република Србија (Устав Републике Србије, Сл.Гласник РС, бр.98/2996, члан 177 став1). Управо из овог члана Устава може се видети принцип супсидијарности. Чланом 183.Устава, који садржи надлежности покрајина и чланом 190., који садржи надлежности општина, предвиђен је принцип енумерације. Закон о локалној самоуправи прописује да грађани који имају бирачко право и пребивалиште на територији јединице локалне самоуправе, управљају пословима локалне самоуправе, при чему управљање мора бити у складу са Уставом, законом и статутом јединице локалне самоуправе (Закон о локалној самоуправи, Сл.Гласник РС, бр.129/2007, члан 3 став 3).

Аутономне покрајине, у складу са Уставом и својим статутом, уређују надлежност, избор, организацију и рад органа и служби које оснивају.

Аутономне покрајине, у складу са законом, уређују питања од покрајинског значаја у области:

- 1.просторног планирања и развоја,
- 2.пољопривреде, водопривреде, шумарства, лова, риболова, туризма, угоститељства, бања и лечилишта, заштите животне средине, индустрије и

занатства, друског, речног и железничког саобраћаја и уређивања путева, приређивања сајмова и других привредних манифестација.

3. просвете, спорта, културе, здравствене и социјалне заштите и јавног информисања на покрајинском нивоу (Устав Републике Србије, Сл. Гласник РС, бр.98/2996, члан 183 став 1 и став 2).

У складу са Уставом и законом, аутономне покрајине имају изворне приходе, обезбеђују средства јединицама локалне самоуправе за обављање поверених послова, доносе свој буџет и завршни рачун.

У одређивању надлежности јединица децентрализације Устав даље предвиђа да општина у складу са Законом обавља следеће послове:

1. уређује и обезбеђује обављање и развој комуналних делатности;

2. уређује и обезбеђује коришћење грађевинског земљишта и пословног простора;

3. стара се о изградњи, реконструкцији, одржавању и коришћењу локалних путева и улица и других јавних објеката од општинског значаја; уређује и обезбеђује локални превоз;

4. стара се о задовољавању потреба грађана у области просвете, културе, здравствене и социјалне заштите, дечије заштите, спорта и физичке културе;

5. стара се о развоју и унапређењу туризма, занатства, угоститељства и трговине;

6. стара се о заштити животне средине, заштити од елементарних и других непогода; заштити културних добара од значаја за општину;

7. заштити, унапређењу и коришћењу пољопривредног земљишта;

8. обавља и друге послове одређене законом (члан 190 став 1).

У Србији јединице локалне самоуправе врше своје, сопствене и поверене надлежности. Законом је предвиђено, да јединица локалне самоуправе у вршењу своје надлежности доноси прописе самостално, у складу са својим правима и дужностима утврђеним Уставом, законом, другим прописом и статутом (Закон о локалној самоуправи, Сл.Гласник РС, бр.129/2007, члан 5. став 1.). Јединица локалне самоуправе самостално обавља своје послове, сама уређује њихово вршење, одређује органе, и она у вршењу своје надлежности може бити

ограничена само у случајевима и под условима који су предвиђени законом. За остваривање својих права и дужности и за задовољавање потреба локалног становништва јединица може оснивати предузећа, установе и друге организације које врше јавну службу. Јединице локалне самоуправе морају како своје тако и поверене послове обављати квалитетно и ефикасно и оне су за то одговорне. Дакле, када се ради о пословима из изворне надлежности, органи локалне самоуправе су у њиховом вршењу самостални. Органи државне управе над радом ових локалних органа врше само контролу законитости. Послови из изворне надлежности финансирају се из буџета локалних органа.

Закон о локалној самоуправи предвиђа да Република Србија поједина питања из своје надлежности може законом поверити јединицама локалне самоуправе (члан 4. став 1.). Такође, Закон предвиђа да Аутономна покрајина може одлуком поверити јединицама локалне самоуправе поједина питања из своје надлежности (члан 4. став 29.). Дакле поверавање надлежности јединицама локалне самоуправе предвиђено је Законом, али да би ове јединице могле обављати поверене послове, оне морају имати и финансијску „подршку“, односно, за вршење поверених надлежности средства обезбеђује Република Србија или аутономна покрајина, зависно од тога ко је поверио надлежност (члан 4. став 3.). Члан 21. став 1. прописује да се одређени послови државне управе могу поверити јединицама локалне самоуправе у циљу ефикасног и рационалног остваривања права и обавеза грађана, као и у задовољавању потреба које су неопходне за живот и рад локалног становништва. У зависности од врсте, природе посла и обима у коме се поверавају обезбеђују се и средства у буџету Републике. Када је реч о повереним пословима, над њиховим вршењем постоји надзор од страна органа који их поверавају јединицама локалне самоуправе, али он мора бити у складу са законом. Над повереним пословима врши се контрола законитости, али и целисходности.

У Србији је локална самоуправа монотипска и проста (једностепена). Основне јединице територијалне децентрализације су општина и град. Општина је основна територијална јединица у којој се остварује локална самоуправа, која је способна да преко својих органа самостално врши сва права и дужности из

своје надлежности и која има најмање 10.000 становника (Закон о територијалној организацији Републике Србије, Сл.Гласник бр.129/2007 ,члан 11 став 1).

С обзиром да обавља исте послове као општина, за град се не може рећи да је јединица вишег степена и не постоји линија разграничења међу њима у том погледу. Што се тиче градских општина оне нису јединице локалне самоуправе, већ само представљају један део територије на којој се простире град. Полазећи од тога да оне нису самосталне јединице, оне немају своје изворне послове, обављају оне послове које им, из оквира своје надлежности, повери град.

У Закону о локалној самоуправи таксативно је наведено 39 надлежности које општина, преко својих органа, у складу са Уставом и законом обавља (члан 20). Старим надлежностима, таксативно прописаним ранијим законом, придодате су и неке нове надлежности. Примера ради, могу се навести следећи послови општине, она: доноси програме развоја, доноси урбанистичке планове, доноси буџет и завршни рачун, утврђује стопе изворних прихода, као и начин и мерила за одређивање висине локалних такси, уређује и обезбеђује обављање и развој комуналних делатности, стара се о одржавању стамбених зграда и безбедности њиховог коришћења и утврђује висину накнаде за њихово одржавање, спроводи поступак исељења бесправно усељених лица у станове и заједничке просторије у стамбеним зградама и обавља друге послове.

Вршећи поверене послове, локални органи у односу на грађане иступају као носиоци јавних овлашћења, тј. државне власти. У поверене послове спадају послови: инспекцијског надзора у области промета роба и услуга, пољопривреде, водопривреде и шумарства, као и други инспекцијски послови. Новим законом, повереним пословима из области инспекцијског надзора које обавља општина придружене су још 4 области у којима ће њени органи вршити инспекцијски надзор, а то су здравство, просвета, рударство и заштита животне средине (Закон о локалној самоуправи, Сл.Гласник РС, бр.129/2007, члан 22). Са преношењем послова Република односно Покрајина имају обавезу да пренесу и финансијска средства да би локални органи могли да обављају поверене послове.

Закон о локалној самоуправи предвиђа да се статутом града одређује које послове ће вршити град, а које градске општине. Град врши надлежности

општине, али и друге послове и надлежности државне управе које су му законом поверене. Једина надлежност по којој се град издваја и разликује од општине је да град може образовати комуналну полицију у складу са законом, па у том случају и обезбеђује и организује вршење њених послова (Димитријевић, Вучетић, 2011).

Процес реформи у погледу обављања послова довео је до тога да се надлежности постепено преносе са државне на локалне власти. Промене су извршене у области основног образовања, здравства и социјалне заштите. Што се тиче здравства промена се огледа у томе што је управљање школом препуштено одборима у које улазе запослени у датој школи, представници родитеља и представници локалне самоуправе. Када је реч о области здравства, општине сада имају могућност да самостално оснивају домове здравља и да уређују њихово финансирање. У области социјалне заштите може се рећи да је пренет само део надлежности.

Јединице локалне самоуправе поседују финансијска средства за обављање послова. Постоји другачији систем финансирања изворних послова и другачији систем за финансирање поверених послова. За финансирање изворних послова општина користи изворне и уступљене приходе. За обављање поверених послова средства обезбеђује држава.

За вршење послова сопственог делокруга општини припадају јавни приходи који се утврђују законом. Ту се могу сврстати: општинске административне таксе; локалне комуналне таксе; боравишна такса; накнада за коришћење грађевинског земљишта; накнада за коришћење природног и лековитог биља; накнада за заштиту и унапређење животене средине, приходи од давања у закуп односно давања непокретности на коришћење, приходи од продаје покретних ствари; приходи које својом делатношћу остваре општински органи, службе и организације, самодопринос, приходи од донација и други јавни приходи (Димитријевић, Вучетић, 2011): Средства која се користе за финансирање послова изворне надлежности предвиђена су буџетом локалне самоуправе. Општина прописује висину такса, тарифа и накнаде за послове из изворне надлежности. Дакле средства се обезбеђују из изворних јавних прихода, као што је наведено, и уступљених јавних прихода. Централна власт се највећим делом финансира из

најзначајнијих и најиздашних пореских облика као што су порез на доходак грађана, порези на промет у виду општег и појединачног пореза на потрошњу, порез на добит корпорација. Држава један део ових прихода уступа локалним јединицама власти и у том смислу се као извор финансирања помињу и уступљени јавни приходи.

Уколико локална самоуправа није у могућности да обезбеди финансирање послова путем изворних и уступљених прихода, допунска средства обезбеђују се из буџета. Може се десити да изворни приходи нису довољни да се њима финансира вршење изворних послова и у том случају држава мора обезбедити и установити и додатне изворе средстава буџета локалних власти. Средства из овако установљених извора средстава по правилу се установљавају и за финансирање расхода који настају поводом обављања поверених послова, односно преношењем надлежности са централног нивоа власти.

Искључиво ослањање на сопствене односно изворне приходе може имати и неке негативне последице. Негативне последице могу се јавити у виду деформације политичког и фискалног система земље. Искључиво ослањање на сопствене фискалне капацитете може довести до тога да се створи неравнотежа у буџетима јединица локалне самоуправе и да се међу њима створе велике финансијске разлике. Може настати хоризантална, али и вертикална неравнотежа у систему финансирања власти у држави. Проблем који би настао огледао би се у томе што јединице које су слабијег фискалног капацитета не би биле у стању да пруже потребан ниво и квалитет јавних услуга који је постављен као стандард у држави. Као даља последица може се десити да уставом загарантована права грађана на целој територији државе, па између осталог и право на локалну самоуправу, не могу бити остварена на задовољавајућем нивоу и у том случају јавила би се неједнакост у држави по том питању.

6. Функционална анализа

Функционална анализа се дефинише као метод и процес систематског прикупљања података о пословима које јединице локалне самоуправе обављају. Она не представља објективну анализу и опис постојећег стања и праксе у одређеној области или у одређеном делокругу надлежности, функционална анализа подразумева активно истраживање најнапредније могуће праксе и пропагирање и реализацију најбољих мера и трендова у датој области у којој се и врши анализа. Кроз функционалну анализу ствара се једна конструкција пожељног и могућег; њоме се не констатује и не описује постојеће стање и оно што је реално, већ се ствара опис онога што се очекује и што би требало да буде.

Функционална анализа представља научно знање о могућностима и начинима побољшања функционисања система (Миљевић, 2010).

У ужем (прецизнијем) значењу функционална анализа је метод дескрипције, систематизације и класификације послова управе. Кључна ствар код функционалне анализе су резултати обављених послова, односно резултати активности, а не сами послови као такви. Код функционалне анализе поставља се питање шта и зашто се ради и акценат се ставља на исход неког рада, не поставља се питање како се нешто ради. Овде се не објашњавају процеси и процедуре у раду и обављању послова, функционална анализа бави се идентификацијом и дескрипцијом функција. Функције представљају обављање активности које воде до одређеног исхода.

У непосредном-аналитичком смислу, функционална анализа, као анализа конкретних послова, одвија се као процес сукцесивне дисагрегације (поделе) функција према различитим нивоима општости, односно сложености (Деспотовић, 2011).

Функционална анализа је процес који се састоји из оређених стадијума, она почиње препознавањем односно идентификацијом основног циља (сврхе) посла, а завршава се идентификацијом најједноставнијих функција. Основна сврха је један уопштен краћи опис суштине посла уз навођење процеса његовог обављања, затим опис крајњег резултата посла и контекста у којем се посао обавља, а уз

прецизирање услова за рад и разлога из којег се нешто ради. Функционална анализа даје приказ оног што ће бити постигнуто.

Након фазе препознавања основне сврхе посла, следи процес дисагрегације односно поделе до ситнијих функција. У овој фази као јако значајно питање поставља се питање шта треба урадити да би се постигао циљ. Могући одговори на ово питање представљају први ниво поделе и из њега произилазе функције нижег нивоа. Овако добијене и разложене функције се даље деле на још ниже нивое све док се не дође до субфункција најнижег нивоа, односно до функција које обавља појединац у оквиру једног предвиђеног посла. Функционална анализа подразумева више нивоа поделе.

Функционална анализа састоји се из више нивоа, а у њеном спровођењу може се користити више модела, али у сваком случају сваки ниво дисагрегације мора бити разјашњен и мора бити истакнуто његово значење. Први ниво дисагрегације у функционалној анализи је кључна област, други ниво представља кључна улога, последњи ниво је функционална јединица. Кључна област обухвата једну ширу групу послова помоћу којих се остварује основна сврха односно надлежност. Као други ниво наводи се кључна улога. Кључна улога је скуп сродних функција и функционалних јединица које описују сврху одређеног посла у оквиру одређеног делокруга. Она је средишњи ниво између кључне области и функционалне јединице. Функционална јединица је последњи ниво процеса функционалне анализе и може се представити као функција коју обавља појединац у оквиру једног посла.

За реализацију функционалне анализе користи се техника функционалног мапирања, а резултат ове технике је функционална мапа. Функционална мапа представља графички приказ процеса функционалне анализе и омогућава да се прати њен ток све време и постигнути резултат на крају. Функционална мапа једне конкретне надлежности омогућава да се прати логичка повезаност нивоа анализе, али и да се прати њена доследност. На мапи су дефинисани исходи и начини њихове реализације и читањем мапе врши се контрола повезаности нивоа кроз које се одвија функционална анализа. На мапи се такође приказују функције као узроци и последице односно резултат који се постиже обављањем функција, тако да се

увек може пратити след узрок-последица и обрнуто. Функционална мапа не представља хијерархијску структуру, она само представља приказ јасно дефинисаних и различитих функција у оквиру једне области (конкретне надлежности).

Функционална анализа повезана је са појмом стандарда. Стандард представља консензус о карактеристикама и о нормама у датом процесу. Стандард се дефинише као учинак у оквиру обављања једног посла односно као очекивани резултат и последица тог обављеног посла. У реализацији посла мора се поштовати договорени минимум квалитетног рада. Прецизније се стандард може дефинисати као децидан опис активности које се обављају у оквиру једног посла и начина његовог обављања.

За обављање послова локалне самоуправе битно је извршити анализу постојећих функција и овлашћења саме локалне самоуправе. Првенствено треба анализирати бројне посебне законе, али и подзаконске акте који за сваку поједину функцију или овлашћење установљавају надлежни ниво власти на којем се функција или овлашћење обавља. На основу анализе постојећег стања треба прогнозировать и пројектовати будуће адекватно стање.

Функције треба пренети на најнижи ниво управе која има могућности за њихово спровођење, а приликом расподеле средстава морају се имати на уму локални приоритети. На тај начин локална средства ће бити обимнија за пружање услуга, а локално становништво ће добити бољи преглед над пословима који су им приближени. У одређивању функција које треба пренети на локални ниво, акценат треба ставити на то шта је локална власт административно у могућности да прихвати и ефикасно и ефективно изврши, а не на то шта она може да изврши употребом својих финансијских средстава којима тренутно располаже. Квалитетан процес децентрализације би се одликовао тиме да се функције најпре расподеле сваком од нивоа власти на основу начела супсидијарности и оспособљености органа тих нивоа власти, а затим да се на тако постављене ствари, односно функције и надлежности пројектује један адекватан финансијски систем којим ће се обезбедити потребна финансијска и друга средства за остваривање додељених функција.

7. Децентрализација послова у упоредном праву

Упоредноправном анализом овлашћења јединица децентрализације различитих држава могу се уочити значајне разлике међу њима, како у погледу метода утврђивања надлежности, тако и у погледу врсте и обима послова и степена самосталности у обављању послова. Системи локалне самоуправе у европским државама показују велике разлике у виду односа између органа централне власти и органа локалне самоуправе. У том смислу у појединим системима ове односе карактерише непостојање надзора централних органа, осим судских, над радом локалне самоуправе, док на супрот томе у другима постоје крута надзорна овлашћења централних над локалним органима. Међутим, у системима у којима не постоје класична надзорна овлашћења централних органа, централни државни органи и поред тога налазе врло ефикасне начине да контролишу рад локалних органа. То се постиже нарочито преко инструмената финансирања, што указује на директну условљеност локалне аутономије пре свега финансијском аутономијом.

У **енглеском систему** постоји одређена специфичност која се огледа у томе да не постоје функције које су поверене или пренете од стране централних власти. Све функције локалне власти су самосталне односно сопствене што практично значи да их локалне власти врше у своје име и за свој рачун и искључиво су у њиховој надлежности (Јовичић, 2006). Дакле, не постоји типичан надзор централних као виших, над локалним органима као нижим органима власти већ су послови и овлашћења и централне и локалне власти строго утврђени актима Парламента. И једна и друга власт сматрају се творевином Парламента, као носиоца суверености. У складу са тим свака од ових власти је независна у обављању послова из своје надлежности.

Даље, енглески систем карактерише одговорност локалних власти суду, а која је установљена како за оно што локалне власти чине или не чине, тако и за њено лоше поступање у границама овлашћења. Актима Парламента утврђују се послови и централних и локалних органа и сви послови које врши локална самоуправа сматрају

се локалним. Законским прописом мора бити одређено које ће послове обављати локалне власти. Овде, као што је напред наведено, не постоји подела на сопствене и пренесене или поверене послове. Сви послови из домена надлежности органа утврђују се методом еnumerације. Међутим, постоји могућност да се локалне јединице, осим парохија, путем тзв. „private bills“ тј. закона које Парламент доноси на захтев одређене локалне јединице изборе за проширивање своје надлежности. Тако локални органи могу затражити да им министарства доделе одређене послове из своје ресорне надлежности.

У начелу, могу се идентификовати три групе функција које је локална самоуправа у Енглеској имала још на почетку 19-ог века. Оне се односе на три различите области, и то:

1. област одржавања путева,
2. област полиције и заштите реда и мира и
3. област помоћи сиротињи.

Уколико су осећале потребу, локалне власти су могле да оснују било коју службу. У Енглеској је локална самоуправа тростепена па се у оквиру округа, као јединице највишег степена, обављају послови из: социјалне службе, стратегијско планирање, образовања, библиотека, музеји, главни путеви, полиција¹, заштита потрошача, противпожарна заштита. У оквиру срезова, а који су у саставу оквира обављају се послови: музеји и уметничке галерије, локално планирање, становање, контрола развоја, паркови, скупљање отпада, заштита животне средине. У области образовања у надлежности локалних власти су основне, средње и шестогодишње образовање, учитељске академије, више техничке школе, образовање одраслих. Централна власт на локалном нивоу има мрежу својих органа из области социјалне заштите, развоја пољопривреде, здравствених органа који су у саставу националне здравствене службе, снабдевања енергијом и гасом. Парохије су првостепени облици локалне самоуправе и немају значајнију улогу.

У **Шведској** постоје два типа јединица локалне самоуправе (примарних и секундарних комуна) па у складу са тим постоје и њихове различите функције.

¹ У Енглеској се са изузетком Лондона, цела полиција налази се у рукама локалних власти. Централни органи немају директно потчињене полицијске снаге. Полицијским снагама располажу окружни градови и окрузи. Централни органи врше надзор над радом полицијских власти.

Функције сеоских и градских комуна разликују се од функција срезова. Иначе комуне представљају државне творевине којима држава даје одређена овлашћења, али и намеће обавезе. Њихови послови које обављају утврђују се законом о локалној самоуправи путем генералне клаузуле. Локална самоуправа обавља све послове који нису стављени у надлежност других органа, али са ограниченим дејством, с обзиром да се многи послови утврђују и посебним материјалним законима (у области здравства, образовања, социјалне заштите). У Шведској постоје две групе послова локалне самоуправе и то:

1. сопствени - где се јединица слободно стара о својим сопственим пословима и
2. пренети послови - они за чије је једнообразно извршавање на целој територији заинтересована држава.

Француски систем локалне самоуправе сличан је претходним и обухвата сопствене послове, утврђене методом генералне клаузуле на основу које су локални послови сви послови који законом нису изричито стављени у надлежност других органа (допуштени послови) и пренесене послове (обавезни послови). Они се утврђују методом еnumerације, а посебним законима се преносе локалној самоуправи. На бази споразума централних и локалних органи, органи локалне управе могу преузети вршење државних послова као што и државни органи могу преузети вршење локалних послова. Француска има тростепену локалну самоуправу, а разграничење послова врши се пословним кодексом. Њихово обављање обезбеђује се хоризонталном и вертикалном сарадњом између локалних заједница, као и њиховом сарадњом са државом. У Француској се формирају посебни корпоративни органи који се именују као синдикати.

У **Грчкој** послови које обављају локалне самоуправе деле се на сопствене и пренесене. Постоји разлика у начину одређивању једних, односно других послова. Послови самосталног делокруга утврђени су збирком закона - кодекса док се пренесени послови утврђују одлуком ресорног министарства. Послови који су мањег значаја, а ту су послови попут: изградње и одржавање водовода и канализације, локални путеви, тргови и мостови, чистоћа, одвожење смећа, одржавање и коришћење шума и паркова итд. стављени су у искључиву надлежност и општина и

градских општина. Поред ових послова општинама је остављена могућност да у складу са циљевима централних власти уз усаглашавање са својим интересима, обављају одређене послове. Они су превасходно везани за туризам, оснивање обданишта, оснивање центара за културу, очување археолошких налазишта, изградњу станова за социјалне случајеве, заштита животне средине и просторно планирање.

У **италијанском** систему локалне самоуправе методом генералне клаузуле одређују се послови општина, а методом енумерације послови провинција.

1. Методом генералне клаузуле утврђено је да општини припадају све управне функције које се односе на становништво и територију општине, нарочито у основним областима друштвених служби, уређења и коришћења територије и економског развоја. У оквиру сопствене надлежности, општине врше послове који се односе на становање, здравствене службе, просторно планирање, локална полиција, градња и одржавање школа итд. Пренесени послови су послови изборних служби, пописа становништва, статистике, позивање у војску.

2. У оквиру провинције обављају се послови попут заштите земљишта, заштите животне средине, старања о водним и енергетским ресурсима, трговине и транспорта, заштита флоре и фауне итд. Судаћи према пословима које обавља, провинција се може одредити као кључна карика између општина и региона. Она се превасходно јавља као облик управне децентрализације, што је иначе обележје већине другостепених система локалне самоуправе.

Систем локалне самоуправе у САД-у, за разлику од континенталних правних система, поседује карактеристике које одликују локалну самоуправу у Великој Британији. Послови које обавља локална самоуправа сматрају се локалним пословима. Не постоји подела на сопствене, пренесене или поверене послове као у претходним системима. Локалне јединице обављају јавне послове и корпоративне послове, тј. послове које обављају као носиоци власничких права. У вршењу јавних послова локалне јединице примењују прописе јавног права док се у вршењу корпорацијских послова, примењују прописи корпоративног права. У послове јавне

власти најчешће спадају: здравствена заштита, полиција, противпожарна заштита, затвори итд. Корпоративни послови су послови снабдевања водом, гасом, канализација, јавна расвета, управљање општинском имовином. Када обављају корпоративне послове локалне јединице се морају се постављати и понашати у складу са стандардом „добар домаћин“ из разлога што оне самостално обављају ове послове и функционишу по тржишном принципу, као профитне организације.

Аустријским Уставом утврђена је територијална организација земље. Аустрија је савезна држава и она је подељена на девет аутономних савезних земаља. Надлежност ових земаља одређена је применом принципа генералне клаузуле. Сви послови који нису у искључивој надлежности савезне државе спадају у надлежност савезних земаља. Савезне земље сачињене су од општина, којих има 2.353, а које представљају јединице локалне самоуправе, и од подручних управних јединица савезне државне управе (Димитријевић, Вучетић, 2011).

Аустријски систем, такође, познаје послове самосталног и послове пренесеног делокруга. Основни делокруг општине чине послови које могу да извршавају сами органи локалне самоуправе на том подручју. Они су повезани са интересима локалног становништва тј. интересима који се тичу локалне заједнице. Што се тиче сопствених послова, општина у складу са законом управља и располаже својом имовином, води привредна предузећа, прописује дажбине и обавља друге послове из своје надлежности. Она обавља и послове месне полиције, месне тржишне полиције, здравствене полиције, омогућава слободну продају покретних ствари и друге послове. Наведене послове општине обављају самостално, без ичијег тоторства и на сопствену одговорност. Општини преноси послове републичка извршна власт. Пренесене послове врши градоначелник, које због стручности може пренети на чланове градског већа или друге органе, како би их обавили у његово име, а уз његову одговорност централној власти за њихово вршење. Органи државе и савезних земаља могу јединицама пренети и поверити вршење следећих послова, а то су: организација избора за председника државе, државни парламент и парламенте савезних земаља; вођење матичних књига рођених, матичних и умрлих; вршење послова у вези са држављанством; послови регистрација пребивалишта; заштита

вода и потока; спречавање обољевања животиња и стоке од заразних болести и статистичка истраживања.

У Немачкој као јединице децентрализације јављају се срезови, удружења општина, градови и општине. Карактеристично за градове у Немачкој је да се они деле на слободне градове ван срезова, велике градове у оквиру срезова и градове у оквиру среза.² Битно је напоменути да сви послови који се обављају на територији јединице децентрализације чине њен делокруг и спадају у њену надлежност.

У Немачкој јединице децентрализације обављају три групе послова и то:

1. послове из њиховог сопственог делокруга - обавезни послови. Како је држава заинтересована да постоји једнакост на целој њеној територији у пружању услуга, она настоји да све јединице морају пружати одређени минимум услуга грађанима, па су у том смислу јединице дужне да поступају у складу са оним што она на неки начин наређује. Због оваквог стања ствари јединице немају слободу да бирају да ли хоће или неће да изврше неке послове, оне једноставно то морају, па су због тога ови послови обавезни. Међутим, значајна је погодност што је јединицама децентрализације остављена могућност да саме бирају начин обављања послова. Над вршењем ових послова постоји само контрола законитости. У ову групу послова као пример могу се навести: опште образовање, изградња и одржавање подручних путева, снабдевање водом и енергијом, канализација, социјална политика у погледу младих (Вучетић, 2012).;
2. факултативне послове из самоуправног делокруга - послове за које сам њихов назив каже да су такве природе да јединице саме бирају да ли ће их вршити, када и како ће их вршити и на основу своје аутономије оне одлучују о томе. Аутономија је загарантована Уставом. У ове послове спадају послови попут комуналних услуга, организација спорта, развој локалне заједнице, локални саобраћај, социјална заштита и тако даље;
3. послове које на њих пренесе држава. Када је реч о овим пословима то су послови које државна управа преноси јединицама децентрализације да их оне

² Слободни градови ван срезова су они градови који имају више од 100.000 становника, велики градови у саставу срезова су они који имају више 30.000 становника, али и већу надлежност од обичних градова док градови у оквиру среза имају најмање 10.000 становника.

врше из разлога што је то погодније, ефикасније и целисходније. Овде спадају послови који се тичу странаца и права на азил, послови одржавања јавног реда и безбедности, пријавно-одјавна служба (Вучетић, 2012).

Ако бисмо као јединицу децентрализације у Немачкој посматрали срез, треба поменути да срезови обављају послове који су сложенији и шири у односу на делокруг послова који обављају општине, а да се само деловање општине утапа у деловање среза. У надлежност среза спадају и послови за чије вршење општина нема довољно финансијских средстава. Уставом је пак предвиђено да је у погледу функција срез изједначен са општином и да обухвата и њене послове. Већи градови обједињују улогу општине и среза. (Вучетић, 2012).

У немачком систему управе, владају схватања да треба јачати обавезни самоуправни делокруг. Предности овакве концепције огледају се у растеређењу покрајинских и савезних органа, а на другој страни локални самоуправа не би могла поступати самовољно у креирању свог делокруга.

Анализом локалне самоуправе у наведеним земљама, као и анализом послова њихових јединица децентрализације може се доћи до закључка да постоје извесне сличности и заједничке карактеристике органа локалне самоуправе у њиховом обављању. Својствено свим органима је да су у њиховој надлежности комунални послови, снабдевање становништва гасом, водом, електричном енергијом, одношење смећа, чишћење, одржавање тротоара, зелених и рекреационих површина, јавни путеви и инфраструктура школе, болнице, рекреација и спорт итд. Приоритет локалних органа је да се локални економски развој стимулише и подигне на већи ниво, као и подстицање јавне безбедности и сигурности.

8. Град Лесковац

Статут Града Лесковца предвиђа да Град самостално обавља послове из изворног делокруга, као и поверене надлежности из оквира права и дужности Републике, у складу са Уставом, Законом, другим прописом и Статутом (Статут Града Лесковца, Сл.Гласник Града Лесковца, бр.12/2008, 7/2011 и 43/2012, члан 11 став 1 и 2). Дакле Град обавља сопствене послове као и послове које му повери централна власт, а преко својих органа. Органи Града Лесковца су Скупштина, Градоначелник, Градско веће и Градске управе. Кроз анализу органа, њихове структуре, могу се сагледати и објаснити и послови које обавља Град.

Скупштина Града је највиши орган Града који врши основне функције локалне власти, утврђене Уставом, Законом и Статутом. У складу са Законом скупштина Града обавља 53 надлежности. Поред тога што доноси Статут, Пословник, доноси буџет и завршни рачун, доноси прописе и друге опште акте, бира и разрешава градоначелника и на предлог градоначелника, бира заменика градоначелника чланове Градског већа, бира и разрешава председника Скупштине, и других послова, скупштина доноси програм развоја Града и појединих делатности, доноси урбанистички план Града, даје мишљење о законима којима се уређују питања од интереса за локалну самоуправу, оснива установе у области социјалне заштите, даје мишљење о републичком, покрајинском и регионалном просторном плану, уређује и обезбеђује посебне услове и организацију аутотакси превоза путника, оснива робне резерве и утврђује њихов обим и структуру, уз сагласност надлежног министарства, ради задовољавања потреба локалног становништва, оснива установе и организације у области основног образовања, културе, примарне здравствене заштите, физичке културе, спорта, дечије заштите и туризма, прати и обезбеђује њихово функционисање, доноси основе заштите, коришћења и уређења пољопривредног земљишта и стара се о њиховом спровођењу, одређује ерозивна подручја, стара се о коришћењу пашњака и одлучује о привођењу пашњака другој култури, уређује и утврђује начин коришћења и управљања изворима, јавним бунарима и чесмама,

прописује прекршаје за повреду градских прописа, уређује и организује вршење послова у вези са држањем и заштитом домаћих и егзотичних животиња, образује органе, организације и друге службе и друге службе за потребе Града и уређује њихову организацију и рад и обавља друге послове прописане Статутом.

За разматрање питања из своје надлежности Скупштина града образује стална и повремена радна тела, а као радна тела могу се јавити одбори и комисије. Задатак радних тела је да дају мишљење на предлоге прописа и одлука које доноси Скупштина града, затим она, свако у области за коју је задужено, разматрају и претресају питања из надлежности Скупштине, предлажу акта, сагледавају извршавање одлука, других прописа и општих аката од стране градоначелника и градског већа. Као стална радна тела, Скупштина града образује 14 одбора, а њихов назив, број чланова, организација и рад уређују се Пословником Скупштине града. Стална радна тела су: одбор за нормативна акта; одбор за привреду, пољопривреду и заштиту животне средине; одбор за буџет и финансије; одбор за планирање, изградњу, комуналне и делатности од општег интереса; одбор за социјалну политику и здравство; административни одбор; одбор за образовање, културу, информисање, спорт и омладину; одбор за одређивање назива улица, тргова, градских четврти, заселака и других делова насељених места на територији Града; одбор за удруживање и сарадњу; одбор за обележавање празника, јубилеја и доделу признања; одбор за мандатно имунитетска питања; одбор за представке и жалбе; одбор за превенцију болести зависности и борбу против верских секти и одбор за остваривање равноправности полова и унапређење положаја жена.

Извршни органи Града Лесковца су Градоначелник и Градско веће. Градоначелника бира Скупштина града из реда одборника. Према Статуту градоначелник има 21 надлежност. Градоначелник представља и заступа Град, предлаже начин решавања питања о којима одлучује скупштина, он је наредбодавац за извршење буџета- који служи за финансирање сопствених односно изворних послова, затим оснива градску службу за инспекцију и ревизију коришћења буџетских средстава, даје сагласност на опште акте којима се уређује број и структура запослених у установама које се финансирају из буџета Града, број и структура запослених и других лица која се ангажују на остваривању

програма или дела програма корисника буџета и број и структура запослених у јавним предузећима Града.

Важно је рећи да се из буџета Града финансирају локални изворни послови. С обзиром да се ради о пројектовању буџета и новцу који је намењен за финансирање изворних надлежности, Град односно Скупштина града самостално доноси буџет, чији нацрт, предлаже градско веће, а градоначелник је одговоран за његову реализацију, он је наредбодавац за његово извршење, при чему нема уплитања централне власти у смислу давања инструкција како ће се средства расподелити и трошити и нема централног надзора. Инспекцију и ревизију коришћења буџетских средстава врше градске службе које оснива градоначелник.

Скупштина града може одредити градоначелника да непосредно извршава и да се стара о извршавању одлука и других аката које она доноси. О извршавању одлука и других аката Скупштине градоначелник подноси извештај по сопственој иницијативи или на захветев саме Скупштине. Како је у надлежности градоначелника да представља и заступа Град, он у циљу заштите права на локалну самоуправу покреће поступак за оцену уставности и законитости закона и другог општег акта Републике Србије којим се повређује ово право. У истом циљу, градоначелник подноси жалбу Уставном суду Републике, ако се појединачним актом или радњом државног органа или органа Града онемогућава вршење надлежности Града. Градоначелник образује стручна радна тела за поједине послове из своје надлежности и поред свих напред наведених, обавља и друге послове предвиђене Статутом.

Поред градоначелника, извршни орган је и градско веће Града Лесковца. Градско веће има 31 надлежност које су конкретно одређене Статутом, с тим што се под тачком 32 члана.41 став.1 наводи да ће веће обављати и друге послове који су у складу са законом, Статутом, одлукама Скупштине и другим актима.

У надлежности градског већа је да предлаже Статут, одлуке и акте које доноси Скупштина, оно непосредно извршава и стара се о извршењу одлука и аката Скупштине. Јако значајна надлежност је надлежност предлагања буџета. Уколико Скупштина не донесе буџет пре почетка фискалне године, градско веће доноси одлуку о привременом финансирању Града.

Даље у надлежности градског већа Града Лесковца је: да доноси програме, спроводи пројекте локалног економског развоја и стара се о унапређењу општег оквира за привређивање у Граду; стара се о заштити животне средине, доноси програме коришћења и заштите природних вредности и програме заштите животне средине, односно локалне акционе и санационе планове, у складу са стратешким документима и својим интересима и специфичностима; уређује и обезбеђује обављање послова који се односе на изградњу, рехабилитацију и реконструкцију, одржавање, заштиту, коришћење, развој и управљање локалним и некатегорисаним путевима, као и улицама у насељу; одређује делове обале и воденог простора на којима се могу градити хидрографевински објекти; даје лиценце за обављање делатности производње и дистрибуције топлотне енергије у складу са законом, даје енергетске дозволе за изградњу и реконструкцију објеката за производњу топлотне енергије снаге преко 1MW и објеката за дистрибуцију топлотне енергије; организује вршење послова у вези са заштитом културних добара од значаја за Град, подстиче развој културног и уметничког стваралаштва, обезбеђује средства за финансирање и суфинансирање програма и пројеката у области културе од значаја за Град, ствара услове за рад музеја, библиотека и других културних установа чији је оснивач Град; обавља друге надлежности предвиђене Статутом.

Поред Скупштине, извршних органа: градоначелника и градског већа, у органе Града спадају и градске управе. У Граду Лесковцу градска управа није образована као јединствен орган већ је организована у више градских управа за поједине области. Одлуком о градској управи Града Лесковца уређује се организација, делокруг и начин рада градске управе, начин руковођења, услови и начин постављења и разрешења начелника и заменика начелника градских управа, број помоћника градоначелника и области за које ће бити надлежни и друга питања од значаја за рад градске управе Града Лесковца (Одлука о градској управи Града Лесковца, Сл.Гласник Града Лесковца, бр.13/2013, члан 1 став 1). Град Лесковац има 11 градских управа и то: градску управу за урбанизам и стамбено-комуналне послове; градска управа за инспекцијске послове; градска управа за финансије; градска управа за јавне набавке; градска управа за имовину и имовинско правне

послове; градска управа за привреду и пољопривреду; градска управа за друштвене делатности; градска управа за заштиту животне средине; градска управа за опште послове; градска управа за послове градске Скупштине и Градског већа и градска управа за пружање услуга грађанима-Градски услужни центар. Ступањем на снагу ове Одлуке о градској управи, престала је са радом Служба за јавне набавке општине Лесковац и служба за буџетску инспекцију. Послови који су обављани у Одељењу за јавне набавке у оквиру Градске управе за финансије у вези јавних набавки за органе Града и градских управа су додељени у надлежност Градској управи за јавне набавке.

У градској управи могу се поставити помоћници градоначелника. Према Одлуци о градској управи Града Лесковца, градоначелник може поставити 5 помоћника, а који могу обављати послове из области: економског развоја и финансија; комуналних делатности и урбанизма; примарне здравствене заштите и бриге о породици; образовања, културе, спорта и омладине и заштите и унапређења животне средине и других области.

Градске управе припремају нацрте прописа и аката које доноси Скупштина, градоначелник и градско веће, извршавају одлуке и друге акте ових органа, оне у првом степену решавају у управном поступку о правима и дужностима грађана, предузећа и других установа и организација у управним стварима из надлежности Града, обављају послове управног надзора над извршавањем прописа и других општих аката које доноси скупштина, обављају стручне и друге послове.

Поред послова који су у домену изворних надлежности, градске управе извршавају законе и друге прописе чије је извршавање поверено Граду Лесковцу.

Након исказане организације органа Града Лесковца, као и послова које они обављају може се истаћи подела на изворне и поверене послове. Изворни послови, као и области за које су они везани, приказани су кроз структуру органа и њихових надлежности. Поверени послови се такође могу сагледати кроз анализу органа Града.

Као поверене Град обавља поједине послове инспекцијског надзора из области просвете, здравства, заштите животне средине, рударства, промета робе и

услуга, пољопривреде, водопривреде и шумарства и друге инспекцијске послове у складу са законом.

Град образује и комуналну полицију, обезбеђује и организује вршење послова комуналне полиције. У складу са Законом о комуналној полицији и Одлуком о комуналној полицији, образовано је одељење комуналне полиције, као организациона јединица, на чијем челу се налази начелник одељења комуналне полиције.

Граду се поверавају послови из разлога што се њихово вршење приближава грађанима и они могу да своје потребе остварују на бржи и ефикаснији начин. Градско веће се стара о извршавању поверених надлежности из оквира права и дужности Републике. Градске управе извршавају законе и друге прописе чије је извршавање поверено Граду.

Сам Град може обављање појединих послова из своје надлежности поверити правним или физичким лицима, а у складу са Одлуком Скупштине града.³ Град поверава послове уговором који се сазнива на начелима конкуренције и јавности.

У циљу ефикаснијег обављања послова Град односно Скупштина одлучује о сарадњи и удруживању са јединицама - локалне самоуправе друге државе у сагласност Владе Републике Србије, у овиру спољне политике Републике Србије уз поштовање њеног територијалног јединства и правног поретка. За сада постоје одређени споразуми регионалног карактера, које је Град закључио са одређеним јединицама локалне самоуправе држава у региону, али сви ови споразуми су у домену постављања основа за будућу економску сарадњу. Такође Град одлучује и о успостављању сарадње и удруживању са домаћим градовима и општинама и оснивању асоцијација градова у складу са законом. Асоцијације јединица локалне самоуправе заступају своје интересе пред државним органима, а поготову у поступку доношења закона и других аката од значаја за заштиту, унапређење и финансирање локалне самоуправе, као и других прописа од значаја за остваривање послова јединице локалне самоуправе.

³ Као пример може се навести Уговор о поверавању обављања комуналне делатности превоза путника у градском саобраћају на територији града Лесковца бр.352-18/09-I од 22.10.2009.године који је Град закључио са превозником ДОО „Пешић“ Лесковац.

Према Статуту Град, његови органи, службе, предузећа и друге организације чији је он оснивач, могу остваривати сарадњу и удруживати се са другим јединицама локалне самоуправе и њиховим органима у областима које се тичу њиховог заједничког интереса, па у складу са тим могу удруживати средства и образовати заједничке органе и предузећа, установе и друге организације у складу са законом и Статутом.

У интересу Града и његових грађана Град може сарађивати и са невладиним, хуманитарним и другим организацијама.

8.1. Финансирање послова града Лесковца

Да би обављао послове, како своје изворне тако и поверене, Град средства за финансирање обезбеђује из изворних и уступљених јавних прихода, у складу са законом, у буџету Града, као и из допунских средстава. Град одлучује о висини средстава за обављање изворних надлежности. Као што је напред наведено Град је самосталан у пројектовању, доношењу и реализацији буџета. Корисници средстава буџета подnose у одређеном року план и програм рада са захтевом за обезбеђење средстава у буџету и дужни су да на захтев органа Града, а најмање једанпут годишње доставе извештај о раду и остваривању програма и коришћењу предвиђених буџетских средстава.

Изворни приходи Града представљају оне облике прихода који се од стране његових надлежних органа могу самостално уводити, односно утврђивати и тако оствареним средствима Град слободно располаже.

Одлуком о локалним комуналним таксама уводе се комуналне таксе за коришћење права, предмета и услуга на територији града Лесковца (Одлука о локалним комуналним таксама, Сл.Гласник Града Лесковца, бр. 1/2013 и 21/2013).

Локалне комуналне таксе уводе се за коришћење простора на јавним површинама или испред пословних просторија у пословне сврхе, осим ради продаје штампе, књига и других публикација, производа старих и уметничких заната и домаће радиности; држање средстава за игру попут томболе, билијара и сл; коришћење рекламних паноа укључујући истицање и исписивање фирме ван

пословног простора на објектима и просторима који припадају јединици локалне самоуправе (зелене површине, бандере, тротоари итд); истицање фирме на пословном простору; коришћење слободних површина за камповање, постављање шатора или других облика привременог коришћења; држање моторних, друмских и прикључних возила осим пољопривредних возила и машина и заузеће јавне површине грађевинским материјалом и за извођење грађевинских радова.

Локалне комуналне таксе утврђују се у годишњем износу сразмерно времену коришћења права, предмета и услуга.

За поједине послове које су од непосредног значаја за становништво, да би се омогућило њихово вршење, Град може набавити средства задуживањем и у том случају Скупштина доноси акт о јавном задуживању Града, а у складу са законом о јавном дугу.

У изворне јавне приходе спада и самодопринос. Да би се увео самодопринос, скупштина мора расписати референдум. У зависности од тога да ли се ради о увођењу самодоприноса на целој територији Града или само на одређеној територији, расписује се градски односно референдум за део територије Града. Скупштина се изјашњава о предлозима садржаним у грађанској иницијативи и утврђује предлог одлуке о самодоприносу.

Контролу и наплату изворних прихода врши одељење локалне пореске администрације у оквиру градске управе за финансије града Лесковца почев од 1. јануара 2008. године.

Град обавља изворне послове за које сам обезбеђује средства у свом буџету, као што је напред наведено. Поред изворних, обавља и поверене послове. Када је реч о повереним пословима, за финансирање истих средства обезбеђује Република Србија. Средства се обезбеђују у републичком буџету у складу са врстом и обимом послова.

8.2. Контрола над вршењем послова

У зависности од тога да ли се ради о изворним или повереним пословима, разликује се и контрола од стране централне државне власти. Над изворним пословима врши се контрола уставности и законитости, а над повереним пословима контрола и надзор су знатно јачи, па се узима у обзир и целисходност, с обзиром да се ради о пословима који су од већег значаја за остварење државног односно општег интереса.

Код послова из повереног делокруга постоје надзорна овлашћења органа Републике која се састоје у томе да они у вршењу својих надлежности могу да траже извештаје, податке и обавештења о обављању послова из оквира права и дужности Града, као и о другим питањима која су од интереса за остваривање улоге и за рад органа Републике у области локалне самоуправе (Статут Града Лесковца, Сл.Гласник Града Лесковца, бр.12/2008, 7/2011 и 43/2012).

Влада Републике Србије на предлог министарства надлежног за послове локалне самоуправе може донети одлуку о распуштању Скупштине Града уколико Скупштина града не заседа дуже од три месеца, ако не изабере градоначелника и градско веће у року од месец дана од дана конституисања Скупштине града или од дана њиховог разрешења, односно подношења оставке. Председник Народне скупштине у том случају расписује изборе за локалне одборнике у року од два месеца од ступања на снагу одлуке о распуштању градске скупштине.

Када је реч о органима самог Града и о пословима које они врше, над извршавањем изворних послова Скупштина врши надзор на тај начин што од предузећа, установа и других организација које врше јавну службу, најмање једном годишње добија и разматра извештаје о њиховом раду. Затим Скупштина образује радна тела која сагледавају извршавање одлука, других прописа и општих аката од стране градоначелника и градског већа. Градоначелник одговара за законитост рада градског већа на чијем је челу, он обуставља од примене одлуку градског већа за коју сматра да није у складу са законом. Градоначелник подноси

извештај Скупштини града о извршавању њених одлука и других аката. Даље, градско веће врши надзор над радом градских управа, поништава или укида њихове одлуке које нису у складу са законом, Статутом и другим општим актима које доноси скупштина. Градске управе обављају послове управног надзора над извршавањем прописа и других општих аката Скупштине града.

8.3. Оцена степена успешности децентрализације у Лесковцу

Након свега наведеног за Град Лесковац намеће се питање у којој мери се поштују принципи успешне децентрализације и у којој мери децентрализација реално постоји. Може се рећи да у Граду не постоји ниво и степен децентрализације који указује на њену успешну реализацију.

Са правом се може рећи да је принцип самосталности, самоорганизовања и демократског избора органа реализован, али у одређеној мери. Град Лесковац има своје органе који су демократски изабрани, има структуру својих органа и однос координације међу њима, органи обављају своје надлежности, међутим постоје одређени моменти који указују да не постоји апсолутна самосталност у раду локалних органа. Као пример могу се навести неке од надлежности Скупштине града које морају да се обављају уз претходну сагласност републичких органа. Наиме, Скупштина града у циљу задовољавања потреба локалног становништва, оснива робне резерве и утврђује њихов обим и сруктуру, али уз сагласност ресорног министарства. Затим, утврђује празнике и одлучује о називима улица, тргова, градских четврти, заселака и других делова насељених места на територији Града, уз претходну сагласност министарства за локалну самоуправу. Чињеница да Скупштина мора прибавити сагласност да би донела одлуку по неком питању указује на то да она није у том случају апсолутно самостална у раду. Може добити сагласност, али може се десити да она и изостане и у том случају она неће моћи да донесе намеравану одлуку, а која се иначе тиче њеног изворног делокруга.

Принцип законске заштите регулисан је на тај начин што локална власт има право на Уставом и законом прописана средства ради заштите, па тако

градоначелник, као заступник Града, покреће поступак за оцену уставности или законитости закона и другог општег акта Републике Србије којим се повређује право на локалну самоуправу. Такође, градоначелник може поднети жалбу Уставном суду Републике Србије ако се појединачним актом или радњом државног органа или органа Града онемогућава вршење надлежности Града. Може се рећи да је овај принцип испоштован.

Статутом Града предвиђено је да Град може да се удружује са јединицама локалне самоуправе друге државе, али као што је напред већ наведено као битан моменат за самосталност у одлучивању, и овде је потребна сагласност да би се закључио споразум о сарадњи. Град самостално одлучује о успостављању сарадње и удруживања са градовима и општинама у земљи, као и о оснивању асоцијација градова и општина. Могућност је предвиђена Статутом, али у пракси Град нема споразуме са другим јединицама локалне самоуправе чија је садржина усмерена на заједничко обављање надлежности. Углавном се ради о разлозима финансијске, техничке, географске и друге природе које онемогућавају реализацију оваквих споразума.

Као јако битан моменат у оцени успешности децентрализације треба напоменути финансије и финансијску самосталност. Град треба да има обезбеђене изворе средстава и право на сопствену имовину. По Статуту Град има своју имовину и њоме самостално управљају органи Града.

При реалном осврту на финансијско стање Града и остваривање средстава, може се рећи да је Град у позицији финансијске потчињености Републици. За остваривање многих пројеката Града, потребна је помоћ Републике јер Град нема довољно средстава у буџету чак ни за реализацију изворних послова. Због финансијске кризе долази и до ребаланса буџета у току финансијске године. Средства остварена фискалном политиком, наплаћена од стране грађана територије Града Лесковца, новчане казне због прекршаја и друга средства сличне врсте остварена на територији Града и наплаћена од стране локалног становништва одлазе Републици, тако да је Град у том погледу ускраћен за повећање свог буџета.

Тенденција је да треба извршити децентрализацију великих градова кроз обавезно формирање градских општина, при чему оне треба да имају довољно надлежности и да располажу адекватним средствима да би живот својих грађана учиниле бољим. Статутом је предвиђено да територија Града може бити подељена на градске општине и на нове јединице локалне самоуправе. Постоје тенденције и на нивоу самог Града Лесковца да се формирају и градске општине Грделица, Вучје и Брестовац, али с обзиром на описано финансијско стање, на стање које је изузетно лоше, ова тенденција остаје само у домену жеље.

Степен остварене децентрализације у Граду Лесковцу није на завидном нивоу. Постоји одређени помак и напредак у ослобађању јединице од туторства државе, али да би се дошло до правих резултата потребно је још много промена не само у односу Града Лесковца и Републике већ и у целој Србији и у погледу локалне самоуправе генерално. Да би се дошло до успешне функционалне децентрализације, најпре мора бити остварена фискална децентрализација у пуном обиму.

II ZAKЉUČAK

Суштина процеса децентрализације јесте да се све већи број јавних послова преноси на јединице децентрализације, да се растерећује централна државна управа, да се спречи гомилање овлашћења и моћи у центру, а да се с друге стране да простор локалној самоуправи да изгради своју самосталност и да независно делује, што је све у циљу остварења демократије у држави. Локалне јединице обављају јавне послове односно функције од јавног интереса. Јавни интерес је управо разлог због којег се ове функције и обављају и његово остварење представља мотив и циљ деловања. Да би се могли анализирати послови локалних јединица, они морају бити доведени у везу са пословима и надлежностима централних државних органа. Ма колико јединице децентрализације биле самосталне у свом деловању, оне морају да поступају у складу са државним интересом јер оне и делују на територији државе, под патронатом су државе, све акте које оне доносе и послове које обављају морају бити у складу са општим државним нормативним актима, као актима јаче правне снаге јер их доноси законодавни орган државе. За дефинисање функција јединица децентрализације битно је поћи од тога на који предмет деловања се оне односе, врсте средстава која служе за финансирање, али и од тога ко је легитимисан да буде носилац овлашћења.

Кроз рад се може видети да је децентрализације врло сложен појам, али и снажна појава која оставља јако велике последице на државну организацију. За постизање правих резултата мора се изабрати и поставити правилан приступ децентрализацији. Исправан приступ је онај који се служи применом и комбиновањем политичких, правних, економских, техничких и других мера децентрализације, који се испољава у целини и који је систематичан. У процесу децентрализације мора бити омогућено учешће самих територијалних јединица, грађана, њихових удружења, али и приватног сектора за који постоји тенденција све већег деловања. Да би се дошло до правих и добрих решења, мора бити консултован онај субјекат на кога се деловање односи, морају се узети у обзир његове неопходне потребе, али и његове тежње и жеље. Децентрализација мора

бити унапред добро припремљена, опрезно изведена са свим квалитетним обележјима, да би се као њен позитиван резултат јавило јачање легитимитета и ефикасније вршење јавних послова на територији целе државе, као и на територији јединица децентрализације. Да би децентрализација била успешна и делотворна потребно је испуњење већег броја услова. Као примаран услов истиче се финансијска аутономија и финансијска оспособљеност за обављање послова јер уколико јединица децентрализације нема довољно финансијских средстава, њој су руке везане, она је на тај начин спречена у раду и бесмислено је говорити о самосталности у том случају. Јединица локалне самоуправе би на тај начин била само извршилац задатака чије обављање наређује држава. Даље, као услов децентрализације може се навести и оспособљеност и стручност људског потенцијала управе на свим нивоима. Кадар мора бити квалификован, образован, одговоран за послове које обавља. Морају постојати историјске претпоставке које иду у корист децентрализацији као још један од услова. Затим политичка мисао мора бити таква да се деловање усмерава ка децентрализацији.

Принцип супсидијарности, чија се суштина огледа у томе да се послови обављају што ближе грађанима односно корисницима јавних услуга, и локална самоуправа немају велики значај уколико не постоји адекватна финансијска основа. Јединицама локалне управе потребна је већа финансијска аутономија и боље финансирање јер оне у великој мери зависе од средстава која им преносе централне државне власти. Ситуација је таква да националне владе све више послова преносе на локалне власти, јер децентрализација почиње да се „распламсава“, а притом, због проблема са буџетом, што је мање-више у свим државама изражено, оне дају на располагање све мање финансијских средстава. Локалне власти су у објективној немогућности да квалитетно остваре локалне задатке јер за то немају довољно ресурса и нису у могућности да доносе самостално одлуке. Због недовољних дотација локалним властима, може доћи до неадекватног обављања послова, а самим тим и до неефикасности у обављању задатака. Може се десити да због недовољних средстава буду угрожена Уставом загарантована права грађана, између осталог и право на локалну самоуправу, па ће

у том случају бити осујећен не само локални интерес већ и државни интерес који је распрострањен на целој територији државе.

Што се тиче децентрализације функција, треба поћи од принципа самосталности у обављању послова. Јединица децентрализације, на једној страни има права, али на другој страни морају се издвојити њене обавезе. Постојање права увек иде у корелацији са обавезама. У домену обавеза поставља се питање одговорности локалних органа у остваривању општих и јавних интереса шире друштвене заједнице односно државе. Држава, као што је раније у раду истицано, настоји да оствари јединство система на целој својој територији, па у том смислу она делује на уштрб потпуне независности територијалних јединица децентрализације, а и иначе, у пракси не постоји локална самоуправа која је у потпуности самостална и независна од државе. Јединице локалне самоуправе имају слободу и самосталност да у одређеној мери креирају своје деловање и остварују локалне интересе, међутим ти локални интереси морају бити у складу са општим интересом државе који представља једну ширу категорију. Локални интерес је ужа категорија која произилази из шире, па и деловање локалних органа мора бити такво да се њиме не нарушава оно што је заједничко и важно за целу територију државе и што је „кровна конструкција“ друштва.

Све оно што је у вези са територијом локалне самоуправе тј. јединица децентрализације није неизоставно и везано за послове изворне надлежности и да се само њих искључиво тиче. Локални послови никада се не могу самостално анализирати и посматрати ван контекста државних тј. централних послова и надлежности, а нарочито из разлога што се у пракси врло често јавља подела овлашћења између више различитих нивоа власти. Као крајњи циљ истиче се међусобна усклађеност локалних интереса, локалног и централног интереса, при чему се никако и никад не сме угрозити и осујетити државни интерес који је успостављен демократским путем.

Раније је наведено да органи локалне самоуправе обављају послове из свог самосталног делокруга, али и послове које на њих пренесе држава или им их повери, а ради бољег, ефикаснијег и економичнијег пословања. Пренети послови имају значајан степен утицаја на самосталност јединица децентрализације, али и

на степен децентрализације. Проширење делокруга јединица децентрализације може позитивно утицати на повећање аутономије јединице, али треба обратити и пажњу на то да оно може допринети и повећаном утицају централне државне власти. Аутономија и самосталност јединица децентрализације повећава се уколико се државни послови преносе великим и снажним јединицама које иначе обављају разне послове. Ако се ради о јединицама децентрализације које се простиру на малим територијама, ако је њихов самоуправни делокруг мали и располажу оскудним финансијским капацитетима, онда се при преношењу надлежности мора поступати опрезно и обазриво. У оваквој ситуацији преношење надлежности могло би отежати даљи развој јединице децентрализације и пољуљати степен постојеће самосталности. Да не би дошло до проблема, стварања препрека у развоју, односно да би преношење надлежности дало позитивне резултате, ефикаснији и ефективнији рад, морају се консултовати саме јединице како би се дошло до најбољих решења.

Може се догодити да послови који по свим карактеристикама представљају локалне послове у одређеним ситуацијама сматрају се пословима од општег интереса и у том случају интервенише држава - као пример се могу навести неке комуналне делатности (може се десити да у одређеним случајевима уопште не функционишу, обављају се неквалитетно, лоше), тада локалне послове преузима држава и може се рећи да су они тада фигуративно државни, па је у том смислу линија разграничења између локалних и државних послова танка.

Позитивне стране децентрализације у функционалном смислу огледају се у томе што се органи централне државне управе растеређују, а уједно државни послови се обављају ближе грађанима и приближавају њиховом контролном утицају јер се послови обављају пред њиховим очима. На тај начин квалитет јавних служби се повећава јер је њихово остваривање у вези са потребама, интересима и захтевима локалног становништва.

Анализом послова које јединице локалне самоуправе обављају, начина на који их обављају, анализом средстава којима се финансирају, може се утврдити реално стање у коме се локална самоуправа налази. Уколико јединице децентрализације обављају већи број послова, имају висок степен самосталности и

слободе у одлучивању и деловању, ако имају довољно финансијских средстава путем којих могу да несметано и адекватно обављају своје задатке, као и уколико се надзор централне државне власти односи само на законитост рада локалних јединица, онда можемо рећи да постоји висок степен аутономије локалне заједнице и њен положај је јачи. У том случају могло би се рећи да је процес децентрализације успешан.

Литература

1. Блажић Ђ.(2007). *Локална самоуправа*, Подгорица.
2. Вурне А.(1990), *Local Government in Britain*.
3. Вучетић Д.(2007). Редифинисање процеса децентрализације, *Правни живот број 10*, Београд.
4. Вучетић Д.(2009). Појам и карактеристике децентрализације, *Зборник радова Правног факултета број 54*.
5. Вучетић Д.(2012). *Децентрализација у континенталним правним системима* (Докторска дисертација), Ниш.
6. Вучетић Д., Јанићијевић Д.(2007). *Децентрализација као полазиште даљег развоја Србије* : Приручник, Ниш.
7. Димитријевић П., Вучетић Д.(2011). *Систем локалне самоуправе* Ниш.
8. Димитријевић П.(2009). *Европски управни простор и регионализација-страх од децентрализације*, Шумадија-Путоказ за регионализацију и децентрализацију Републике Србије, Крагујевац.
9. Димитријевић М.(2006). *Развој организације државе и увод у право*, Подгорица.
10. Закон о комуналним делатностима. *Службени гласник РС*. број 42/98
11. Закон о локалној самоуправи. *Службени гласник РС*. број 129/2007.
12. Закон о потврђивању Европске повеље о локалној самоуправи. *Службени Гласник РС-Међународни уговори*. број 70/2007.
13. Закон о финансирању локалне самоуправе. *Службени гласник РС*. број 62/2006.
14. Јовичић М.(1963). *Систем локалне самоуправе у Енглеској, Шведској и Швајцарској: упоредна студија*. Београд.
15. Маринковић Р.(1998). *Локална самоуправа*, Београд.
16. Миљевић М.(2010). *Пословна етика и комуницирање*, Београд.
17. McLaughlin K., Osborne S.P., Ferlie E. (2002/2003). *New Public Menagement: Current trends and future prospects*, London and New York.

18. Одлука о градској управи Града Лесковца. *Службени Гласник Града Лесковца*. бр. 13/2013.
19. Одлука о локалним комуналним таксама. *Службени Гласник Града Лесковца*. бр. 1/2013 и 21/2013.
20. Поповић С., Марковић Б., Петровић М.(2002). *Управно право-опити део*, Београд.
21. Пусић Е.(2002). *Управљање у савременој држави*, Загреб.
22. Пусић Е.(1981). *Комуна и опћина*, Загреб.
23. Перенич А., *Процес и децентрализација у савременој држави*, Архив 1-3/1988.
24. Петровић М.(2006). *Наука о управљању као претпоставка управне политике (опити део)*, Ниш.
25. Савовић М.(2004). *Органи управе у територијалним аутономијама: положај и улога*. Београд.
26. Статут Града Лесковца. *Службени Гласник Града Лесковца*. бр 12/2008, 7/2011 и 43/2012.
27. Gausz K.(2002). *The Impact of decentralization on social policy, Open Society Institute, Lokal Government and Publice service Reform Iniciative*, Budapest.
28. Томић З.(2002). *Управно право-систем*, Београд.
29. Устав РС. *Службени гласник РС*. број 98/2996.
30. Waldo D.(1948). *The administrative state: Centraliazation vs. Decentralization*, New York.