



РЕПУБЛИКА СРБИЈА
В Л А Д А
КАБИНЕТ МИНИСТРА БЕЗ
ПОРТФЕЉА ЗАДУЖЕНОГ ЗА
УНАПРЕЂЕЊЕ РАЗВОЈА
НЕДОВОЉНО РАЗВИЈЕНИХ
ОПШТИНА

Датум: 05. март 2021. године
Београд

Предлог уредбе о утврђивању Програма подршке унапређења развоја изразито недовољно развијених општина (јединице локалне самоуправе из четврте групе) за 2021. годину

АНАЛИЗА ЕФЕКТА ПРОПИСА

ПРИЛОГ 2:

Кључна питања за анализу постојећег стања и правилно дефинисање промене која се предлаже

- 1) Који показатељи се прате у области, који су разлози због којих се ови показатељи прате и које су њихове вредности?

Табела: Јединице локалне самоуправе (ЈЛС) у Србији по степену развијености¹
(без података за АП Косово и Метохија)

	Степен развијености ЈЛС	Број	Удео у укупном броју ЈЛС	Број становника (процена)	Удео у укупном броју становника	Број запослених	Удео у укупном броју запослених	Просечна месечна нето-зарада (RSD)
1	I група (изнад републичког просека)	41	24.6%	3,065,385	46.6%	1,167,698	57.78%	56,906
2	II група (80%-100% републичког просека)	35	21.0%	1,473,490	22.4%	404,146	20.00%	47,187
3	III група (60%-80% републичког просека)	47	28.1%	1,329,148	20.2%	305,835	15.13%	45,066
4	IV група (60%-50% републичког просека)	25	15.0%	400,887	6.1%	87,144	4.31%	42,280
5	IV-а група девастирана подручја (испод 50% републичког просека)	19	11.4%	315,400	4.8%	56,077	2.77%	42,410
	УКУПНО	167	100.0%	6,584,310	100.0%	2,020,900	100.00%	47,698

Извор: РСЈП на основу података РЗС

¹ Процена РЗС за 2019. годину

На основу члана 11. Закона о регионалном развоју („Службени гласник РС”, бр. 51/09, 30/10 и 89/15 – др. закон), којим је утврђено разврставање јединица локалне самоуправе према степену развијености, јединице локалне самоуправе (у даљем тексту ЈЛС) у Републици Србији су на основу степена развијености разврстане у 4 групе: **прву групу** чини 41 ЈЛС чији је степен развијености изнад републичког просека, у **другој групи** је 35 ЈЛС са степеном развијености од 80-100% просека Републике, а у **трећој групи** је 47 недовољно развијених општина са степеном развијености од 60 до 80% републичког просека. **Четврта група**, чијем је унапређењу развоја намењен Програм подршке унапређењу развоја изразито недовољно развијених општина у 2021. години чини **44 општина** са нивоом развијености испод 60% републичког просека и дели се на две подгрупе: подгрупа са степеном развијености до 50 до 60% (25 ЈЛС) и девастирана подручја са нивоом испод 50% просека (19 ЈЛС) – $\frac{1}{4}$ укупног броја ЈЛС настањује 716 хиљада становника (10,9% становништва), запослено је 143 хиљаде запослених (7,1% запослених) који остварују просечну зараду нешто већу од 42 хиљаде динара.

Четврту групу ЈЛС чине: Алексинац, Бабушница, Бела Паланка, Блаце, Бојник, Босилеград, Брус, Бујановац, Варварин, Владичин Хан, Власотинце, Гаџин Хан, Голубац, Димитровград, Дољевац, Жабаре, Жагубица, Житорађа, Књажевац, Крупањ, Куршумлија, Кучево, Лебане, Љиг, Мали Зворник, Мало Црниће, Медвеђа, Мерошина, Мионица, Нова Варош, Опово, Петровац на Млави, Прешево, Прибој, Пријепоље, Ражањ, Рашка, Рековац, Сврљиг, Сјеница, Сурдулица, Трговиште, Тутин и Црна Трава.

- 2) Да ли се у предметној области спроводи или се спроводио документ јавне политике или пропис? Представити резултате спровођења тог документа јавне политике или прописа и образложити због чега добијени резултати нису у складу са планираним вредностима.

Један од основних циљева Владе Републике Србије системска подршка подстицању регионалног развоја на целој територији Републике Србије, интеграција, координација и усклађивање регулативе, институција и активности Владе и јединица локалне самоуправе, других институција и организација у планирању и спровођењу политике регионалног развоја, као и планирање регионалног развоја на основу развојних докумената на републичком, регионалном и локалном нивоу, при чему подршка развоју јединица локалне самоуправе које су према степену развијености разврстане у четврту групу заузима посебан значај.

Пошто се ради о ЈЛС чије ограничене развојне могућности битно успоравају развој, формулисан је Програм чија примена треба да омогући стварање услова за одрживи развој недовољно развијених ЈЛС сврстаних у четврту групу, чији је степен развијености испод 60% републичког просека, кроз израду планских докумената развојног планирања и документа јавних политика, као и унапређење квалитета живота и стварање повољног инвестиционог окружења кроз подржавање одрживих иницијатива за изградњу, реконструкцију и адаптацију јавне инфраструктуре (област образовања, здравства, туризма, социјалне заштите, културе, спорта, водoprивреде и слично).

- 3) Који су важећи прописи и документи јавних политика од значаја за промену која се предлаже и у чему се тај значај огледа?

Примењује се Закон о регионалном развоју („Службени гласник РС”, бр. 51/09, 30/10 и 89/15 – др. закон)

- 4) Да ли су уочени проблеми у области и на кога се они односе? Представити узроке и последице проблема.

Ограничене развојне могућности ЈЛС битно ограничавају развој недовољно развијених ЈЛС сврстаних у четврту групу, чији је степен развијености испод 60% републичког просека, захтева израду квалитетних планских докумената развојног планирања и документа јавних политика, као и систематску подршку спровођењу одрживих иницијатива за изградњу, реконструкцију и адаптацију јавне инфраструктуре (област образовања, здравства, туризма, социјалне заштите, културе, спорта, водопривреде и слично), што је услов за унапређење квалитета живота и стварање повољног инвестиционог окружења.

- 5) Која промена се предлаже?

Спровођење Програма чија примена треба да омогући стварање услова за одрживи развој недовољно развијених ЈЛС сврстаних у четврту групу, чији је степен развијености испод 60% републичког просека, кроз израду планских докумената развојног планирања и документа јавних политика, као и унапређење квалитета живота и стварање повољног инвестиционог окружења кроз подржавање одрживих иницијатива за изградњу, реконструкцију и адаптацију јавне инфраструктуре (област образовања, здравства, туризма, социјалне заштите, културе, спорта, водопривреде и слично).

- 6) Да ли је промена заиста неопходна и у ком обиму?

Спровођење Програма је неопходно због ограничених развојних могућности ЈЛС из Четврте групе, које их спречавају да самостално формулишу, усвајају и спроводе одговарајуће развојне документе, чиме се значајно успорава њихов развој и смањују могућности за обезбеђивање одговарајућег квалитета живота свих грађана.

Примена Програма ће допринети стварању услова за одрживи развој циљане групе ЈЛС кроз подршку унапређењу институционалног капацитета за регионални развој и инвестицијама јавног сектора у основну инфраструктуру како би се подстакло и потпомогао економски раст и обезбедио раст квалитета живота за грађане.

- 7) На које циљне групе ће утицати предложена промена? Утврдити и представити циљне групе на које ће промена имати непосредан односно посредан утицај.

Четврта група ЈЛС, 44 изразито недовољно развијених општине са нивоом развијености испод 60% републичког просека, коју чине две подгрупе: подгрупа са степеном развијености до 50 до 60% (25 ЈЛС) и девастирана подручја са нивоом испод 50% просека (19 ЈЛС) – $\frac{1}{4}$ укупног броја ЈЛС настањује 716 хиљада становника (10,9% становништва), запослено је 143 хиљаде запослених (7,1% запослених) који остварују просечну зараду нешто већу од 42 хиљаде динара.

Посредно, спровођење Програма ће утицати на грађане и привредне субјекте који живе и послују на територији јединица локалне самоуправе – корисника средстава тако што ће успешно коришћење одобрених средстава допринети одрживом економском развоју, подизању нивоа друштвеног благостања, као и подизању нивоа ефикасности управљања просторним развојем.

- 8) Да ли постоје важећи документи јавних политика којима би се могла остварити жељена промена и о којим документима се ради?

Документи јавних политика имају за циљ унапређење капацитета и повећање ефикасности јавне управе, а ова промена усмерена је на унапређење развојних капацитета градова и општина изразито неразвијених општина.

9) Да ли је промену могуће остварити применом важећих прописа?

Мишљења смо да промену није могуће остварити применом важећих прописа

10) Квантитативно (нумерички, статистички) представити очекиване трендове у предметној области, уколико се одустане од интервенције (status quo).

Ова промена треба да покаже могућности за унапређење развојних могућности Четврте развојне групе ЈЛС, а уколико се одустане од интервенције, status quo ће трајати током наредних 3-5 година (средњи рок)

11) Какво је искуство у остваривању оваквих промена у поређењу са искуством других држава, односно локалних самоуправа (ако је реч о јавној политици или акту локалне самоуправе)?

Највећи део ових ЈЛС је имао статус недовољно развијених општина од 1971. године и био је укључен у различите развојне пројекте.

ПРИЛОГ 3

Кључна питања за утврђивање циљева

1) Због чега је неопходно постићи жељену промену на нивоу друштва? (одговором на ово питање дефинише се општи циљ).

Циљну групу ЈЛС, чини 44 изразито недовољно развијених општине са нивоом развијености испод 60% републичког просека, коју чине две подгрупе: подгрупа са степеном развијености до 50 до 60% (25 ЈЛС) и девастирана подручја са нивоом испод 50% просека (19 ЈЛС) – $\frac{1}{4}$ укупног броја ЈЛС настањује 716 хиљада становника (10,9% становништва), запослено је 143 хиљаде запослених (7,1% запослених) који остварују просечну зараду нешто већу од 42 хиљаде динара.

Кључни проблеми ових ЈЛС су слаба и неравномерна економска активност, са израженим нескладом између понуде и потражње на регионалним и локалним тржиштима рада, као и slabим учинком и ниском продуктивношћу економских сектора. Поред тога, функционисање ове групе је отежано темељним административним проблемом у виду слабог институционалног капацитета за регионални развој.

Посредно, спровођење Програма ће утицати на грађане и привредне субјекте који живе и послују на територији јединица локалне самоуправе – корисника средстава тако што ће успешно коришћење одобрених средстава допринети одрживом економском развоју, подизању нивоа друштвеног благостања, као и подизању нивоа ефикасности управљања просторним развојем.

Општи циљ овог програма је стварање услова за одрживи развој циљане групе ЈЛС кроз подршку унапређењу институционалног капацитета за регионални развој и инвестицијама јавног сектора у основну инфраструктуру како би се подстакао и потпомогао економски раст и обезбедио раст квалитета живота за грађане.

2) Шта се предметном променом жели постићи? (одговором на ово питање дефинишу се посебни циљеви, чије постизање треба да доведе до остварења општег циља. У односу на посебне циљеве, формулишу се мере за њихово постизање).

Програмом се финансирају пројекти којима се

1. обезбеђује:

a. израда пројектно - техничке документације, планске документације, стратешких документа из надлежности јединица локалне самоуправе у областима изградње и реконструкције комуналне инфраструктуре, изградње, реконструкције и адаптације објеката из области образовања, здравства, туризма, социјалне заштите, културе, спорта, водопривреде

b. израда просторних планова, планова генералне регулације, планова детаљне регулације и урбанистичких пројеката, као и

c. израда средњорочних планова развоја, стратегија, програма, концепата, политика и акционих плано

2. спроводи изградња и реконструкција комуналне инфраструктуре, изградња, реконструкција и адаптација објеката из области образовања, здравства, туризма, социјалне заштите, културе, спорта, водопривреде, као и опремање објеката у својини јединица локалне самоуправе.

3) Да ли су општи и посебни циљеви усклађени са важећим документима јавних политика и постојећим правним оквиром, а пре свега са приоритетним циљевима Владе?

Општи и посебни циљеви су усклађени са приоритетним циљевима Владе.

4) На основу којих показатеља учинка ће бити могуће утврдити да ли је дошло до остваривања општих односно посебних циљева?

Јединице локалне самоуправе су у обавези да уз пријаву пројекта доставе и детаљан опис функционалности пројекта који доприноси остваривању циљева Уредбе, односно Програма, као и извештаје Кабинету министра без портфеља задуженог за унапређење развоја недовољно развијених општина, односно Влади.

Циљ је успешно спровођење свих пројеката за које су бесповратна средства одобрена на основу прописаних услова.

ПРИЛОГ 4

Кључна питања за идентификовање опција јавних политика

1) Које релевантне опције (алтернативне мере, односно групе мера) за остварење циља су узете у разматрање? Да ли је разматрана „status quo” опција?

Опција „status quo” је разматрана као опција која доводи до одлагања предузимања мера за пружање подршке подизању иновационих капацитета јединица локалне самоуправе.

2) Да ли су, поред регулаторних мера, идентификоване и друге опције за постизање жељене промене и анализирани њихови потенцијални ефекти?

Не постоји законска регулатива у овој области чијм изменом се могло доћи до жељене промене.

3) Да ли су, поред рестриктивних мера (забране, ограничења, санкције и слично) испитане и подстицајне мере за постизање посебног циља?

Уредба и Програм су подстицајне мере за постизање циља.

4) Да ли су у оквиру разматраних опција идентификоване институционално управљачко организационе мере које је неопходно спровести да би се постигли посебни циљеви?

Не постоје институционално управљачко организационе мере које је неопходно спровести да би се постигли посебни циљеви.

5) Да ли се промена може постићи кроз спровођење информативно-едукативних мера?

Информативно-едукативне мере не доводе до жељене промене.

6) Да ли циљне групе и друге заинтересоване стране из цивилног и приватног сектора могу да буду укључене у процес спровођења јавне политике, односно прописа или се проблем може решити искључиво интервенцијом јавног сектора?

Циљне групе и друге заинтересоване стране из цивилног и приватног сектора не могу да буду укључене у процес спровођења јавне политике.

7) Да ли постоје расположиви, односно потенцијални ресурси за спровођење идентификованих опција?

Расположиви ресурси за спровођење идентификоване опције постоје у оквиру Закона о буџету за 2021. годину, у укупном износу од 319.804.000 динара

8) Која опција је изабрана за спровођење и на основу чега је процењено да ће се том опцијом постићи жељена промена и остварење утврђених циљева?

Уредба којом се утврђује Програм подршке унапређењу развоја изразито недовољно развијених општина (јединице локалне самоуправе из четврте групе) за 2021. годину како би се убрзао напредак у остваривању приоритетних циљева Владе.

ПРИЛОГ 5:

Кључна питања за анализу финансијских ефеката

1) Какве ће ефекте изабрана опција имати на јавне приходе и расходе у средњем и дугом року?

Изабрана опција неће имати ефекте на јавне приходе и расходе у средњем и дугом року имајући у виду да се Уредба доноси за 2021.годину.

2) Да ли је финансијске ресурсе за спровођење изабране опције потребно обезбедити у буџету, или из других извора финансирања и којих?

Финансијски ресурси за спровођење изабране опције обезбеђени су Законом о буџету за 2021. годину.

3) Како ће спровођење изабране опције утицати на међународне финансијске обавезе?

Спровођење изабране опције неће утицати на међународне финансијске обавезе.

4) Колики су процењени трошкови увођења промена који проистичу из спровођења изабране опције (оснивање нових институција, реструктурирање постојећих институција и обука државних службеника) исказани у категоријама капиталних трошкова, текућих трошкова и зарада?

Предметном уредбом се не планира оснивање или реструктурирање институција нити обука државних службеника. Законом о буџету Републике Србије за 2021.годину („Службени гласник РС“, број 149/20), у члану 8, Раздео 3 -Влада, Глава 3.8 -Кабинет министра без портфеља задуженог за унапређење развоја недовољно развијених општина на територији Републике Србије, Програм 2102 Подршка раду Владе, Програмска активност 4021 (пројекат) - Подршка спровођењу мера равномерног регионалног развоја, Економска класификација 463-Трансфери осталим нивоима власти, предвиђена су средства у износу од 319.804.000,00 РСД намењена за Програм подршке унапређења развоја изразито недовољно развијених општина (јединице локалне самоуправе из четврте групе) за 2021.годину.

5) Да ли је могуће финансирати расходе изабране опције кроз редистрибуцију постојећих средстава?

Средства су планирана чланом 8. Закона о буџету за 2021. годину што је један од основа за доношење предметне уредбе.

6) Какви ће бити ефекти спровођења изабране опције на расходе других институција?

Јединице локалне самоуправе могу учествовати у финансирању пројеката уколико буду изабрани.

ПРИЛОГ 6:

Кључна питања за анализу економских ефеката

1) Које трошкове и користи (материјалне и нематеријалне) ће изабрана опција проузроковати привреди, појединој грани, односно одређеној категорији привредних субјеката?

Предметна уредба није усмерене на поједине гране привреде или поједине привредне субјекте. У зависности од избора пројеката користи од изабране опције могу имати привредни субјекти који су укључени у развојне пројекте у 44 изразито недовољно развијених општине.

2) Да ли изабрана опција утиче на конкурентност привредних субјеката на домаћем и иностраном тржишту (укључујући и ефекте на конкурентност цена) и на који начин?

Изабрана опција не утиче непосредно на конкурентност привредних субјеката. Међутим, повољним деловањем на локални пословни амбијент привредних субјеката посредно се стварају услови за подизање нивоа њихове конкурентности.

3) Да ли изабране опције утичу на услове конкуренције и на који начин?

Изабрана опција не утиче на услове конкуренције.

4) Да ли изабрана опција утиче на трансфер технологије и/или примену техничко-технолошких, организационих и пословних иновација и на који начин?

Изабрана опција не утиче непосредно на трансфер технологије и/или примену техничко-технолошких, организационих и пословних иновација.

5) Да ли изабрана опција утиче на друштвено богатство и његову расподелу и на који начин?

Изабрана опција посредно утиче на друштвено богатство спровођењем одобрених пројеката стварањем услова за одрживи развој циљане групе ЈЛС кроз подршку унапређењу институционалног капацитета за регионални развој и инвестицијама јавног сектора у основну инфраструктуру како би се подстакло и потпомогао економски раст и обезбедио раст квалитета живота за грађане.

6) Какве ће ефекте изабрана опција имати на квалитет и статус радне снаге (права, обавезе и одговорности), као и права, обавезе и одговорности послодаваца?

Изабрана опција нема непосредни утицај на квалитет и статус радне снаге.

ПРИЛОГ 10:

Кључна питања за анализу ризика

1) Да ли је за спровођење изабране опције обезбеђена подршка свих кључних заинтересованих страна и циљних група? Да ли је спровођење изабране опције приоритет за доносиоце одлука у наредном периоду (Народну скупштину, Владу, државне органе и слично)?

За спровођење изабране опције обезбеђена је подршка свих кључних заинтересованих страна, а предложено је да је Влада усвоји на првој наредној седници.

2) Да ли су обезбеђена финансијска средства за спровођење изабране опције? Да ли је за спровођење изабране опције обезбеђено довољно времена за спровођење поступка јавне набавке уколико је она потребна?

За спровођење изабране опције обезбеђена су средства законом о буџету за 2021. годину и уколико се усвоји на првој наредној седници Владе, обезбеђено је довољно времена за спровођење поступка јавних набавки које спроводе јединице локалне самоуправе..

3) Да ли постоји још неки ризик за спровођење изабране опције?

Евентуални ризик за спровођење изабране опције у „оптимистичном сценарију“ могао би се састојати у пријави већег броја пројеката који испуњавају услове за доделу средстава од расположивих средстава, а у „песимистичном сценарију“ у пријави мањег броја пројеката или пројеката који не испуњавају услове јавног конкурса.