



Стална конференција градова и општина

БРОЈ 2/2005

ЛОКАЛНА САМОУПРАВА – ПРОПИСИ И ПРАКСА –

Правни билтен

БЕСПЛАТАН ПРИМЕРАК

Београд, новембар 2005.

ЛОКАЛНА САМОУПРАВА
– ПРОПИСИ И ПРАКСА –
Правни билтен – 2/2005

Издавач:

Стална конференција градова и општина
Македонска 22/VIII
Београд
www.skgo.org

За издавача:

Ђорђе Станичић, генерални секретар

Уређивачки одбор:

проф. др Богољуб Милосављевић (председник),
Зорица Вукелић (за СКГО), Весна Илић-Прелић (за Министарство за државну
управу и локалну самоуправу), Гордана Нешић-Лакићевић (за Министарство
финансија), Душан Васиљевић (за Програм за реформу локалне самоуправе у
Србији), Љиљана Лазић, Немања Ненадић, проф. др Миодраг Јанић, Дејан Шулкић

Уредник:

Александра Милић

Лектор:

Јасна Аничкић

Графички дизајн:

Драгомир Николић

Штампа:

„Досије“, Београд

Тираж:

1.000 примерака
Београд, новембар 2005.

УВОДНА РЕЧ

Поштовани/а,

Са задовољством вам представљамо други број Правног билтена Сталне конференције градова и општина „Локална самоуправа – прописи и пракса“. Издавање Правног билтена представља део пројекта институционалног и административног јачања СКГО, који је део Програма подршке општинама источне Србије, а финансира га Европска агенција за реконструкцију.

У рубрици „Актуелности“ у овом броју објављујемо текст о реформи система финансирања локалне самоуправе као једном од најзначајнијих корака у процесу децентрализације у Србији. Текст посвећен овој теми бави се прегледом најважнијих питања у процесу дефинисања оптималног система финансирања и прегледом активности СКГО на изради Модела закона о финансирању локалне самоуправе. У истој рубрици представљамо вам Пилот пројекат процене вредности непокретности у Србији Министарства финансија, чији ће резултат – успостављање апликације за процену вредности непокретности, омогућити локалним властима да испуне своје дужности у односу на информације о непокретностима.

Тема овог броја је Двдесетогодишњица Европске повеље о локалној самоуправи – најзначајнијег европског документа за локалну самоуправу. Подсећамо да Државна заједница СЦГ још увек није ратификовала Повељу и поред више пута понављаних иницијатива СКГО у том правцу. Овом приликом бавимо се различитим аспектима Повеље, пре свега у односу на: систем локалне самоуправе, питање имовине и финансирања локалне самоуправе у Србији. Такође, дајемо приказ примене Повеље, а посебно преглед карактеристика функционисања локалних власти у неколико европских земаља.

Рубрика „Форум“ посвећена је разматрању места и улоге месне заједнице, страних директних инвестиција као услова локалног економског развоја, а објављујемо и наставак текста који се бави слободним приступом информацијама од јавног значаја. У рубрици „Примена закона“ бавимо се питањем прибављања услуга осигурања имовине и припреме конкурсне документације у поступцима јавних набавки.

У оквиру „Иницијатива СКГО“, представљамо вам резултате Студије о економским последицама подржављења имовине локалне самоуправе, а у рубрици „Примери и модели општинских аката“ дајемо акте који се тичу ангажовања градског менаџера и постављања градског архитекте, као и модел одлуке о месној заједници. Рубрика „Међународни документи и сарадња“ посвећена је основним принципима функционисања Комитета регија. У овом броју такође приказујемо Еврорегион „Евробалкан“ и дајемо пример Статута и Споразума о успостављању Еврорегиона.

Желимо да вам се захвалимо на великом интересовању за први број билтена, као и на прилозима које шаћете и овом приликом вас поново позивамо да активно учествујете у креирању билтена и достављате нам своје прилоге, моделе аката и ауторске текстове у вези са темама које су од значаја за локалну самоуправу. Такође, позивамо запослене у локалној самоуправи који желе да им се билтен доставља на име, да нам проследите своје податке.

Ђорђе Сиваничић
генерални секретар
Сталне конференције
градова и општина

САДРЖАЈ

АКТУЕЛНОСТИ

<i>Душан Васиљевић, Александра Милић</i> Реформа система финансирања локалне самоуправе: сада или ...?	7
<i>Милош Јовановић</i> Пилот пројекат процене вредности непокретности у Србији	20

ТЕМА БРОЈА:

Двадестогодишњица Европске повеље о локалној самоуправи

<i>Тајпијана Павловић-Крижанић</i> Европска повеља о локалној самоуправи – корак ка изградњи демократске локалне власти	28
<i>Борисав Кнежевић</i> Примена Европске повеље о локалној самоуправи	40

ФОРУМ

<i>Владислава Јовановић</i> Место и улога месне заједнице, односно другог облика месне самоуправе, у систему локалне самоуправе	47
<i>Немања Ненадић</i> Новине и недоумице које градовима и општинама доноси Закон о слободном приступу информацијама	50
<i>Мирјана Димићријевић</i> Стране директне инвестиције – један од услова локалног економског развоја	59

ИНИЦИЈАТИВЕ СКГО

Резиме студије о економским последицама подржављења имовине локалне самоуправе	65
--	----

ПРИМЕНА ЗАКОНА

<i>Дејан Давидовић</i> Прибављање услуга осигурања имовине од стране јединица локалне самоуправе и јавних комуналних предузећа	70
---	----

САДРЖАЈ

<i>Јелена Сџојановић</i> Конкурсна документација у поступцима јавних набавки	78
---	----

ПИТАМО МИНИСТАРСТВА

Мишљења Министарства финансија	86
--------------------------------------	----

ПРИМЕРИ И МОДЕЛИ ОПШТИНСКИХ АКТА

Критеријуми за избор градског менаџера града Ниша	89
Уговор о условима и начину коришћења услуга градског менаџера	91
Јавни позив стручној јавности града Ниша за предлагање кандидата за постављење главног архитекте града Ниша	93
Решење о постављењу градског архитекте града Ниша	95
Модел одлуке о месној заједници	97

МЕЂУНАРОДНИ ДОКУМЕНТИ И САРАДЊА

<i>Драгица Колџин</i> Комитет регија – Европа ближа грађанима	111
<i>Владимир Пандуров</i> Еврорегион „ЕвроБалкан“ – према одрживој прекограничној сарадњи у троуглу Ниш-Скопље-Софија (резиме пројекта и позитивна искуства), Статут и Споразум о успостављању Еврорегиона „ЕвроБалкан“	120

ДОДАТАК

Приручник за израду предлога пројеката – Други део: Где да тражите потребна средства (Институт за отворено друштво – ОСИ)	134
---	-----

ПОЗИВ НА САРАДЊУ

Правни билтен СКГО је замишљен као публикација која ће представљати средство информисања запослених у локалној самоуправи и садржати анализе и коментаре закона и других прописа, правне савете, одговоре на питања, примере добре праксе локалне самоуправе, као и међународне документе и стандарде.

Уколико сматрате да својим знањем и искуством можете дати допринос овој публикацији, у виду прилога, модела аката и ауторских текстова у вези са актуелним темама од значаја за локалну самоуправу, **позивамо вас да постанете наш сарадник у наредним издањима.**

Упуство за ауторе:

Просечан обим ауторског текста за Правни билтен је 4 куцане стране (проред 1,5; фонт 12; ћирилица; Times New Roman). Објављени прилози се хоноришу.

Молимо вас да своје прилоге и ауторске текстове, по могућству у електронској форми, шаљете на следећу адресу:

<p>Александра Милић уредник Правног билтена aleksandra.milic@skgo.org Тел: 011 3223 446</p>		<p>Стална конференција градова и општина Македонска 22/8, 11 000 Београд Email: secretariat@skgo.org Тел: 011 3223 446 Факс: 011 3221 215 www.skgo.org</p>
---	---	--

АКТУЕЛНОСТИ

Душан ВАСИЉЕВИЋ
саветник
Програм за реформу локалне
самоуправе у Србији/ДАИ

Александра МИЛИЋ
правни саветник
Стална конференција
градова и општина

РЕФОРМА СИСТЕМА ФИНАНСИРАЊА ЛОКАЛНЕ САМОУПРАВЕ: САДА ИЛИ ...?

Радна група Сталне конференција градова и општина је након вишемесечног ангажовања припремила Модел закона о финансирању локалне самоуправе. Циљ Модела је да систем финансирања општина и градова учини предвидивим, правичнијим и отворенијим. Сада је на потезу Министарство финансија које треба да одлучи да ли ће прихватити предлог СКГО, или ће дуго очекивану реформу поново одложити „на још само годину дана“.

Током 2004. године, Министарство финансија и локална самоуправа постали су потпуно свесни потребе за реформом система финансирања градова и општина. Одлука о увођењу пореза на додатну вредност значила је да је неопходно предвидети алтернативни систем путем кога ће се општинама надокнадити око 30% укупних прихода које су до краја 2004. године добијале из пореза на промет. Представници многих градова и општина су се тада понадали да ће неопходност измене система у 2004. години бити искоришћена да се, на системски начин, приступи отклањању најважнијих проблема у функционисању система. Када су у питању сиромашније општине, проблем се састоји у изразито неравномерној расподели средстава и нефикасном уједначавању, а у случају развијенијих општина ради се потреби увећања изворних прихода. Заједничке тешкоће за све општине огледају се у неблагоприятном добијању података о износива трансфера од стране Републике, из којих произилази и немогућност одговарајућег планирања буџета.

Стална конференција је, подржана донаторима, правовремено покренула иницијативу према Министарству финансија, са циљем да се већ у 2004. години изврши темељна реформа система која би заживела у 2005. години и којом би се покушали отклонити сви поменути проблеми (као и неки други о којима ће бити речи касније).

Мада је у самом Министарству финансија било оних који су се залагали за фундаменталне реформе, оне су изостале. Тачније, оне су тада формално одложене будући да је министар финансија обећао да ће, у току 2005. године, бити направљени планови за реформу и донете одговарајуће законске измене, које ће ступити на снагу у 2006. години.

Аранжман који је, пак, припремљен да буде на снази за 2005. годину је вишеструко контроверзан. По први пут после „петооктобарских“ промена, укупна сума средстава предвиђених за локалну самоуправу у реалном износу је смањена у односу на претходну годину. Подсећања ради, приходи практично свих градова и општина су се прве три године након петог октобра 2000. године удвостручили, и то у реалном износу, уз повећање учешћа локалне самоуправе у бруто друштвеном производу са 3,8% у 2000. години на 6% у 2002. години. Као највећи губитници за 2005. годину највише су апострофирани велики градови (а међу њима, нарочито Београд и Нови Сад), којима је смањен износ трансферних средстава, од чега је део преусмерен одређеном броју општина. У условима још једног преседана, а то је да по први пут Министарство финансија није градовима и општинама доставило формулу по којој су израчунати износи трансфера, није прошло много пре него што су се јавиле тврдње да формуле није ни било, те да су трансферна средства распоређивана арбитрерно, често на основу политичких критеријума.

Овакво стање само је продубило потребу за реформом система финансирања локалне самоуправе. Велики градови, који су углавном профитирали на нелогичностима система до 2004. године, у 2005. ушли су као релативни губитници. Неке друге јединице локалне самоуправе су окретањем точка (политичке) среће у 2005. години прошле боље него претходних година. Оно што нам сада остаје јесте нада да ће и једни и други схватити да су у систему без система на дужи рок сви губитници, да им је неизвесност највећи непријатељ у планирању буџета и да само уједињени могу да се изборе за оптимални систем финансирања. У Министарству финансија, с друге стране, треба да размотре да ли им је драже да се задржи могућност арбитрерног утврђивања трансфера и утицај који са тим иде, или је боље успоставити објективан и функционалан систем финансирања локалне самоуправе, који ће их растерети обавезног конфронтирања са локалном самоуправом приликом сваког одређивања износа трансфера по општинама.

У наставку текста, дат је преглед најважнијих питања на која је било потребно дати одговор у процесу дефинисања оптималног система финансирања.

Међутим, пре него што се Радна група СКГО упустила у разматрање конкретних отворених питања, требало је одговорити на једну претходну дилему. Наиме, већ дуго се најављује децентрализација у областима здравства, социјалне заштите, образовања... Зато се поставило питање да ли је уопште могуће разговарати о реформи система финансирања локалне самоуправе, ако не знамо које ће надлежности локална самоуправа имати у наредном периоду. Ипак, закључило се да је одговор на то питање позитиван. Важна карактеристика добро уређених система је управо то да, са одговарајућим изменама, могу да се прилагоде значајним променама у расподели надлежности. Шта више, нема ни једног система у свету где је расподела надлежности међу различитим нивоима власти статична у дужем временском интервалу.

ИЗВОРНИ ПРИХОДИ – НЕИСКОРИШЋЕНА ШАНСА ЛОКАЛНЕ САМОУПРАВЕ

Изворни приходи су синоним за локалну самоуправу. Само локалне власти које имају контролу над знатним изворним приходима и које имају инструменте да прикупе додатна средства од грађана, када су они спремни да плате за услуге које су им недоступне, се могу држати одговорним за буџетску и развојну политику коју воде. У супротном, не ради се о самоуправи већ о продужетку државне управе.

Повећање изворних прихода је кључ за успешну реформу система финансирања локалне самоуправе. Тиме се обезбеђује смањење притиска на републички буџет тако што се смањује значај уступљених пореза и трансфера. Део средстава која републички буџет уштеди, по основу повећања изворних прихода, може бити искоришћен за повећање ефикасности система уједначавања. Тако, иако повећање значаја изворних над уступљеним приходима обично погодује, пре свега, економски снажнијим јединицама локалне самоуправе, посредно од њега имају пуно користи и слабије развијене општине.

Најважнија питања у вези са изворним приходима:

Порез на имовину

Да ли порез на имовину треба да постане изворни приход локалне самоуправе, односно да ли општине и градови треба да имају право да утврђују стопу овог пореза? Порез на имовину је у компаративној пракси јако често изворни приход локалних самоуправа. Код нас је, пак, то порез уступљен локалној самоуправи, и то у износу од 100%. Да висок проценат учешћа у неком порезу, чак и када иде до 100% није довољан, говори и пример пореза на имовину. Србија је једна од ретких земаља где су приходи од пореза на пренос апсолутних права (порез на имовину у динамици) често већи од прихода пореза на имовину у статистици. Разлог за ово је једноставан – пореска основица пореза на имовину је вишеструко потцењена, а Пореској управи је наплата овог пореза често последња брига јер од њега ни динар не иде у буџет Републике.

Ако порез на имовину треба да постане изворни приход локалне самоуправе, да ли Република треба да утврђује распон у оквиру кога се та стопа може кретати?

Ко треба да буде надлежан за утврђивање основице пореза на имовину – Република или локална самоуправа?

Ко треба да доноси одлуку о пореским олакшицама?

Да ли, имајући у виду да је наплата овог пореза драматично лоша, локална самоуправа треба да врши и наплату? Да ли надлежност за наплату мора бити на централном или на локалном нивоу, или је могуће наплату пренети само одређеним јединицама локалне самоуправе (само онима које то желе, односно онима које испуне одређене услове)?

Да ли накнада за коришћење грађевинског земљишта треба да буде укинута, односно инкорпорирана у порез на имовину?

Порез на доходак грађана

Следећи порез који је у компаративној пракси често (изворни) приход локалних самоуправа је синтетички порез на доходак грађана. Иако Србија тек иде према увођењу овог облика опорезивања дохотка, добро је већ сада размотрити питање **да ли локална самоуправа треба да има право да уведе одређен прирез на порез на доходак (чија би се стопа утврђивала у границама утврђеним законом)**. Прирез на порез на доходак је нарочито важан начин финансирања локалне самоуправе у скандинавским земљама, а већ извесно време постоји и у Хрватској, где се највиша стопа приреза на доходак коју могу увести јединице локалне самоуправе креће између 10% (за општине) и 30% (за Град Загреб). Наравно, важно је да се прирез на порез на доходак плаћа према стопи коју утврђује локална самоуправа у којој је пребивалиште обвезника пореза, а не град или општина у коме се налази привредни субјект. Оваквим решењем јасно се показује да је прирез на доходак однос између општине и њених житеља, а не однос између општине и привредних субјекта на њеној територији. То је важно због тога што, за разлику од грађана, привредни субјекти не гласају и не могу да на изборима казне локалну самоуправу због повећања пореза непропорционално унапређењу квалитета услуге коју добијају од локалних власти (предузећа понекад могу да се преселе из једне јединице локалне самоуправе у другу – да „гласају ногама“, али то није циљ за којим треба ићи).

Локалне таксе и накнаде

Пуно је контроверзе у нашој стручној јавности око тога **да ли локалне таксе (административне, комуналне и боравишна) и локалне накнаде треба да буду детаљније регулисане републичким прописима или не**. Управо се административне таксе наводе као пример да су грађани често у прилици да за исту врсту услуге, која приближно исто кошта у свим општинама, плаћају радикално различиту цену. С друге стране, детаљнијим регулисањем ове таксе би изгубиле карактер изворних локалних прихода.

Да ли је оправдано плаћање комуналне таксе за истицање фирме на пословном простору? Да ли се у овом случају ради о коришћењу неког права, предмета или услуге, што је предуслов да би говорили о комуналној такси? Чини се да се ипак пре ради о прикривеној форми опорезивања предузетништва, што је, иначе, у супротности са начелом до кога се у Европској унији пуно држи, да локална самоуправа не би требало да опорезује привреду. Иначе, и неке друге комуналне таксе, на пример боравишна такса, више личе на порезе, него на накнаду за коришћење неког права, предмета или услуге.

Самодопринос

Да ли режим самодоприноса треба да буде измењен? Као најчешћи захтеви из општина, помињу се: поједностављење процедуре за увођење самодоприноса тако што би на референдуму одлуку доносила већина изашлих гласача; следећи захтеви су

увођење обавезе Републике да врши наплату самодоприноса и у случајевима када се он прикупља за територију месне заједнице, као и уклањање ограничења из Закона о локалној самоуправи да се самодопринос не плаћа на приходе који не подлежу опорезивању (као што су пензије). Заиста се ради о парадоксалној ситуацији да пензионери имају право гласа у одлучивању о референдуму. Тако, као традиционално ревносни гласачи, пензионери својим позитивним изјашњавањем често пресудно утичу на увођење самодоприноса, а с друге стране сами нису обвезници.

УЈЕДНАЧАВАЊЕ

Начин на који функционише уједначавање је тачка на којој полажу или падају сви системи финансирања локалне самоуправе. Да ли градови и општине имају довољно средстава за свој рад, више зависи од тога колико средстава одређено друштво има на располагању за локалну самоуправу (тачније, колико је неко друштво богато), него од тога са колико је умешности постављен систем финансирања. Али зато ће нам модел уједначавања открити много о ставу неког друштва према својим сиромашнијим општинама, као и о умешности креатора система да изнађу деликатан баланс између обезбеђивања услова за уједначен раст свих општина на једној страни и омогућавања развијенијим локалним самоуправама да буду локомотиве развоја читаве земље.

Разумљиво је да различите општине имају различите фискалне потенцијале и да без одређених дотација сиромашније општине не би могле да опстану, а да не говоримо о томе да буду у стању да обезбеде својим грађанима услуге у складу са цивилизацијским стандардима. Систем уједначавања треба управо да обезбеди да грађани без обзира да ли живе у престоници или дубокој провинцији могу да остваре права на чисту воду, канализацију, школовање, здравствену заштиту...

С друге стране, апсолутно уједначавање (нама познато и као уравниловка) није ни могуће, ни пожељно. Систем не сме да кажњава оне општине које прикупе више средстава, пре свега из изворних прихода, захваљујући предузимљивости општинског руководства, рационалном пословању управе и спремности грађана на увођење самодоприноса; такође, систем не сме ни да награђује оне који раде лоше, а много троше. Због ових конфликтних циљева, дефинисање система уједначавања захтева посебну пажњу и много умешности.

Кључно питање у вези са уједначавањем јесте **да ли треба уједначавати полазећи од прихода локалне самоуправе или од њихових расхода?** Друга опција, барем на први поглед звучи логичније. Ипак, она подразумева постојање методологије којом се на објективан начин могу израчунати трошкови извршавања различитих надлежности у свим општинама. Нажалост, та методологија објективно не постоји. Систем уједначавања у Србији је у претходних неколико година био заснован на следећим критеријумима: 1) величина територије јединице локалне самоуправе; 2) број становника; 3) број одељења и број објеката основних и средњих школа; 4) број деце обухваћене друштвеном бригом о деци и број објеката друштвене бриге о деци; 5) развијеност; 6) статус животне средине. Ипак, ови критеријуми, иако на то пре-

тендују, ни из далека нису одраз трошкова које локалне самоуправе имају у обављању својих послова; у ствари, средства по глави становника расподељена на основу ових критеријума су претходних година за све општине била прилично изједначена, тако да овај систем није (довољно) уједначавао.

Поред тога, честе су критике да критеријум броја становника, за који се узимају подаци из пописа, не одражава у потпуности реалан број корисника комуналних услуга. На нарочито драматичне разлике указују функционери у Граду Београду, по чијим подацима број студената из унутрашњости и интерно расељених лица представља додатак од 12% на број становника Београда из пописа, односно више од једног Крагујевца. Када се овакви проблеми јављају код релативно једноставних критеријума као што је број становника, могу се замислити проблеми везани за квантификовње критеријума као што су степен развијености и статус животне средине.

Ни критеријум броја деце обухваћене друштвеном бригом о деци и броја објеката друштвене бриге о деци није без контроверзи. Овај критеријум, који би требало да уједначава животни стандард становништва, у ствари погодује општинама које имају изграђене објекте друштвене бриге о деци. Средства се узимају општинама које немају (довољно) изграђене те објекте и у којима деца немају обданишта на располагању и дају се општинама у којима су објекти бриге о деци већ изграђени!

Знатно једноставнији метод уједначавања је уједначавање према нивоу прихода. Овде треба напоменути да се у том случају не уједначавају укупни приходи јединице локалне самоуправе, већ се из калкулације искључују изворна средства. Ово се ради управо због тога да се не би кажњавале општине које, посебним напорима, прикупе надпросечна средства по основу изворних прихода тако што би она, евентуално, добила због тога мање средстава по основу уједначавања. Начин на који се поставља систем уједначавања прихода је да свака општина чији уступљени приходи по глави становника не прелазе, на пример, 90% републичког просека, добија дотацију за уједначавање у износу разлике између остварених уступљених прихода и износа који би добила да је имала остварење уступљених прихода у износу 90% републичког просека. У овом случају би све општине чији је просек уступљених прихода испод 90% републичког просека (било да се ради о 70% или 60%) добиле дотације које ће подићи њихова уступљена средства по глави становника на исти ниво – 90%. Да би се избегла и ова „уровниловка“, могућа је и варијанта у којој се општинама не покрива цела разлика, већ, на пример, само 90% разлике. Иначе, многи системи уједначавања из калкулације за уједначавање искључују престоницу и највеће градове. У нашем случају, то би могло да значи да приходи Београда, Ниша, Новог Сада и Крагујевца не би ушли у просек уступљених прихода по глави становника.

У вези са уједначавањем уступљених прихода треба рећи и следеће: систем финансирања локалне самоуправе се тренутно исувише ослања на уступљене порезе (порези чију и основицу и стопу утврђује републичка власт). Уступање пореза као начин финансирања локалне самоуправе се у теорији сматра нужним злом коме се прибегава веома рестриктивно. Наиме, уступљени порези са собом носе све проблеме изворних прихода (пре свега неравномерно распоређен фискални потенцијал, са неуједначеностима у приходима појединих градова и општина које из тога произилазе). С друге стране, они немају ни једну предност изворних прихода, то јест нема

могућности да локалне власти одређивањем стопе пореза утичу на развојну политику локалне самоуправе. Често се грантови (трансфери виших органа власти) препоручују као замена за уступање пореза.

Ипак, треба рећи да уступање пореза, када се врши по диференцираним стопама, заиста може да делује уједначавајуће, а има и једну предност која је везана са ликвидношћу. Преношење удела локалних самоуправа у уступљеним порезима се врши аутоматски, приликом наплате пореза, док се трансфери преносе периодично из буџета Републике, што доводи локалну самоуправу у незавидну позицију да њихови трансфери зависе од стања буџета Републике у том тренутку. Није нетипично за Министарство финансија да када је суочено са проблемима ликвидности, процени да је најбезболније да се управо градови и општине пуне да чекају на новац који им припада.

ЈОШ НЕКА ОТВОРЕНА ПИТАЊА

Ево још неколико напомена, односно питања, која, иако нису њихов саставни део, у великом делу утичу на проблематику изворних прихода и уједначавања:

Накнаде за коришћење добара од општег интереса (за коришћење минералних сировина и шума, за извађени материјал из водотока и за промену намене пољопривредног земљишта) и **за захвате у животној средини** (за загађивање животне средине и за инвестиције), су уступљени приход локалне самоуправе. Нажалост, због тога што Закон о локалној самоуправи садржи само одредбу о томе да општине и градови имају право на део сваке од ових накнада, не прецизирајући колики је тај део, општине и градови до сада готово да и немају приходе по основу ових накнада. Ово је питање које је потребно решити у најкраћем року.

Одбор за локалну самоуправу и локалне финансије СКГО се недавно обратио надлежним органима поводом ових питања. Тачније, Иницијатива за усклађивање прописа којима се регулише коришћење природних богатстава и добара од општег интереса је упућена надлежним министарствима – Министарству финансија, Министарству пољопривреде, шумарства и водопривреде, Министарству науке и заштите животне средине и Министарству рударства и енергетике. Слично, Министарству науке и заштите животне средине и Управи за заштиту животне средине упућен је захтев да предузму активности у својој надлежности како би Влада Републике Србије утврдила висину накнада за загађивање животне средине, у складу са Законом о заштити животне средине.

Увођење категорије трансфера у систем финансирања локалне самоуправе у Србији отвара питање **да ли, и које дотације (трансфере виших органа власти локалној самоуправи) треба увести у систем**. Уобичајене врсте дотација су *ошћта дотација* (која се може користити у било које сврхе), *дотација за уједначавање* (посе-

бан вид опште дотације, који се користи да би фискално слабије јединице локалне самоуправе могле обезбедити јавне услуге у складу са минималним стандардима), *функционална допација* која се може користити у било које сврхе у оквиру одређене врсте надлежности (као што је предшколско и/или основно образовање) и *наменска допација* (која се може користити искључиво у сврху коју дефинише давалац дотације). Важно је систем устројити тако да се износи дотација, у мери у којој је то могуће, израчунавају на основу објективних критеријума. У случају опште дотација и дотације за уједначавање, то је по правилу лакше него у случају функционалне и наменске дотације. Будући да су функционалне дотације једна од могућности за финансирање новопренесених надлежности (на пример, основног школства), важно је инсистирати на томе да, укупна средства која се локалним самоуправама расподељују за финансирање те надлежности буду, у најмању руку, на нивоу средстава која је до тада Република трошила на финансирање тих надлежности. Наравно, и овде се поставља потреба утврђивања критеријума за расподелу тако одређених укупних средстава по општинама и градовима. Нарочито је важно да Министарство финансија има преглед свих наменских дотација које иду локалној самоуправи, јер су за њихову расподелу често надлежна ресорна министарства. У том смислу се предлаже и оснивање међуресорног радног тела, које би, уз учешће представника локалне самоуправе и Сталне конференције градова и општина, усвајало смернице и надгледало расподелу функционалних и наменских дотација.

ПРЕГЛЕД АКТИВНОСТИ РАДНЕ ГРУПЕ ПРЕДСЕДНИШТВА СКГО ЗА РАЗГОВОРЕ СА МИНИСТАРСТВОМ ФИНАНСИЈА

Председништво Сталне конференције градова и општина је на својој Шестој седници, одржаној 10. новембра 2004. године, формирало Радну групу за разговоре са Министарством финансија. На истој седници усвојени су и Ставови у односу на реформу система финансирања, којима је наглашено да би Влада Републике Србије у сарадњи са Сталном конференцијом градова и општина требало да искористи прилику која настаје увођењем пореза на додату вредност и изрази систем финансирања локалне самоуправе у Србији који ће бити у складу са најбољим европским системима и Европском повељом о локалној самоуправи.

Активност Радне групе за финансије подржана је од стране **Програма подршке општинама** финансираног од стране **SDC** (Swiss Development Cooperation).

Радну групу чине следећи чланови:

1. Душан Бајец, члан Градског већа, Београд
2. Драган Аздејковић, председник општине, Крушевац

3. Зоран Тодосијевић, шеф Службе трезора, Чачак
4. Бошко Ничић, председник Општине Зајечар
5. Горан Кнежевић, председник Општине Зрењанин
6. Даница Маговац, помоћник министра финансија

У раду Радне групе до сада су учествовали и:

1. Бисерка Павловић, начелник одељења за финансирање локалне власти, Министарство финансија
2. Бранислав Стипановић, саветник министра, Министарство финансија
3. Љиљана Петровић, начелник у Групи за порезе на имовину и друге порезе, сектор за фискални систем, Министарство финансија
4. Ентони Левитас, консултант, СЛГРП/ДАИ и стручњаци Програма за реформу локалне самоуправе у Србији (СЛГРП)
5. др Бошко Мијатовић, др Борис Беговић, др Милица Бисић, Центар за либерално-демократске студије
6. Славко Каравидић, помоћник министра просвете и спорта
7. Александар Пенев, Управа за јавна плаћања, Министарство финансија
8. Зигфрид Бренке, вођа Тима за модернизацију комуналних услуга, ГТЗ
9. Јорг Хорстмајер, менаџер пројекта „Реформа финансијског система“, ГТЗ

Од почетка 2005. године, одржано је петнаест састанака Радне групе:

11.01.2005.

- представљен је Предлог оквира деловања Радне групе у правцу развоја новог законског оквира за финансирање локалне самоуправе
- упућен је захтев за достављање података о приходима свих јединица локалне самоуправе за 2003/2004. годину Министарству финансија и јединицама локалне самоуправе
- одлучено је да се у рад укључе представници Министарства финансија, стручњаци из стручних организација и градова и општина.

28.01.2005.

- анализирани су предности и мане постојећег система грантова и трансфера у Србији у светлу најбољих примера из међународне праксе
- закључено је да се промене морају фазно примењивати, како би се направио стабилан систем и локалној самоуправи дали начини за превазилажење губитка новца
- предложено је да се у Министарству финансија формира одељење за локалну самоуправу које би пратило начин доделе средстава локалној самоуправи од стране појединих министарстава.

11.02.2005.

- анализирани су ефекти преношења одређених надлежности у вези са порезом на имовину локалној самоуправи
- закључено је да би посебним законом требало свеобухватно решити питање успостављања имовине локалне самоуправе и обезбеђивање сигурности у приходима и расходима, другачијим третманом пореза на имовину. Такође, постојећи систем би требало да се мења од стране републичке власти, а у случају њеног неслагања, процес треба усмерити на оне јединице локалне самоуправе које су у стању да га изнесу.

25.02.2005.

- настављена је анализа ефеката преношења одређених надлежности у вези са порезом на имовину локалној самоуправи.
- закључено је да би СКГО требало да иницира склапање споразума са Министарством финансија о циљевима и принципима реформе система финансирања, са предлогом да се дефинишу обавезе и задаци локалне самоуправе и републичке пореске управе, попуни постојећа база података о некретнинама и уведе реалан систем процене пореске основице пореза на имовину, дефинишу начини и време одређивања пореских стопа и рокови за издавање решења о наплати пореза на имовину од стране локалне самоуправе.

10.03.2005.

- представљен је део Нацрта закона о финансирању локалне самоуправе који се тиче циљева закона и дефиниција појмова који се користе у закону, а у вези са грантовима за локалну самоуправу
- одлучено је да учесници континуирано достављају СКГО своје коментаре и предлоге на Нацрт закона

25.03.2005.

- помоћник министра просвете и спорта представио је План реформе система финансирања образовања, а закључено је да би нека решења требало укључити у Нацрт закона о финансирању локалне самоуправе
- у рад Радне групе се укључио представник Управе за јавна плаћања
- настављена је расправа о одредбама Нацрта закона које се односе на задуживање локалне самоуправе, од којих нека решења треба укључити у Закон о јавном дугу који је у припреми у Министарству финансија

08.04.2005.

- утврђени су концепти, идеје, терминологија и дефинисани основни појмови Нацрта закона о финансирању локалне самоуправе, које би требало уподобити са српским законодавним оквиром
- закључено је да би у Нацрту требало дефинисати право локалне самоуправе на прикупљање и принудну наплату јавних прихода и врсте тих прихода. Један од начина за решење овог проблема јесте да Пореска управа буде пренета на локални ниво, што изискује измену других прописа, нарочито Закона о пореском поступку и пореској администрацији

22.04.2005.

- стручњак ГТЗ-а представио је немачки модел Закона о порезу на земљу и чланове немачког Устава који регулишу право на локалну самоуправу
- у складу са захтевом 10. седнице Председништва СКГО, одлучено је да се убрза рад Радне групе, уради симулација модела грантова и почетком јуна финализира Нацрт закона
- договорено је да се учесници упознају са Предлогом закона о јавном дугу који се налази у скупштинској процедури, како би се на следећем састанку формулисали коментари Радне групе на овај предлог и упутили посланицима Народне скупштине

13.05.2005.

- анализиран је Предлог амандмана на одредбе о задуживању локалне самоуправе Предлога закона о јавном дугу, које су израдили стручњаци СЛГРП-а и општина Крушевац. Након расправе, одлучено је да СКГО формулише ове амандмане и достави их Председништву СКГО, као и председницима општина који су посланици како би их они предложили Народној скупштини.
- учесници су подржали Ставовe СКГО о Предлогу закона о изменама и допунама Закона о јавним предузећима и обављању делатности од општег интереса, који је као предлог Владе РС упућен Народној скупштини РС и сложили се да треба пробудити свест централне власти о томе да су неопходне консултације са локалном самоуправом пре доношења закона који су за њу релевантни.

25.05.2005.

- финализиран је Предлог амандмана на одредбе о задуживању локалне самоуправе Предлога закона о јавном дугу који ће бити достављен посланицима Народне скупштине.

- расправљано је о праћењу примене будућег Закона о финансирању локалне самоуправе од стране Министарства финансија и СКГО, уз предлагање поступка за усклађивање предложеног система са потребама градова и општина.
- представљена је нова верзија Нацрта закона о финансирању локалне самоуправе у којој су одредбе о задуживању локалне власти избрисане, јер је ова активност регулисана Предлогом закона о јавном дугу. Новим члановима уводи се међувладина комисија која врши активности у области планирања и функционисања система финансирања. Постоје три кључна питања која треба решити када је у питању систем трансфера: удео пореза на зараде, нова стопа уједначавања и величина општих грантова. Министарство финансија је креирало модел који дозвољава да се испробају ефекти сва три модела система финансирања, а систем може произвести добре резултате кад је у питању нова стопа уједначавања. Овакав систем би се могао представити министру финансија, али је потребно да се у Нацрт унесу одређене стопе.

17.06.2005.

- представљена је презентација симулација прихода локалне самоуправе – уступљених прихода и дотација (грантова) од стране стручњака СЛГРП-а и представника Министарства финансија. Циљ презентованих модела система финансирања локалне самоуправе је да се систем учини стабилним и да се успоставе праведнији односи у финансирању локалне самоуправе.
- чланови Радне групе су изнели своје сугестије које ће бити унете у Нацрт закона о финансирању локалне самоуправе који ће до 30. јуна бити предат Министарству финансија у договору са министром финансија, после чега ће се обавити даљи разговори представника СКГО и Министарства. Предвиђено је да Нацрт Закона буде у процедури у Народној Скупштини Републике Србије на јесењем заседању. Наведена презентација ће бити представљена и на 11. седници Председништва СКГО, чије одржавање се планира за почетак јула 2005. године.

27.06.2005.

- у складу са договором са састанка представника СКГО и министра финансија, одржаног 2. јуна 2005. године, министру финансија је 27. јуна 2005. године достављен Меморандум о Нацрту закона о финансирању локалне самоуправе, који је резултат вишемесечног рада Радне групе Председништва СКГО за разговоре са министарством финансија. Том приликом је упућен позив Министарству да интензивира учешће у припреми Нацрта.

16.09.2005.

- Одржана је заједничка седница Владе РС и Председништва СКГО на којој се између осталог, расправљало и о новом систему финансирања локалне

самоуправе, а представљен је и Меморандум о Нацрту закона о финансирању локалне самоуправе. Поводом система финансирања локалне самоуправе, министар финансија је обавестио присутне да ће детаљан одговор на Меморандум о Нацрту закона о финансирању локалне самоуправе СКГО бити достављен СКГО.

22.09.2005.

- одржана је презентација студије „Нека питања локалних финансија“ коју су за потребе СКГО израдили стручњаци Центра за либерално-демократске студије (ЦЛДС), а која се бави основним идејама у вези реформе пореза на имовину, самодоприноса, локалних такси и накнаде за коришћење добара од општег интереса. Закључено је да овим Нацртом треба дефинисати порез на имовину као изворни приход локалне самоуправе, а да надлежност за утврђивање стопе треба да има скупштина јединице локалне самоуправе. Остале одредбе закона треба унети у Закон о порезима на имовину. Предложено је да од 1.1.2006. на снагу ступи право локалне самоуправе да самостално утврђује стопу пореза на имовину, а да измене у режиму утврђивања вредности основице ступе на снагу на почетку 2007. године. У вези самодоприноса, преовлађујуће мишљење је било да га треба са чувати, с тим да се његова основица изједначи са основицом пореза на имовину.
- презентирана је нова радна верзије Нацрта закона о финансирању локалне самоуправе од стране Тонија Левитаса. Имајући у виду да је припрема Нацрта закона ушла у завршну фазу, као и то да је неопходно, у најкраћем могућем року, доставити Нацрт закона Министарству финансија како би се размотрило његово стављање у процедуру, договорено је да се интензивира рад на припреми закона.

28.09.2005.

- разматрани су коментари чланова Радне групе на нову верзију Нацрта закона, евентуалне измене и допуне Нацрта.
- у рад Радне групе се укључила и представница сектора за фискални систем Министарства финансија Републике Србије.
- закључено је да чланови, у најкраћем могућем року доставе СКГО своје писане коментаре на последњу верзију Нацрта закона, нарочито на одредбе које се односе на порез на имовину, локалне таксе и накнаде и самодопринос, док се у погледу одредаба које се односе на трансфере још увек очекују писани коментари Министарства финансија, као и одговор поменутог министарства на Меморандум о Нацрту закона о финансирању локалне самоуправе.

Нацрт закона о финансирању је представљен члановима Председништва СКГО на 13. седници, одржаној 24. октобра 2005. године, након чега је упућен Министарству финансија на разматрање.

Милош ЈОВАНОВИЋ

Стручни сарадник у сектору за имовинско-правне односе
Министарство финансија Републике Србије

ПИЛОТ ПРОЈЕКАТ ПРОЦЕНЕ ВРЕДНОСТИ НЕПОКРЕТНОСТИ У СРБИЈИ

Успостављање целовите и конзистентне евиденције непокретности у држави, у коју ће се моћи поуздати сви потенцијални корисници и једне стандардизоване и опште прихваћене методологије процене вредности непокретности, а самим тим и успостављање каквог таквог реда и контроле на тржишту непокретности у Србији, све више представља неопходност и услов чије ће испуњење представљати значајан замајак привредном развоју. Решавање овог питања неопходно је и због тога што је оно узрок свакодневних притужби, како привредних субјеката, грађана који покушавају да остваре своја уставом и законом загарантована права, тако и запослених у органима државне управе који настоје да савесно обављају своје послове.

Ових дана се у Србији одвија нешто што може представљати почетак решавања њихових проблема. Ради се о пилот пројекту процене вредности непокретности у Србији, који је настао као резултат сарадње Министарства финансија Републике Србије и Министарства финансија Републике Француске. Укратко, циљ ове сарадње министарстава двеју земаља јесте успостављање апликације процене вредности непокретности која ће се базирати на снимцима SPOT сателита. Ова апликација ће омогућити корисницима ефикасније праћење промета непокретности и створити полазне основе за успостављање процедура прибављања, размене и опште употребе података који се тичу непокретности, између Министарства финансија, Пореске управе и Републичког геодетског завода као и било којих других могућих корисника апликације.

Средства за реализацију пројекта обезбеђена су путем донације Министарства финансија Републике Француске, а пројектни тим ангажован на његовом спровођењу састављен је од експерата Министарства финансија Републике Француске, IGN France international limited, SPOT Image Тулуз Француска, представника Министарства финансија Србије, Пореске управе, Републичке дирекције за имовину и Републичког геодетског завода. Предвиђено трајање извођења пројекта је годину дана.

Слободно можемо рећи да се ради о пионирском подухвату који у много чему иде испред свог времена.

Главни циљ овог пилот пројекта је израда својеврсне студије изводљивости у вези са проценом вредности непокретности, која би се базирала на изради једне апликације за процену вредности непокретности, која би графички била изражена кроз ГИС (географски информациони систем) велике размере и која би спојила

сателитски снимак као своју картографску подлогу и базу података о непокретности-ма.

Специфични циљеви се састоје у развијању таквог инвентарског система непокретности, који ће омогућити локалним властима да испуне своје дужности у односу на информације о непокретностима и допринети побољшању у координацији активности између различитих државних органа који поседују податке о непокретностима, ради очувања кохерентног и ефикасног приступа. Једном речју, задатак пројекта је да помогне развој одговарајуће методологије процене вредности непокретности, као и интеграцију података о непокретностима, у сврху побољшања развоја заједничких стандарда у процени вредности непокретности, који су у сагласности са европским и интернационалним стандардима те врсте.

О ЧЕМУ ЈЕ ЗАПРАВО РЕЧ

Замислите ситуацију у којој службеник општинске управе који поступа по захтеву странке (који је директно или индиректно везан за одређену непокретност и који може, али и не мора, да подразумева процену њене вредности), може једноставно да седне за свој рачунар, стартује апликацију, кликне на катастарску парцелу дигитализоване катастарске мапе општине, редовно ажуриране сателитским снимцима и добије низ података о непокретности о којој решава. То могу бити подаци о удаљености од главног пута, (не)постојању прикључка на воду, грејање, гас, квалитету и старости зграде, намени и облику парцеле, о имовинско правном статусу, вредносној зони којој припада, последњој процењеној вредности, и слично.

Сви ови показатељи представљали би параметре изражене у вредностима одређених коефицијената, на основу којих би се обрачунавала вредност предметне непокретности. Наравно, апликација би била стално допуњавана новим, ажурираним подацима, а крајњи резултат процене би се увек могао подвргнути људској корекцији (по унапред прописаним правилима, те би сваки волунтаризам приликом процене био искључен).

Сама могућност визуализације парцеле и непокретности о којој одлучује, а да при том не мора да излази на лице места, представљала би малу револуцију у раду нашег замишљеног службеника. Већа објективност при процени, сузбијање корупције, скраћивање трајања поступка само су неке од погодности које се прве намећу. Дакле, могућа корист од оваквог уплива савремене технологије у свакодневни рад управе је вишеструка и то првенствено:

- Осавремењивање поступака убирања, пре свега, пореза на имовину у статистици, али и пореза на пренос апсолутних права и пореза на капиталну добит (већи буџетски приливи);
- Могућност једноставног и брзог приступа подацима о непокретностима, што умногоме олакшава борбу против нелегалне градње и омогућава правовремено рушење бесправно подигнутих објеката;
- Почетак увођења реда у тржиште непокретности, спречавање корупције и прања новца, а самим тим и могуће снижавање нереално високих цена непокретности, пре свега у Београду.

ПОТЕНЦИЈАЛНИ КОРИСНИЦИ

Како је апликација и методологија коју она користи, превасходно намењена одређивању фискалне вредности непокретности, најзначајније поље примене јесте управо у области одређивања основице пореза на имовину (како у статистици, тако и на пренос апсолутних права). У светлу очекиване фискалне децентрализације и преношења ингеренција у убирању пореза на имовину са централне власти на општину и град, јединица локалне самоуправе се јавља као најзначајнији потенцијални корисник апликације.

Република Србија и њени органи и организације свакако имају интерес за једном стандардизованом методологијом процене, првенствено за потребе Пореске управе у поступку утврђивања основице пореза на имовину, али такође и у поступку располагања непокретностима у државној својини. У смислу Закона о средствима у својини Републике Србије, располагање непокретностима у државној својини је њихово отуђење из државне својине, прибављање у државну својину, давање на коришћење, односно у закуп, као и стављање хипотеке на непокретности у државној својини. О прибављању и отуђењу непокретности које користе државни органи и организације, органи територијалних јединица и друге организације, одлучује Влада Републике Србије закључком чији предлог припрема Републичка дирекција за имовину. С обзиром да се непокретности у државној својини могу отуђивати по тржишним условима, процену тржишне вредности непокретности за потребе Републичке дирекције за имовину врши Пореска управа. Даље, по садашњим прописима, имовина коју користе јединице локалне самоуправе представља власништво Републике и приходи од њене продаје припадају буџету Републике. Више је него јасно да ће, уколико дође до очекиване измене закона у погледу успостављања имовине локалне самоуправе, питање методологије процене

вредности ових непокретности постати врло значајно за локалну самоуправу, и то за поступак прибављања и отуђења евентуалне градске, односно, општинске имовине.

РАЗЛОЗИ КОЈИ ГОВОРЕ У ПРИЛОГ ИЗВОЂЕЊУ ОВОГ ПРОЈЕКТА И ЊЕГОВА ВИШЕСТРУКА УПОТРЕБА

Сведоци смо изузетно лошег стања регистра непокретности у Србији и поред свих напора које у том погледу чини Републички геодетски завод. Притужбе корисника услуга РГЗ-а су учестале, између осталог, зато што мапе нису ажуриране и што својинска евиденција често и више деценија касни за реалним стањем. Грађани, који су најчешћи корисници услуга Катастра, жале се и на високе накнаде које се плаћају по Ценовнику РГЗ-а. Парадоксално је, али истинито, да је стање укњижености државне имовине можда и горе, него оне у власништву приватних субјеката, у шта се могао уверити свако ко је имао прилике да сарађује са Републичком дирекцијом за имовину.

НЕДОВОЉНА ЗАКОНСКА РЕГУЛИСАНОСТ ПРОЦЕНЕ ВРЕДНОСТИ НЕПОКРЕТНОСТИ

Ако говоримо о процени коју за фискалне потребе обавља Пореска управа и поред релативно ефикасне методологије коју је овај орган развио настојећи да прибави што реалније податке о непокретностима, постоји велики простор за техничко осавремењивање и самим тим скраћење читавог поступка процене. Посебан проблем представља хронични недостатак реално проверљивих података о непокретностима које су предмет опорезивања, што се може рећи и за послове процене вредности непокретности које Пореска управа врши за потребе државних органа и организација.

У складу са Законом о пореском поступку и пореској администрацији, Пореска управа обавља процену вредности непокретности пре свега у два случаја: у поступку утврђивања пореске основице пореза на имовину (порез на имовину у статистици) и пореза на пренос апсолутних права (порез на имовину у динамици). Први вид имовине се сматра показатељем економске снаге обавезника, док други вид одражава економску снагу обавезника приликом преноса имовине са једног лица на друго.

У поступку утврђивања пореске основице пореза на пренос апсолутних права, процена вредности се врши након настанка пореске обавезе, тј. након извршене трансакције о којој порески орган сазнаје, било путем пријаве пореског обвезника или путем достављања од стране суда примерка овереног уговора на основу кога је трансакција обављена.

Остаје нерегулисана ситуација процене коју је потребно извршити пре извршене трансакције, која нарочито долази до изражаја приликом продаје непокретности у државној својини. Најзначајнији је поменути пример процене тржишне вредности непокретности у државној својини, коју Пореска управа врши на захтев Републичке дирекције за имовину Републике Србије. Поред овог, за локалну самоуправу најзначајнијег примера, у пракси се могу срести још неки случајеви када Пореска управа врши процену пре настанка пореске обавезе као нпр. за потребе центра за социјални рад, за потребе издавања гаранције од стране Гаранцијског фонда Републике Србије на захтеве физичких или правних лица уписаних у регистар пољопривредних газдинстава, приликом одобравања краткорочних и дугорочних кредита пољопривредним газдинствима итд.

Може се рећи да је у јавности приметан одређени степен необавештености у погледу надлежности Пореске управе за процену вредности непокретности. Чести су захтеви различитих странака и органа за процењивање непокретности и у случајевима када надлежност овог органа очигледно не постоји. Све ово наводи на потребу целовитог законског регулисања надлежности по овом питању.

Пореска управа своју процену врши на основу упоредних података, добијених од агенција за промет непокретности, инвеститора-грађевинских

предузећа и из других доступних извора и то тако што израчунава средњу вредност за непокретности у одређеној вредносној зони.

Процена вредности непокретности код пореза на имовину у статистици утврђује се годишње, у складу са методологијом која је прописана у Правилнику о начину

утврђивања основице пореза на имовину на права на непокретностима. Уколико порески обавезник пореза на имовину у статистици не пријави новоизграђени објекат, порески орган најчешће не зна за његово постојање и неће га опорезовати, уколико не размењује податке о непокретностима са градским и општинским органима управе надлежним за издавање одобрења за градњу, односно употребу објеката. У пракси је још чешћи случај да порески обавезник не пријави бесправно дозидани или надзидани објекат, те се основица утврђује за мању квадратуру од реалне, чиме је и процењена вредност нижа од реалне, а самим тим је и остварени приход мањи од оног који се могао остварити, да је поступајући орган пореске управе располагао релевантним информацијама. Овакви и слични случајеви указују на неопходност боље сарадње Пореске управе са органима који издају одобрења за градњу и употребу објеката. Све се ово директно одражава на буџете јединица локалне самоуправе, будући да је приход од пореза на имовину у потпуности приход локалне самоуправе. Локална самоуправа ће све поменуте проблеме у вези са наплатом пореза на имовину наследити оног тренутка када јој централна власт пренесе ингеренције за убирање ових прихода.

Када пак говоримо о процени тржишне вредности непокретности за потребе банака приликом давања хипотекарних кредита, као и за потребе вођења судских спорова о непокретностима, непостојање јасних законских стандарда и институционалних решења довело је до појаве многобројних агенција за процену, које свој посао обављају у складу са, у најмању руку, сумњивим критеријумима, неретко формирајући процену по критеријуму потребе наручиоца. Поред поменутих агенција, ове процене врше и Завод за вештачење Града Београда и судски вештачи економске и грађевинске струке на основу њима доступних података. У пракси се често дешава да вредност исте непокретности буде различито процењена од различитих процењивача.

Наравно, процена тржишне вредности непокретности се у свету ради по утврђеним стандардима и правилима. Постоје посебна удружења проценитеља (као TEGoVA– The European Group of Valuers Association) која усвајају строге међународне стандарде процене и која додељу лиценце оним проценитељима који ове стандарде испуњавају.

И поред тога што је апликација о којој је овде реч, замишљена да служи пре свега у фискалне сврхе, не треба занемарити ни могућности које она пружа у погледу тржишне процене. У ситуацији приличне несређености која влада на тржишту непокретности и непостојања јасне законске регулативе, увођење једне поуздане, транспарентне базе података о вредности непокретности, свакако би представљало добар почетак.

НЕФИСКАЛНА УПОТРЕБА БАЗЕ ПОДАТАКА ОД ЗНАЧАЈА ЗА ЛОКАЛНУ САМОУПРАВУ

Постоји читав низ послова државне управе из надлежности јединица локалне самоуправе који зависе од доступности података везаних за непокретности, а који

нису уско везани за саму процену њихове вредности и код којих би поседовање таквих података значило знатно побољшање ефикасности рада органа локалне самоуправе. На пример, по поднетим захтевима за обавештење о намени уређења простора, захтевима за издавање одобрења за изградњу, за стицање привремене дозволе, захтевима за доделу кућног броја, у поступку рушења бесправно подигнутих објеката, поступајући орган општинске управе сам не располаже подацима о непокретностима, земљишту или згради о којима одлучује. Странкама се налаже да подносе низ доказа које морају прибављати од различитих институција, што поступак чини веома дугим и скупим и код грађана ствара одбојност према администрацији. Ако би поступајући орган управе сам имао или добијао од других органа, у електронској форми податаке о имовинскоправном статусу непокретности, намени парцеле, кућном броју и сл., грађани не би морали подносити део документације, што би убрзало поступак и приближило локалну самоуправу концепту јавног сервиса грађана.

Можда је највећа могућност практичне примене апликације везана за легализацију и поступке рушења бесправно подигнутих објеката. Упоредивање катастарске мапе и сателитског снимка омогућава утврђивање тачног броја, прецизне локације и димензија бесправно изграђених објеката, што би био значајан помак, како у решавању проблема легализације, тако и правовременом рушењу бесправне градње. Наиме, с обзиром на то да се апликација периодично ажурира путем сателитских снимака високе резолуције, она омогућује кориснику учовање промена у простору, насталих између два снимања и то непосредним опажањем, јер се помоћу ње виде различито обојени новоподигнути, дозидани и надзидани објекти, грађење на јавним површинама, бесправна сеча стабала итд. Ово је од нарочите важности за послове грађевинске инспекције, имајући у виду да је за вршење надзора и извршавање дужности и овлашћења у складу са Законом о планирању и изградњи, потребно најпре имати сазнање о томе да постоји објекат који се гради без одобрења за изградњу и сл.

ИНФОРМАЦИОНО-ТЕХНОЛОШКИ ПРЕДУСЛОВИ

Али да се вратимо се на пилот пројекат који је у току. Хардверска опремљеност управе је умногоме побољшана што сопственим средствима, што страним донацијама. Питање обучености кадрова за коришћење апликације, може се решити једноставним тренинг програмом који није ни скуп ни компликован. Највећа препрека остаје хронична несарадња и некомуникација у погледу трансфера података, не само између централне власти и локалне самоуправе, већ и самих органа и организација централне власти. Проблем финансирања техничког успостављања попречних ИТ веза између горе поменутих субјеката је занемарљив, у односу на проблеме који се тичу коначног и конзистентног законског уређивања ове области, деполитизације управе и увођења свести о дужности сарадње и размене података ради спровођења концепта јавног сервиса грађана.

У јавности није довољно познато да нормативни основ за ИТ повезивање државних органа већ постоји и да је прописан Законом о информационом систему

Републике Србије. Исти предвиђа да Влада Републике Србије прописује области у којима се воде базе података, као и податке који чине садржај заједничке базе података, начин њиховог вођења, праћења промена, размене и коришћења. Документ у информационом систему сачињен у електронском или другом облику има исту правну снагу, а орган и организација води податке који чине садржај заједничке базе података, на начин који корисницима омогућава непосредан приступ и коришћење. Такође, орган и организација обезбеђује услове за технолошко јединство информационог система, а нарочито за укључивање у рачунарско-телекомуникациону мрежу и примену дефинисаних процедура за приступ и коришћење заједничке базе података. Јавно предузеће ПТТ саобраћаја „Телеком-Србија“ обезбеђује одговарајућу инфраструктуру за функционисање информационог система, у роковима предвиђеним програмом развоја информационог система.

Постојеће стање информационог система Републике Србије је такво да не обезбеђује ни хоризонталну ни вертикалну повезаност, те свакако има места већем ангажовању на примени Закона о информационом систему Републике Србије, што укључује и евентуално доношење подзаконских аката у овој области.

До сада је рад на овом пројекту указао на многе проблеме и отворио многа питања. Резултати овог пилот пројекта показале колике су стварне препреке за будућу имплементацију апликације на територији Републике Србије.

ДОСАДАШЊИ ТОК ПРОЈЕКТА

Раду на пројекту претходиле су опсежне припреме које су обухватале прелиминарне прегледе и испитивања постојећег правног стања организације, процедура, методологија и система постојећих процена, као и испитивање рада институција и агенција које се баве прометом непокретности и података којима они располажу. Домаћи и страни експерти ангажовани на пројекту, идентификовали су београдску општину Чукарица, насеље Сремчица, као најповољнију локацију за реализацију пилот пројекта. Француски стручњаци су уз несебичну помоћ колега из РГЗ-а извршили спајање сателитских снимака Сремчице-сателита СПОТ Имаге 5, са дигитализованим катастарским мапама Сремчице. Следећи и најтежи корак је било приступање изради методологије процене вредности, у чему су највећи допринос дали агилни радници Пореске управе Филијале Чукарица. Резултат овог вишемесечног заједничког рада биће крајњи производ-прототип апликације за процену вредности непокретности.

Требало би рећи да, евентуална, шира примена апликације у доброј мери зависи од успешности Пројекта изградње катастра и уписа непокретности у Србији, који изводи РГЗ путем донације Светске банке. Без уређене и редовно ажуриране катастарске подлоге отежано је одржавање базе података апликације. Од ефикасности рада РГЗ-а умногоме зависи успешност и имиџ локалне самоуправе, а предуслов успешности пројекта је свакако добра сарадња општина и организационих јединица РГЗ-а. Прелазно решење би могло бити увођење апликације само у општинама где већ постоји уређен катастар непокретности, јер је за тачност података и реалну вред-

ност процене потребно периодично уношење нових података, што једино може обезбедити РГЗ. У наведеном смислу, готово да је неопходно ИТ повезивање база података РГЗ-а и корисника апликације.

Француски експерти су као **кључне одреднице за успех** пројекта у Србији назначили одрживост пројекта у пилот зони и способност локалних власти да успешно одговоре својим дужностима. То означава више контаката, иницијатива и размене података између надлежних локалних органа државне управе и посебних организација надлежних за ову област, јачање ИТ система локалних власти и самим тим побољшање коришћења података у области њихове одговорности, као и формулисање заједничких стандарда од стране органа и организација које користе податке о непокретностима у Србији. На крају, истакнута је потреба за повећањем активности од стране јединица локалне самоуправе усмерених ка бољој формулацији опорезивања непокретности у Србији.

ОЧЕКИВАНИ РЕЗУЛТАТИ ПИЛОТ ПРОЈЕКТА

Корисници ће након спроведене обуке бити у могућности да одржавају прототип и да га интегришу у већ постојеће ресурсе. Добра страна апликације је управо у њеној отворености и у могућности да је сваки потенцијални корисник, нпр. општина, може прилагодити својим потребама и сопственом стању ресурса. Резултати тестирања апликације на одабраној пилот области ће указати на потребне модификације и корекције, али ни након њиховог спровођења неће се радити о затвореној апликацији, јер ће остати могућност надоградње, путем допуне критеријумима који одговарају специфичним потребама сваког конкретног корисника.

Уколико би се ова методологија процене применила у Србији, позитивни ефекат би се састојао у једнаком опорезивању по истим правилима у целој држави, транспарентном систему опорезивања непокретности, бољем систему контроле процена, ефикаснијој пореској администрацији и у повећаном приливу средстава у општинске буџете. Уколико би се сви предуслови испунили, увођењем овакве методологије постигло би се смањење трошкова администрације и повећање буџетских прихода, који би далеко надмашили потребно почетно улагање у апликацију. Планира се одржавање семинара и тренинга службеника ради оспособљавања за примену и одржавање апликације. Завршна фаза пилот пројекта ће се састојати у дизајнирању прототипа апликације и његовог мониторинга. Након спровођења свих провера, планиране су презентације апликације на локалном нивоу, будући да је локална самоуправа један од најзначајних могућих корисника.

ТЕМА БРОЈА: ДВАДЕСЕТОГОДИШЊИЦА ЕВРОПСКЕ ПОВЕЉЕ О ЛОКАЛНОЈ САМОУПРАВИ

мр Таишијана ПАВЛОВИЋ-КРИЖАНИЋ
саветник за правне реформе
Програм за реформу локалне самоуправе у Србији

ЕВРОПСКА ПОВЕЉА О ЛОКАЛНОЈ САМОУПРАВИ – КОРАК КА ИЗГРАДЊИ ДЕМОКРАТСКЕ ЛОКАЛНЕ ВЛАСТИ

Двадесета годишњица отварања за потписивање Европске повеље о локалној самоуправи¹ у земљама чланицама Савета Европе представља повод за критичко сагледавање њеног утицаја на развој локалне демократије, пре свега у државама централне и источне Европе, како би се проценили очекивани резултати њене имплементације на реформу локалне самоуправе у нас. Све државе у транзицији су биле вођене, пролазећи у последњих петнаестак година кроз захтевне и дуготрајне процесе успостављања стабилних локалних институција, првенствено стандардима које садржи Европска повеља. Техничку помоћ у тумачењу примене тих стандарда као и оцену усклађености домаћих прописа и праксе са стандардима пружао је, и још увек пружа Савет Европе. Последњих неколико година посебно земље западног Балкана улажу напоре да спроведу реформу локалне самоуправе, почев од редефинисања територијалне структуре и принципа расподеле надлежности између раз-

¹ Европску повељу о локалној самоуправи је сачинио комитет стручњака држава чланица Савета Европе на основу првог нацрта који је припремила Стална конференција локалних и регионалних власти Европе, претходница Конгреса локалних и регионалних власти Европе (CLRAE). Комитет министара Савета Европе је усвојио Повељу у форми обавезујућег мултилатералног уговора у јуну 1985. године и она је отворена за потписивање држава чланица Савета Европе 15. октобра те исте године.

личитих нивоа власти, до јачања локалних фискалних, стручних и организационо – техничких капацитета.

При том, мора се имати у виду да су се у последњих петнаестак година циљеви и деловање Савета Европе изменили јер су највећим делом усмерени на програме продубљене сарадње са државама у транзицији, што се види као „први корак“ њихове демократске трансформације коју прате различите форме придруживања Европској унији. У том смислу, реализација европских споразума, као што су Европска конвенција о људским правима и основним слободама, Европска социјална повеља, Оквирна конвенција за заштиту националних мањина, укључујући и Европску повељу о локалној самоуправи, које нове чланице морају да ратификују у одређеном року након приступања Савету Европе, у новим чланицама се прати на квалитативно другачији начин него у државама које су Савету Европе приступиле у првим годинама након оснивања.

Прихватање нових држава чланица Савета Европе да, у првој фази приступања овој организацији, ратификују Европску повељу о локалној самоуправи, а затим и да је спроведу, усклађујући своје прописе и и спроводећи њене принципе у пракси, представља веома важну обавезу, чије испуњавање Савет Европе помно надгледа од самог приступања.

ЕПЛС И СИСТЕМ ЛОКАЛНЕ САМОУПРАВЕ У СРБИЈИ

Европска повеља о локалној самоуправи је први регионални правно обавезујући документ, који у форми међународног вишестраног уговора, уређује основне принципе уређења локалне самоуправе у земљама потписницама. Повеља је отворена за потписивање 15. октобра 1985. године а ступила је на снагу 1. септембра 1988. године, када је ратификована од стране Аустрије, Луксембурга, Немачке, Велике Британије, Шпаније, Данске и Кипра. До сада је Повељу ратификовала 41 земља чланица Савета Европе. Повељу су потписале а нису је ратификовале Француска (потписала је првог дана када је отворена за потписивање, а никада је није ратификовала) и Србија и Црна Гора (потписала је 24. јуна 2005. године). Повељи никада нису приступили Монако, Сан Марино и Андора.²

Идеја о предлагању регионалног међународног уговора који би на нивоу Савета Европе успоставио гаранције система локалне самоуправе није нова. Од оснивања Савета Европе 1949. године, један од главних циљева ове организације био је промоција, на регионалном нивоу, идеје о јединственом међународном документу којим би се промовисали и штитили принципи локалне демократије. Међутим, услови за предлагање међународне конвенције са овом садржином су се стекли тек када је принцип институционализованог представљања локалних самоуправа постао и званично признат у Савету Европе. Како је 1957. године установљена Стална конференција локалних и регионалних власти, као консултативно тело Савета Европе,

2 Извор званични портал Савета Европе: www.conventions.coe.int.

управо овај орган је 1968. године предложио прву Декларацију о принципима локалне самоуправе и позвао Комитет министара Савета Европе да је усвоји. Имајући у виду правно необавезујући карактер ове декларације и веома широке и неодређене формулације коришћене у уобличавању принципа локалне самоуправе, у свом другом покушају да иницира усвајање међународног документа са овај пут правно обавезујућим нормама, Стална конференција је 1981. године припремила Нацрт Европске повеље о локалној самоуправи и поднела је Комитету министара на разматрање и усвајање. Након финалног уобличавања текста повеље, на интерминистарској конференцији у Риму у новембру 1984. године, Повеља је коначно усвојена и понуђена на потписивање државама чланицама Савета Европе 15. новембра 1985. године.

Од 1994. године интересе локалне и регионалне самоуправе у Савету Европе заступа Конгрес локалних и регионалних власти, наследник Сталне конференције, који данас окупља око 600 делегата из 46 земаља чланица Савета Европе, и који представља најшири европски форум за расправљање питања локалне и регионалне демократије, укључујући и процену стања и предлагање решења за конкретне проблеме развоја локалне демократије у појединим државама чланицама. Основа за расправу и одлучивање Конгреса локалних и регионалних власти је управо Европска повеља о локалној самоуправи. У претходним годинама, управо је потписивање и ратификација Европске повеље о локалној самоуправи постало један од основних услова за приступање нових држава чланица Савета Европе.

Основни циљ Повеље је да обезбеди сагласност држава чланица око минимума заједничких вредности у домену развоја локалне демократије, на које свака држава чланица и свака локална самоуправа може да се позове у процесу изградње правног оквира и реформисања локалних институција. Потписивањем и ратификацијом Европске повеље, државе чланице признају значај локалне самоуправе у развоју демократске стабилности, ефикасног управљања на локалном нивоу, принципа децентрализације власти и омогућавања грађанима да активно учествују у политичком животу локалне заједнице. То такође значи да се државе обавезују да обезбеде услове да се органи власти на нивоу локалне самоуправе конституишу као демократски изабрани органи, који су у стању да уређују и управљају значајним („*substantial*“) делом јавних послова, и што је најважније, да ове послове обављају у интересу грађана.

Повељу чини преамбула и три дела, са укупно осамнаест чланова. Саставни део Повеље је и званично образложење (Explanatory report), при чему образложење није правно обавезујући акт, односно не представља обавезно тумачење домаћаја појединих одредби већ би требало да олакша практичну примену Повеље, кроз разумевање намере аутора овог међународног документа. Преамбула Европске повеље посебно подвлачи њен значај у домену изградње демократских институција на локалном нивоу.

У намери да обезбеди гаранције локалним самоуправама држава потписница да обављају „значајни део јавних послова“, Европска повеља предвиђа извршан број принципа, чије поштовање треба да обезбеде државе чланице, које су потписале и ратификовале Повељу. Међу принципима Повеље посебно се истичу:

- обавеза држава чланица да принцип локалне самоуправе буде признат у законодавству а по могућности и у уставу (члан 2. Повеље);
- локална самоуправа подразумева право јединица локалне самоуправе да, у складу са уставом и законом, усмеравају развој одређене области на локалном нивоу, прате стање у областима из свог делокруга, доносе прописе и извршавају их како би се у јавном интересу обезбедили услови за развој и напредак друштва у одређеним областима од локалног значаја (члан 3. Повеље)³;
- у случају преношења нових надлежности на ниво локалне самоуправе, јединицама локалне самоуправе ће бити дозвољено да вршење ових надлежности прилагоде својим локалним условима и специфичностима (члан 4. став 5. Повеље);
- органи локалне самоуправе су представничка тела грађана изабрана на основу непосредних, општих, тајних, слободних и фер избора, која могу имати себи подређене извршне органе власти. Уз представничка тела у локалној самоуправи могу постојати и обавезни или факултативни извршни органи власти (члан 3. став 2. Повеље). Локалне власти морају имати право да у оквиру закона одреде сопствени управни апарат, прилагођен сопственим потребама и процени ефикасности. Локална самоуправа мора бити овлашћена да обезбеди такве услове запошљавања који ће јој омогућити да привуче квалитетне и компетентне људе (члан 6. Повеље);
- локална самоуправа представља право и обавезу локалних власти да управљају делом јавних послова уз своју одговорност и у интересу грађана. Овлашћења која се дају локалној самоуправи треба да буду потпуна а уколико се ограничавају, то могу да буду само законска ограничења којима се уједно овлашћују централни или регионални органи (члан 4. став 3. Повеље);
- локална самоуправа мора осигурати грађанима право на учешће у јавном животу (члан 3. став 1. Повеље);
- јака локална самоуправа са јасно одређеним овлашћењима омогућава обављање јавних послова на ефикасан начин близак грађанима (члан 3. став 1. Повеље);
- финансијска средства за обављање послова из делокруга локалне самоуправе треба да буду довољна за обављање тих послова, са правом и ефективним могућностима локалне самоуправе да тим средствима и располаже. Већи део средстава за функционисање локалне власти би требало да буде обезбеђен из изворних прихода, чију пореску стопу, односно начин и мерила за утврђивање висине накнаде, односно таксе треба да утврђује локална самоуправа (члан 9. став 3. Повеље);
- у домену уређивања дотација, односно субвенција, Европска повеља о локалној самоуправи препоручује увођење ненаменских дотација као прин-

3 Током писања Повеље показало се као немогуће да се, макар и примера ради, поброје оне надлежности које би локалне самоуправе по правилу требало да обављају.

ципа, а наменских дотација (за обављање одређених послова у оквиру изворне или поверене надлежности) као изузетка (члан 9. став 7. Повеље);⁴

- локалним самоуправама се мора гарантовати право на удруживање са другим локалним самоуправама у земљи и иностранству као и приступање међународним удружењима, ради заштите и унапређења заједничких интереса (члан 10. Повеље);
- локалним самоуправама се гарантује право на уставну, односно законску заштиту ради обезбеђења несметаног обављања послова из свог делокруга (члан 11. Повеље).

У раним деведесетим годинама прошлог века, Савет Европе је био позван да помогне државама Централне и Источне Европе да унапреде функционисање локалних самоуправа, као специфичних „школа демократије“, које су виђене као кључни елемент демократизације друштва као целине. Од тог периода, Европска повеља о локалној самоуправи је почела да добија на значају као међународно-правни инструмент који је дао подстицај и инспирисао правце реформе локалне самоуправе и у исто време обезбедио правни оквир за даљи развој локалне самоуправе у тим земљама.

Повеља не обезбеђује институционални систем контроле њеног спровођења у државама потписницама, осим налагања свим државама да Генералном секретару Савета Европе доставе све податке о законодавним и другим регулативним активностима на усаглашавању свог правног система са одредбама Повеље (члан 14. Повеље). У државама, које су недавно приступиле Савету Европе, као што је већ напоменуто, успостављени су посебни механизми контроле, који омогућавају праћење напретка ових држава у процесу успостављања стандарда Савета Европе и у домену реформе локалне самоуправе. Иако, дакле, Повеља не обезбеђује посебан надзорни механизам праћења спровођења њених одредби, Комитет министара Савета Европе је наложио Конгресу локалних и регионалних власти да редовно припрема извештаје о ситуацији у домену развоја локалне и регионалне демократије у земљама чланицама, чиме осигурава примену стандарда Повеље. До сада је Конгрес локалних и регионалних власти припремио више од тридесет извештаја по земљама, анализирајући локалну ситуацију и припремајући препоруке за побољшање законодавног оквира. Процес надзора над применом Повеље се одвија кроз стални дијалог између Конгреса и националних власти који као основни циљ има успостављање сталне и институционализоване комуникације између централних и локалних власти, како би се успоставио консенсус око кључних питања стратегије развоја локалне демократије.

Стање локалне самоуправе у тадашњој Савезној Републици Југославији Конгрес локалних и регионалних власти разматрао је крајем 2001. године, у процесу

4 Разлози који су мотивисали ауторе Повеље да препоруче ненаменске дотације као принцип жеља да се локална самоуправе заштити од утицаја централних органа власти на одређивање приоритета у областима за које је надлежна локална самоуправа. Централна власт би, путем увођења наменских дотација врло лако могла да добије инструмент за остваривање утицаја на квалитет вршења функција локалне власти, односно стварање потчињености локалне самоуправе одређеним програмима и политици централне власти.

приступања СРЈ Савету Европе. У својој Препоруци бр. 104 од 13. новембра 2001. године, Конгрес је, разматрајући стање локалне и регионалне демократије у СРЈ⁵ позвао тадашње савезне власти да што пре ратификују Оквирну конвенцију Савета Европе о прекограничној сарадњи и додатне протоколе, потпишу и ратификују Европску повељу о локалној самоуправи и Европску повељу о локалним и регионалним језицима, осигурају све неопходне услове да градови и општине добију право на имовину, пре свега непокретности на којима имају право коришћења и које служе за обављање послова из њихове надлежности као и да учествују у установљавању организације која би окупила асоцијације локалних власти југоисточне Европе. Конгрес је том приликом позвао и власти Републике Србије да што пре предложи нови Устав, осигурају правни оквир за будућу децентрализацију и установљавање одговарајућег система финансирања и уједначавања прихода локалних власти. Конгрес локалних и регионалних власти је такође позвао Републику Србију да што пре успостави сарадњу са Саветом Европе у домену израде закона о главном граду, закона о територијалној организацији, закона о локалним изборима, закона о имовини локалне самоуправе, закона о комуналним делатностима и јавним предузећима као и закона о финансирању локалне самоуправе.

Осим специјализованог надзора над остварењем принципа локалне демократије који врши Конгрес локалних и регионалних власти, сличну врсту општер надзора остварује, у контексту укупног процеса праћења реализације уговорених обавеза држава након приступања Савету Европе и Комитет министара Савета Европе. Непосредно након приступања Државне заједнице Србија и Црна Гора Савету Европе, 3. априла 2003. године, Комитет министара Савета Европе је одлучио да успостави такав надзорни систем и за Државну заједницу. Свака три месеца Савет Европе припрема обиман извештај о напретку постигнутом у одређеним областима. Извештај је заснован на подацима које припремају канцеларија Савета Европе у Београду и Подгорици, представник Генералног секретара Савета Европе, Министарство иностраних послова Државне заједнице, невладине организације и медији.⁶

У делу тромесечног извештаја Савета Европе, који прати укупан напредак Србије и Црне Горе у домену демократизације и развоја институција (*Democracy and Institution Building*) посебан одељак посвећен је локалној и регионалној демократији. У деветом тромесечном извештају, који покрива период од јула до септембра 2005. године, Савет Европе већ у првој реченици одељка о локалној и регионалној демократији истиче обавезу Државне заједнице да ратификује Европску повељу о локалној самоуправи и наводи изјаву званичних представника Србије и Црне Горе, које су обавестиле Савет Европе да је процес ратификације „у поодмаклој фази“. У

5 Recommendation 104 (2001) on local and regional democracy in the Federal Republic of Yugoslavia, debated and adopted by the Standing Committee of the Congress on 9. November 2001, Strasbourg, 13. November 2001.

6 Serbia and Montenegro: Compliance with obligations and commitments and implementation of the post-accession co-operation programme, Ninth report (July 2005 – September 2005), Information Documents, SG/Inf (2005)16 final 11 October 2005, Document presented by the Secretary General.

последњем извештају, Савет Европе се похвално изразио о Закону о јавном дугу, односно одељку о задуживању локалне самоуправе, који се скоро у потпуности ослања на стандарде Европске повеље о локалној самоуправи. У извештају је поменут и Нацрт Закона о имовини локалне самоуправе, који је резултат рада радне групе ПАЛГО Центра, а који је на иницијативу Сталне конференције градова и општина Министарство финансија Републике Србије прихватило као свој нацрт. Савет Европе се такође похвално изразио о споразуму који су постигли Влада Републике Србије и Стална конференција градова и општина о приоритетима у области локалне самоуправе, који се односе на усвајање закона о имовини локалне самоуправе, финансирању градова и општина и статус главног града.

ЕПЛС И ПРАВО ГРАДОВА И ОПШТИНА НА СОПСТВЕНУ ИМОВИНУ

У мају 2003. године Конгрес локалних и регионалних власти Савета Европе припремио је први тематски извештај у својој историји, који се односи на анализу стања у једном сектору локалне самоуправе и то у свим земљама чланицама Савета Европе и израду препорука о начину интерпретирања Европске повеље о локалној самоуправи. Овај тематски извештај се односио на питања тумачења категорије општинске имовине у светлу принципа Европске повеље о локалној самоуправи.⁷ Том приликом, након разматрања појединачних извештаја, које су припремили известиоци, познаваоци правних система и праксе земаља чланица Савета Европе, Конгрес је припремио препоруке у којима, у првом реду, констатује да се Европска повеља о локалној самоуправи, слично као и Европска конвенција о људским правима и основним слободама, мора посматрати као живи документ који се тумачи у складу са околностима које постоје у тренутку њене примене. Конгрес је констатовао да, иако Европска повеља о локалној самоуправи не помиње изричито право локалних самоуправа да поседују имовину, локалне самоуправе неоспорно то право имају. Обавеза држава да локалним самоуправама гарантује право на сопствену имовину произлази, према тумачењу Конгреса, из интерпретације члана 3. ст. 1. и 2. Повеље („Концепт локалне самоуправе“) као и члана 9. ст. 1. и 3. („Финансијска средства за обављање послова из делокруга локалне самоуправе“). Став Конгреса је да систематско тумачење пре свега чланова 3. и 9., преамбуле Повеље као и званичног образложења („Explanatory Report“) на начин како се и иначе тумаче међународни споразуми доводи до закључка да Повеља подразумева да локалне самоуправе морају да имају, за несметано обављање послова из свог делокруга, не само финансијска, буџетска него и материјална средства, те се право локалних самоуправа на имовину мора посматрати као њихово основно и неотуђиво право. У овом смислу, Конгрес је наложио свим државама чланицама да обезбеде уставне и законске гаранције имовине локалних самоуправа.

7 Recommendation 132 (2003) on municipal property in the light of the principles of the European Charter of Local Self – Government.

Иако у тренутку припреме и писања овог извештаја Србија и Црна Гора није била пуноправна чланица Савета Европе, тумачење Европске повеље о локалној самоуправи у смислу успостављања обавезе држава чланица да на јединствен начин тумаче Повељу и обезбеде право локалним самоуправама на поседовање имовине односи се и на Србију и Црну Гору. Ово посебно имајући у виду да је Конгрес локалних и регионалних власти још 2001. године, својом Препоруком бр. 104. позвао Републику Србију да што пре донесе закон којим ће локалној самоуправи гарантовати пуна својинска овлашћења.

Србија је, ипак, још увек једина земља у Европи у којој градови и општине немају своју имовину. Стална конференција градова и општина је, у сарадњи са Иницијативом за локалну самоуправу Института за отворено друштво (ЛГИ/ОСИ), локалним партнером ПАЛГО Центром, Програмом за реформу локалне самоуправе (СЛГРП) и уз подршку свих градова и општина у Србији, средином 2002. године први пут јасно артикулисала овај проблем и приступила тражењу стратешких начина за његово превазилажење. У децембру 2002. године организована је међународна експертска конференција о враћању права својине локалној самоуправи, на којој су представници четири земље Централне и Источне Европе (Пољске, Мађарске, Словачке и Летоније) изложили своја искуства у домену успостављања својине локалне самоуправе. Тадашњи министар за државну управу и локалну самоуправу, Родољуб Шабић, отворио је конференцију и безрезервно подржао активности Сталне конференције и њених партнера. У политичкој и правној дебати, која се већ три године води у стручним круговима на тему враћања имовине локалним самоуправама, ауторитет Европске повеље о локалној самоуправи и снага става Конгреса локалних и регионалних власти да Повеља иако изричито не помиње, подразумева као неотуђиво право локалних самоуправа да поседују своју имовину представљала је веома значајну подршку аргументацији Сталне конференције градова и општина као и свим осталим заговорницима враћања имовине локалним самоуправама.

Градови и општине у Србији су током 2004. године постали веома гласни и одређени у својим захтевима да се што брже приступи законском регулисању питања враћања имовине локалној самоуправи. Процесу нормативног уобличавања захтева локалне самоуправе приступио је ПАЛГО центар, у сарадњи са СКГО, а уз подршку ЛГИ/ОСИ-а и СЛГРП-а. ПАЛГО центар је припремио, током лета 2004. године, а након опсежних консултација са представницима градова и општина и са представницима државних органа (Министарство финансија, Дирекција за имовину Републике Србије, Републички геодетски завод) Модел закона о имовини локалне самоуправе. Моделом закона уређени су поступак за успостављање својине градова и општина, категорије добара на којима се успоставља градска, односно општинска својина, као и критеријуми за одређивање власника, односно носиоца другог имовинског права које је примерено врсти добара и правном режиму на њему. Градови и општине би, на основу овог закона, требало да постану власници оних добара у државној својини на којима имају право коришћења или их фактички користе. Моделом закона такође се предвиђа и да град, односно општина постаје власник целокупне имовине јавних предузећа, укључујући и комуналну инфраструктуру, са изузетком оне имовине која чини основни капитал предузећа. Модел закона

такође садржи и одредбе, које уређују поступак редовног располагања имовином, поступак располагања имовином мале вредности као и поступак располагања на основу специјалне погодбе, када постоје разлози, у јавном интересу, да се одступи од уобичајеног поступка редовног располагања. У Моделу су предвиђене и посебне одредбе чији је циљ да превентивно делују и спрече могуће злоупотребе и корупцију у поступку отуђења имовине.

У новембру 2004. године, Председништво Сталне конференције градова и општина је покренуло Иницијативу за успостављање имовине локалне самоуправе, чији је саставни део био и Модел закона о имовини локалне самоуправе. Иницијативу је до сада потписало укупно 139 градоначелника и председника општина, из свих политичких странака. Иницијатива за успостављање имовине је такође једногласно прихваћена на 34. Скупштини СКГО, одржаној у децембру 2004. године и упућена председнику Републике, председнику Владе, председнику Народне скупштине, министру финансија и министру за државну управу и локалну самоуправу, са Закључцима 34. Скупштине СКГО у којима се тражи да се Модел закона о имовини локалне самоуправе у најкраћем року стави на дневни ред Скупштине.

У циљу подстицања квалитета стручне и политичке дебате о разлозима за усвајање Модела закона о имовини локалне самоуправе, Стална конференција градова и општина, подржана ЛГИ/ОСИ-јем је са два института специјализована за израду економских анализа (Економски институт и Г17 Институт) договорила израду студије, која за циљ има да понуди егзактне податке, засноване на репрезентативном узорку градова и општина и подацима Републичке дирекције за имовину Републике Србије, о економским губицима које трпе како локалне самоуправе, тако и друштво у целини, због монопола државне својине на нивоу градова и општина. Студија о економским последицама деловања Закона о средствима у својини Републике Србије на локални економски развој, као и упечатљиви примери из праксе о годинама чекања на добијање сагласности Дирекције, одустајању инвеститора од изградње објеката, губицима јавних прихода, немогућности да се финансирају капитални пројекти због нерешених имовинских односа, најбоље говоре у прилог настојању да се, у што краћем року, коначно створе законски услови за успостављање система градске, односно општинске својине.

Почетком новембра 2005. године, у време писања овог текста, Модел закона о имовини локалне самоуправе формално – правно био је у законодавној процедури. Наиме, Министарство финансија Републике Србије прихватило је Модел као свој нацрт и послало га ресорним министарствима на мишљење. Исход овог поступка је прилично неизвестан, имајући у виду амбивалентан став Владе Републике Србије о овом питању (неки чланови Владе постављају питање постојања уставног основа а неки као споран доживљавају легитимитет подносиоца, јер сматрају да је за овај закон надлежно Министарство за државну управу и локалну самоуправу). Како су градови и општине у Србији свесни да свако даље одлагање хитног доношења закона за њих представља нови финансијски губитак (како резултати студије два института показују, око 100 милиона евра годишње), у оквиру Сталне конференције градова и општина покренута је иницијатива да се, као формални предлагачи у законској процедури, појаве градоначелници и председници општина који су истовремено и наро-

дни посланици. На овај начин би, до краја новембра 2005. године, Предлог закона о имовини локалне самоуправе требало да се и формално нађе у скупштинској процедури. Када Закон о имовини локалне самоуправе буде усвојен, општине и градови ће после десет година чекања, добити прилику да у пуном капацитету управљају и располажу својом покретном и непокретном имовином, у складу са ставом Конгреса локалних и регионалних власти и стандардима Европске повеље о локалној самоуправи.

ЕПЛС И ФИНАНСИРАЊЕ ЛОКАЛНЕ САМОУПРАВЕ

Члан 9. Европске повеље о локалној самоуправи садржи кључна начела за уређивање система финансирања локалне самоуправе. Како сам Конгрес локалних и регионалних власти у званичном образложењу Повеље наводи, гаранције одређених надлежности локалне самоуправе су бесмислене, уколико локалним властима нису додељена и финансијска средства за извршавање додељених надлежности.

Доношењем Закона о локалној самоуправи, у фебруару 2002. године у Србији је започета, упоредо са функционалном и фискална децентрализација. У последње три године на овој реформи није учињено много. Законом о локалној самоуправи је проширен круг прихода који припадају локалној самоуправи (приходи од годишњег пореза на имовину уступљени су градовима и општинама у износу од 100% још у априлу 2001. године, изменама ранијег Закона о локалној самоуправи). Према подацима Министарства финансија Републике Србије у односу на базну 2000. годину, висина реалних средстава, којима располажу локалне самоуправе у овом периоду повећана је за два пута. Током прве фазе фискалне децентрализације донешен је и Закон о јавном дугу, који предвиђа могућност дугорочног задуживања градова и општина ради финансирања или рефинансирања капиталних инвестиционих расхода, као и оквири тог задуживања, што би требало да омогући повећавање улагања из буџета у комуналну инфраструктуру. Овом законом је такође уређено и краткорочно задуживање локалних власти ради финансирања дефицита краткорочне ликвидности. Савет Европе се у свом деветом кварталном извештају о праћењу извршавања обавеза Србије и Црне Горе након придруживања овој институцији, похвално изразио о овом Закону, сматрајући га у потпуности усклађеним са стандардима Европске повеље о локалној самоуправи.

Прва фаза фискалне децентрализације највише је погодовала фискално најјачим градовима и општинама, чиме је повећан јаз између фискално најјачих и фискално најслабијих локалних самоуправа. Тренутно најбогатија јединица локалне самоуправе има десет пута веће приходе од најсиромашније а пет пута веће приходе од републичког просека. Четири највећа града добијају око 60% прихода свих јединица локалне самоуправе, иако у њима живи само 30% од укупног броја становника Републике. Увођење пореза на додату вредност, којим је у Републици Србији извршено усаглашавање законске регулативе у области пореског права са системом који важи у Европској Унији такође није погодовално свим градовима и општинама, јер је, са укидањем пореза на промет, повећана њихова зависност од трансфера са републичког нивоа. Реално је претпоставити да су жртве ове финансијске зависности

од трансферних средстава до сада биле првенствено фискално (нај)слабије локалне самоуправе, које нити имају значајне сопствене изворе прихода нити политичку снагу и утицај којима би евентуално могли да побољшају свој положај у процесу доделе трансферних средстава.

На основу досадашњег система финансирања, 50% прихода локалних буџета утврђује се годишњим Законом о трасферним средствима. Дакле, 50% средстава дозвољених за потрошњу у локалним самоуправама зависи од евентуалног решења које предложи Министарство финансија у Закону о трансферним средствима. Имајући у виду да до средине новембра локалне самоуправе нису упознате са планом Министарства о начину расподеле трансферних средстава, градови и општине не могу да планирају буџетске расходе и да обезбеде уравнотежено финансирање основних функција, од социјалне заштите до капиталних инвестиција.

Позивајући се, пре свега, на стандарде утврђене у Европској повељи о локалној самоуправи (гаранција довољности прихода за обављање послова из делокруга локалне самоуправе, увођење ефикасног система за фискално уједначавање, стављање нагласка на изворне јавне приходе) Радна група Председништва Сталне конференције градова и општина за разговоре са Министарством финансија је, током пролећа и лета 2005. године, припремила Модел закона о финансирању локалне самоуправе, покушавајући да успостави потпуно нове системске основе финансирања градова и општина у Србији. У моделу се предлаже реформа система изворних прихода локалних самоуправа, прописује нов систем дотација (финансијских трансфера) и успоставља ефикасан и транспарентан систем фискалног уједначавања, у складу са европским стандардима и Повељом о локалној самоуправи Савета Европе. На овај начин, требало би да се смањи зависност локалних самоуправа од републичког буџета.

На жалост, иако су представници Министарства финансија Републике Србије учествовали у раду Радне групе која је припремила Модел закона о финансирању локалне самоуправе, а сам министар финансија у више наврата најављивао усвајање свеобухватног закона о финансирању локалних самоуправа до краја фискалне 2005. године – месец дана пре почетка фискалне 2006. године локалне самоуправе у Србији још увек не знају на који начин и из којих извора ће се финансирати у 2006. години.

* * *

Градови и општине у Србији су спремни за два најважнија корака у процесу децентрализације у Србији – враћање својинских овлашћења градовима и општинама, као и за корениту реформу система финансирања локалне самоуправе у складу са стандардима ЕПИС. У новембру 2004. године, Министарство за државну управу и локалну самоуправу усвојило је Стратегију реформе државне управе у којој се идентификује неколико кључних сектора у реформи локалне самоуправе – од давања пуних својинских овлашћења локалним самоуправама, до реорганизације система јавних прихода на локалном нивоу. На жалост, у протеклих годину дана, на спровођењу прокламованих реформских циљева није урађено много. У том смислу,

јединице локалне самоуправе у Србији су још увек принуђене, без обзира на сопствене снажне реформске потенцијале, да чекају најављену ратификацију Европске повеље о локалној самоуправи и нужне промене законодавног оквира, односно усаглашавање са обавезујућим правним стандардима у овој области, који би им омогућио експанзивнији локални економски напредак, јаснију развојну перспективу и брже укључивање у европске интеграције на регионалном и локалном нивоу.

Са своје Четрнаесте седнице, одржане 14. новембра 2005. године у Сремским Карловцима, Председништво СКГО је још једном упутило органима Државне заједнице СЦГ Иницијативу за ратификацију Европске повеље о локалној самоуправи.

ПРИМЕНА ЕВРОПСКЕ ПОВЕЉЕ О ЛОКАЛНОЈ САМОУПРАВИ

Локална самоуправа требало би да представља управљање-спровођење одговарајућих функција на локалном нивоу самих заинтересованих грађана пре него државе. Тамо где се централна држава добровољно повукла и препустила неке од својих функција, њену улогу преузели су органи локалне самоуправе у сврху спровођења јавне власти. Локална самоуправа такође представља управљање које се води у име државе, а свеукупна правна конструкција локалне самоуправе делује у име и уместо централне државе. Устав и закони одређују меру у којој држава може да дозволи децентрализацију управљања у постојећим економским и политичким условима у земљи.

Генерално говорећи, административна организација савремене државе показује тенденције које су комбинација два принципа: принципа централизације и принципа децентрализације. Унутар оквира свог законског и политичког јединства, држава дефинише административну поделу националне територије са циљем да управљање учини ефикасним и ефективним. Реализација тог циља доводи до тенденција у правцу децентрализације-признавања права на самоуправу административним јединицама у оним доменима у којима је таква самоуправа целисходнија за обављање послова од значаја за локалну заједницу, док највиша власт остаје у рукама централне државе, чиме се обезбеђује владавина закона и испуњавање заједничких националних интереса.

Може се рећи да локална децентрализација доводи до вертикалне поделе власти. Док се класична подела власти – законодавне, извршне, правосудне – одвија хоризонтално, децентрализација је вертикалан процес који креће од централне власти и завршава се нивоом локалне власти.

Афирмацијом локалне власти, локалне јединице самоуправе добијају важну улогу у подстицању економског развоја, развијању међународних односа, развоју различитих облика сарадње (братимљење, прекогранична сарадња, еврорегиони), а такође и проширују круг својих надлежности и добијају већу финансијску аутономију. Развија се мрежа локалних власти (општине, градови, округи, региони), настају нови модели организације власти, модернизује се начин рада (е-локална власт), афирмише се професионализација у раду и наглашава значај примене знања и истраживања у раду локалних власти.

У савременим условима Европска унија остварује веома значајну директну сарадњу са локалним властима у циљу подстицања економског развоја и реализације

различитих пројеката. Национална држава је преширок оквир за решавање таквих проблема, те се јавља у улози партнера који утврђује стратегију и усмерава развој, па тако и олакшава локалним властима реализацију те стратегије.

Последњих петнаестак година сведоци смо својеврсне ренесансе теорија које се баве самоуправом на локалном и регионалном нивоу. Све више се говори о примени тзв. „bottom up“ (одоздо на горе) принципа, на супрот традиционалном „top down“ (одозго надоле) принципу. Теоретичари наводе да је наступио период „глокализације“¹, а политичари лансирају крилатице типа „мисли глобално–делуј локално“. Идеје о ефикасној и ефективној локалној самоуправи са широким дијапазоном овлашћења афирмишу се у многим државама. Са тим у вези, никако се не може превидети чињеница да је камен темељац за овакве данашње трендове постављен усвајањем **Европске повеље о локалној самоуправи**, пре двадесет година, што из данашње перспективе представља временски прилично удаљен период.

Европска повеља Савета Европе о локалној самоуправи потписана је 15. октобра 1985. године у Стразбуру, Француска, а ступила на снагу три године касније, 15 септембра 1988. године. **Државана заједница Србија и Црна Гора приступила је Повељи 3. априла 2003.**

Ова повеља обавезује земље потписнице да примењују основна правила која гарантују административну и финансијску независност локалних власти. Повељом се предвиђа да принцип локалне самоуправе буде унесен у домаће законодавство, а онде где је то изводљиво и у уставне одредбе.

Локалне власти, треба, у складу са законом, да буду у стању да управљају јавним пословима, који се налазе у њиховој надлежности, а у интересу локалног становништва.

Следствено томе, Повеља указује на то да је пожељно да јавне дужности треба да буду обављане од стране оног нивоа власти који је најближи грађанима и који може најефикасније и најквалитетније да реализује те дужности–принцип супсидијаритета² (Изузетно је важно напоменути да Повеља помиње овај принцип осам година пре ступања на снагу Уговора из Мастрихта³) У том смислу, Повеља дефинише принципе који се тичу разних аспеката локалне самоуправе.

Повеља се састоји од преамбуле и три поглавља.

-
- 1 Кованица настала од две речи: глобализација и локализација.
 - 2 Resolution 97 (2000) on the financial resources of local authorities in relation to their responsibilities: a litmus test for subsidiarity. Принцип супсидијаритета је темељни однос успостављен између свих нивоа власти и обухвата два основна принципа: демократичност, економичност и ефикасност.
 - 3 Ступио на снагу 1993. године и њиме је извршена до тада најрадикалнија реформа дотадашње ЕЕЗ/ЕЗ. Тим уговором је успостављена Европска унија чиме је створена чвршћа унија народа Европе и започета нова ера у процесу европске интеграције. Уговором о ЕУ су постављени јасни циљеви у правцу остваривања економске и монетарне уније, увођења јединствене валуте, заједничке спољне и безбедносне политике, заједничке одбрамбене политике, а затим и одбране, увођење држављанства ЕУ, као и сарадње у области правосуђа и унутрашњих послова. Уговором из Мастрихта уведено држављанство ЕУ и **озакоњено право гласа грађана једне државе ЕУ на локалним изборима у другој држави ЕУ.**

Прво поглавље садржи десет чланова: уставна и законска основа локалне самоуправе, концепт локалне самоуправе, делокруг локалне самоуправе, заштита граница локалних заједница, организација управе и извори средстава за обављање послова локалних власти, услови вршења функција локалних власти, управни надзор над радом локалних власти, извори финансирања локалних власти, право локалних власти на удруживање, законска заштита локалне самоуправе.

Друго поглавље садржи три члана, који се односе на преузимање обавеза, дефиницију категорија власти на које се Повеља односи и на достављање релевантних информација генералном секретару Савета Европе.

Треће поглавље садржи четири члана, који се односе на потписивање ратификације и ступање на снагу Повеље, територијалну клаузулу (дефинисање територије државе потписнице на коју ће се Повеља односити), отказивање приступања Повељи, као и обавештавање земаља чланица Савета Европе.

Да бисмо добили јаснију слику о процесима даћемо сажет преглед неких карактеристика функционисања локалних власти у неколико европских земаља.

НЕМАЧКА

Немачка је федерална држава у којој Устав уређује основе система док је државама чланицама⁴ (Lander) дата могућност да прецизирају остале елементе система локалне власти. Гаранција за успостављање и спровођење локалне власти дата је у члану 28(2) Устава где стоји да „општинама мора бити гарантовано право да управљају, на своју сопствену одговорност, свим пословима на нивоу локалне заједнице, у оквиру законских ограничења“. Општине се, такође, могу повезивати у асоцијације општина, и дато им је и право финансијске одговорности (контрола прихода и расхода), т.ј. имају право да убирају порезе на локалном нивоу. Такође, општине су независне у одлучивању кад је у питању избор локалног особља, просторно планирање, доношење нормативних аката (прописи локалних парламената).

Веома је важно поменути да у Немачкој не постоји директна релација између савезне државе и општинског нивоа, већ се све одвија преко комуникације са државама чланицама.

Када говоримо о административном нивоу држава чланица, постоје три врсте административних структура. То су: асоцијације општина (као интермедијарне институције), дистрикти/окрузи и општине (градови)

Кад је у питању финансирање локалних органа, Немачка је, треба рећи, имала традицију централизованог система финансија. Данас се, међутим, локалне власти свега трећином свог буџета ослањају на државна давања. Општине имају своје изворне приходе који чине другу трећину буџета и то су порез на промет, трговину, коришћење земљишта, издавање простора (ренте), шуме итд. Трећи део буџета чине порези који су подељени између локалних власти и државе (подељени порез). Један од најважнијих пореза из те групе за локалне власти је привредни порез предузећа.

4 Постоји 16 држава-чланица немачке федерације.

Државна давања⁵ су под строгим контролом у погледу сврхе и начина трошења. Јављају се у три облика:

1. општа давања која служе за извршавање пренетих послова
2. инвестициона давања и
3. давања на захтев ради реализације одређених пројеката

Што се тиче самосталности локалне власти у Немачкој и контроле од стране централне државе, треба рећи да је самосталност локалних власти у Немачкој велика, тако да се и контрола од стране државе спроводи само над реализацијом пренетих послова. Обзиром да Немачка има један од најквалитетнијих правосудних система на свету, развијен систем правне државе подразумева и ефикасну контролу уставности и законитости рада локалних власти, држава и федерације. У последње време, федералне државе су на захтев грађана интервенисале, давањем локалној власти неких нових надлежности и тај поступак је био успешно реализован преко судова.

Регионалне карактеристике локалне самоуправе у Немачкој:

Северна Немачка	Јужна Немачка
<p>„Двострука“ локална управа</p> <ul style="list-style-type: none"> – Градоначелник: <ul style="list-style-type: none"> o Председава Већем o Почасна функција o Представља (репрезентује) локалну власт – Градски менаџер: <ul style="list-style-type: none"> o Руководи администрацијом o Професионална функција o Пренос/повлачење надлежности од стране Већа – Важна улога/позиција Већа 	<ul style="list-style-type: none"> – Важна улога/позиција градоначелника <ul style="list-style-type: none"> o Дир. изабран + све важне функције o Председава Већем o Руководи администрацијом o Представља (законски) локалну власт – Веће: <ul style="list-style-type: none"> o Тело које доноси одлуке o Саветници: почасне функције
<p>Трендови: – конвергенција ка директно изабраном градоначелнику – што директнија демократија и веће учешће грађана</p>	

СЛОВЕНИЈА

У Словенији је право на локалну самоуправу гарантовано Уставом. Члан 9. Устава Словеније (чл.9, 138,139,140,141,143). Основне јединице локалне самоуправе су општине, којих има око 193 и које могу бити обичне и урбане општине. Урбаних

5 Eng. grants.

општина има 11: Цеље, Копер Крањ, Љубљана, Марибор, Мурска Собота, Нова Горица, Ново Место, Птуј, Словењ Градец, Велење.

По члану 139. општине су самоуправне локалне заједнице. Територија општине обухвата једно или више насеља повезаних заједничким потребама и интересима становника. Општине се оснивају у складу са законом путем референдума којим је детерминисана воља становника на датој територији

У складу са чланом 141. насеље/град може стећи статус урбане општине у складу са одредбама датим у закону. Урбана општина има посебне надлежности које се тичу урбаног развоја, а које су дефинисане законом.

У складу са чланом 142. општине се финансирају из својих сопствених средстава. Оним општинама које које нису способне да обављање својих дужности финансирају из сопствених средстава због недовољног економског развоја држава одобрава додатна средства, у складу са законом одређеним принципима и критеријумима.

По члану 143. општине могу самостално да одлуче да се удруже са више других локалних самоуправа, да би квалитетније управљале локалних пословима од ширег значаја. У складу са тим централна држава може пренети специфичне надлежности из свог портфеља таквој заједници општина.

Члан 144. обезбеђује централној држави право контроле легалности рада локалних власти.

ИТАЛИЈА

Италијански Устав такође гарантује локалну самоуправу. Имајући у виду да је Италија регионална држава (20 региона⁶, од којих 5 са специјалним статусом-Сардинија, Сицилија, Вале д'Аоста, Трентино-Алто Адиђе и Фриули Венеција Ђулија) државни (па и локални) систем одлучивања је нешто компликованији.

Када говоримо о финансијској аутономији општина у Италији треба рећи да су седамдесетих година оне општинске послове финансирале са две трећине сопствених прихода да би данас државна давања чинила 70%, а сопствени приходи само 30%. Региони добијају чак 84% буџетских средстава од државе. Најважнији сопствени извори прихода локалних власти су: порез на имовину, приход, промет и разне таксе и наплате услуга. Државна давања су мешовита: општа, дата за намене за које локалне власти процене да су важне, до строго наменских средстава, која могу бити утрошена само на реализацију одређених задатака или пројеката.

Значајно је поменути да се у Италији механизми предузетничког управљања изузетно добро користе и успостављена је сарадња разних нивоа власти да би се што ефикасније обезбедиле што квалитетније услуге. Често се формирају међуопштински, међупровинцијски и међурегионални конзорцијуми и агенције којима се реализују разни пројекти (тзв. „patto territoriale“). Врши се усаглашено стратешко планирање и стално праћење реализације пројеката уз флексибилне финансијске ангажмане.

6 Неки региони састоје се од провинција као нпр. Трентино-Алто Адиђе који се састоји од две провинције.

Исто тако, италијанске локалне власти су спровеле значајну модернизацију начина рада и усавршавања предузетничких механизма и инструмената рада.

У Италији институција префекта („регионалног гувернера, делегираног од централне власти) доживљава позитиван преображај тако да од изасланика централне власти који контролише локалну власт, институт префекта добија функцију координације рада разних локалних органа власти и централне државе као и функцију контроле законитости рада локалних власти, пре свега у реализацији послова делегираних од стране државе. Локалне власти су, с друге стране, добиле многе правне инструменте заштите од самовоље централне власти као и могућност покретања одговорности рада централних органа.

БУГАРСКА

Устав Републике Бугарске дефинише је као земљу са локалном самоуправом и предвиђа два основна нивоа локалне власти: општину и регион. Штавише, садашњи Устав посвећује читаво поглавље правилима локалне самоуправе, што је у складу са европском праксом и у духу Повеље. Релевантни принципи укључују савремену филозофију локалне самоуправе обезбеђујући самоуправу на локалним нивоима и спровођење регионалне политике развоја од стране државе. Кључна карактеристика оваквог правног оквира јесте стабилност локалне самоуправе као аутономне демократске институције и као нивоа националне власти. У првом поглављу Устава, локална самоуправа се дефинише на следећи начин: „Република Бугарска је јединствена држава заснована на локалној самоуправи“.

Детаљније, Устав предвиђа два главна нивоа локалне власти: општину и регион⁷. Такође, централна власт и њена локална тела спроводе ревизију деловања и одлука локалне самоуправе да би се обезбедила њихова законитост. Устав предвиђа и посебну заштиту локалних интереса пред Уставним судом. У случају спора између локалних и централних власти, општинско веће може предмет упутити директно суду.

Устав подржава и промовише још један принцип: да највиши ниво локалне власти, т.ј. регион, буде координатор децентрализоване државне власти на различитим локацијама.

У Републици Бугарској општина представља основ локалне самоуправе и има аутономни општински буџет. Општином руководи председник општине. Општински органи локалне самоуправе су већа. У општинама које су подељене на градске области, општинска већа бирају начелника градске области или градоначелника. Општине у којима су успостављене локалне заједнице бирају своје начелнике непосредно.

Регион је административна и територијална јединица у којој се државна власт спроводи на локалном нивоу. Региону је поверено вођење регионалне политике и усклађивање националних и локалних интереса. Регион се састоји од једне или више

7 У Бугарској је ранији назив за регион био „област“.

суседних општина, а његова територија јесте територија општина које га чине, а носи име града у коме је смештено његово административно седиште. Регионални гувернери су представници државе на овом нивоу. Гувернер није државни службеник, већ јавни орган кога именује Веће министара, док премијер именује заменике гувернера.

Функције локалне власти и локалне самоуправе на националном нивоу имају и врше:

- Стални комитет локалне самоуправе, регионалне политике и јавних радова Народне скупштине, који даје мишљење о сваком нацрту закона који се односи на локалну самоуправу.
- Министарство регионалног развоја и јавних радова
- Министарство државне администрације
- Администрација Већа министара, која укључује и Одељење локалне самоуправе и администрације, путем које гувернери и регионална тела централних одељења обезбеђују повратну информацију у вези са локалном администрацијом и самоуправом.

Што се тиче система локалних избора у Бугарској, избори за чланове већа општине одржавају се према пропорционалном систему. Територија општине сматра се једном изборном јединицом са више мандата за изборе за општинско веће.

У општинама се такође бирају председници општина или начелници. Ако општина има градске области и локалне заједнице, и ове заједнице бирају начелнике; општинска већа бирају начелнике градских области, а грађани локалних заједница непосредно бирају своје начелнике. Ови избори се одржавају по већинском систему. Сматра се да је овај спој два главна изборна система-пропорционални за чланове већа и већински за начелнике, од велике користи за систем локалне власти у Бугарској.

ЛИТЕРАТУРА

- Миро Хачек: Local Self-Government in Slovenia, predavanje na Univerzitetu u Trentu, mart 2005, <http://www.didatticaonline.unitn.it/master.asp>
- Јенс Волк: Local Self-Government in Germany, predavanje na Univerzitetu u Trentu, mart 2005, <http://www.didatticaonline.unitn.it/master.asp>
- Снежана Ђорђевић: Стандарди Савета Европе и локална самоуправа, предавање са семинара „Улога локалних власти у процесу европских интеграција, Београд 25–26 април 2005.
- Емилиа Кандева: Јачање локалне власти, Магна агенда, Београд, 2002.

Владислава ЈОВАНОВИЋ

виши саветник покрајинског секретара
за локалну самоуправу и међуопштинску сарадњу,
Извршно веће Војводине

МЕСТО И УЛОГА МЕСНЕ ЗАЈЕДНИЦЕ У СИСТЕМУ ЛОКАЛНЕ САМОУПРАВЕ

Оснивање, гашење месне заједнице односно другог облика месне самоуправе, као и њихово место у систему локалне самоуправе, уређено је Законом о локалној самоуправи („Сл. гласник РС“, број 9/2002, 33/2004 и 135/2004).

Наведеним законом дефинисано је да се у селима као и у градским насељима могу оснивати месне заједнице и други облици месне самоуправе (кварт, реон...), ради задовољавања потреба и интереса локалног становништва.

О образовању, подручју за које се образују и укидању месних заједница и других видова месне самоуправе, одлучује скупштина јединице локалне самоуправе, самоиницијативно, без обавезе да претходно прибави изјашњавање грађана по том питању.

Иако је овим Законом укинута обавеза претходног изјашњавања грађана, по питању њихових потреба и интереса које је неопходно задовољити оснивањем облика месне самоуправе, скупштина јединице локалне самоуправе то не сме протумачити као своје неограничено и безусловно право.

ИНТЕРЕСНА ЗАЈЕДНИЦА

Доношењу одлуке о оснивању односно гашењу облика месне самоуправе, мора да претходи процес утврђивања постојања, односно непостојања **потреба и интереса локалног становништва**, које оснивањем месне заједнице или било ког другог облика месне самоуправе, треба задовољити.

Са друге стране, овако уређен начин оснивања облика месне самоуправе, не значи да је законодавац искључио могућност да грађани изнесу свој став по овом питању.

Законом о локалној самоуправи, институтом грађанске иницијативе, као облика непосредног учешћа грађана у остваривању локалне самоуправе, оставља се могућност да скупштине јединице локалне самоуправе предлажу доношење аката из њене надлежности (па и одлуку о оснивању односно гашењу облика месне самоуправе), као и расписивање референдума у складу са законом и статутом.

РЕФЕРЕНДУМ И РАЗЛОЗИ ЗА ОСНИВАЊЕ

Наведеним законом, чланом 69., уређено је да је скупштина јединице локалне самоуправе дужна да распише референдум на делу територије јединице локалне самоуправе о питању које се односи на потребе, односно интересе становништва тога дела територије, на начин утврђен законом и статутом.

При разумевању правне природе и карактера месне заједнице односно другог облика месне самоуправе, њеног места у систему локалне самоуправе, неопходно је поћи од разлога за њено оснивање а то је задовољавање потреба интереса локалног становништва, која јој даје карактер интересне заједнице.

У месној заједници односно другом облику месне самоуправе, грађани задовољавају за све исте и једнаке потребе и интересе, без обзира на страначку и другу припадност, те је поступак избора у истима неопходно уредити сходно карактеру интересне заједнице, посебно у поступку кандидовања и утврђивања листе кандидата, где жеље грађана треба да буде једини критеријум.

МЕСТО И УЛОГА

При разумевању права и обавеза месне заједнице и другог облика месне самоуправе, утицаја јединице локалне самоуправе на исте, треба имати на уму да је чланом 74. Закона о локалној самоуправи утврђено да иста има својство правног лица у оквиру права и дужности утврђених статутом и одлуком о оснивању.

Такође је неопходно имати на уму да месна заједница односно други облик месне самоуправе, није територијална јединица нити елемент територијалне организације Републике Србије, полазећи од става 2. Устава Републике Србије, те да је њена улога и циљ образовања различит у односу на општину.

Полазећи од утврђене надлежности скупштине јединице локалне самоуправе, да одлучује о образовању, подручју за које се образује и укидању месних заједница и других облика месне самоуправе, иста има обавезу да у поступку доношења одлуке има у виду напред наведено.

Скупштина јединице локалне самоуправе одлуком о оснивању облика месне самоуправе, неопходно је да дефинише подручје и најадекватнији облик у ком ће се најквалитетније задовољити потребе и интереси локалног становништва, да утврди

потребе и интересе које треба задовољити, оквирно дефинише органе и поступак избора, организацију и рад органа, начин финансирања односно могућност поверавања послова из изворног делокруга јединице локалне самоуправе.

Ближе извршавање послова и задатака због којих је основана, спровођење избора у органе, одговорност за обављање поверених послова као и одговорност за извршавање задатака због којих је основана, месна заједница односно други облик месне самоуправе, сама уређује својим статутом.

ФИНАНСИРАЊЕ

Скупштина јединице локалне самоуправе требало би да при доношењу одлуке о оснивању месне заједнице и другог облика месне самоуправе, када утврди да потреба за истим заиста постоји, утврди у ком нивоу ће финансирати, то јест сносити материјалне трошкове за рад облика месне самоуправе (да обезбеди простор, услове рада, преузме финансирање неопходног минимума запослених за извршавање послова и задатака).

Посебном одлуком скупштина јединица локалне самоуправе, ако процени да је то повољније за грађане појединих или свих месних заједница и другог облика месне самоуправе, може поверити вршење одређених послова из свог изворног делокруга (одржавање јавних површина, одржавање гробаља, одржавање пијаца и др....).

Неопходно је напоменути да скупштина јединице локалне самоуправе, када одлучи о поверавању послова из своје надлежности, дужна је да дефинише начин обављања поверених послова, да обезбеди финансијска средства за исто и да утврди начин контроле истог.

Пракса је показала да највећи део месних заједница, као тренутно најзаступљенијег облика месне самоуправе, функционише без јасно дефинисаног и правно уређеног напред наведеног питања, да преузимају обављање послова из изворног делокруга јединица локалне самоуправе, а са друге стране немају финансијска средства за исто.

Као најзаступљенији облик обезбеђивања финансијских средстава месних заједница, јесте увођење месног самодоприноса, из којег се једним делом финансирају материјални трошкови месне заједнице, што ни у ком случају није сврха увођења самодоприноса.

На крају треба напоменути да у пуњењу буџета јединице локалне самоуправе учествују грађани месних заједница, те да део средстава из истог припада за уређење њиховог живота у месним заједницама (најчешће селима), а не да је то привилегија седишта општине, а да увођењем месног самодоприноса грађани преузимају на себе додатно издвајање у циљу побољшања својих заједничких потреба и интереса (квалитета живљења).

НОВИНЕ И НЕДОУМИЦЕ КОЈЕ ГРАДОВИМА И ОПШТИНАМА ДОНОСИ ЗАКОН О СЛОБОДНОМ ПРИСТУПУ ИНФОРМАЦИЈАМА ОД ЈАВНОГ ЗНАЧАЈА¹ (наставак из претходног броја)

ОВЛАШЋЕНА ЛИЦА ЗА ПОСТУПАЊЕ ЗА ПОСТУПАЊЕ ПО ЗАХТЕВИМА ЗА ПРИСТУП ИНФОРМАЦИЈА

Обавезе овлашћених лица

У намери да олакшају примену Закона у пракси, његови аутори су уврстили и одредбе о одређивању службеника који ће у појединим органима власти бити овлашћени за поступање по захтевима за приступ информацијама, за спровођење других активности од значаја за примену Закона, али и одговорни, уколико своје обавезе не изврше или не изврше на ваљани начин. Законом (члан 38.) су изричито означене следеће обавезе ових службеника:

- Пријем захтева
- Удовољавање по захтевима за приступ информацији (давање обавештење о поседовању информације, обезбеђивање увида у документ, достављање информације)
- Одбијање захтева решењем
- Пружање помоћи тражиоцима ради остваривања права
- Предузимање мера ради бољег поступања са „носачима информација“, њиховог одржавања, чувања и обезбеђења

Законодавац је чланом 38. прописао две групе обавеза за овлашћена лица (поступање по појединим захтевима и радње у вези са информацијама у поседу органа власти). Тим чланом, међутим, нису побројане све обавезе које се односе на ове службенике у органима власти. Неке од додатних обавеза произлазе из других одредаба Закона (нпр. обавеза прослеђивања захтева Поверенику из члана 19. Закона) или

¹ Делови текста потичу делимично из текста који је објављен раније на сајту www.beta.co.yu/korupcija.

су недвосмислено утврђене тек подзаконским актом (*Уйуйсїиво за израгу информа-
тора о рагу државної орїана*).

Једно или више овлашћених лица?

Не постоји формална обавеза да се одреде овлашћена лица, чак ни након истека законског рока да се то учини (13. децембар 2004). Наиме, уколико се у органу власти овакво лице не одреди, сва одговорност за чињење и нечињење прелази на руководиоца (нпр. директор комуналног јавног предузећа). То се изричито каже у ставу 3. члана 38. Закона, који је у коначан текст ушао као амандман (сачињен од стране невладиних организација, предложен од стране опозиционих посланика и прихваћен од стране Владе). Чини се да је овај став изузетно значајан како би се спречило опструисање спровођења законских норми тиме што се у неком органу у законском року не одреди овлашћено лице за поступање по захтевима, мада има и супротних мишљења (то јест, да би руководилац органа био одговоран и да то не пише у Закону о слободном приступу информацијама).

У Закону се каже да се за поступање по захтевима може одредити „једно или више лица“, али се не улази у то на који начин међу тим лицима треба да се поделе надлежности, нити на основу којих критеријума ће се орган власти опредељивати да ли да одреди једног или више службеника за ове послове. Законодавац је дакле, у овом погледу оставио органима власти велику слободу, односно да сами, у складу са потребама и организацијом рада, утврде колико им је службеника потребно за поступање по захтевима, шта ко од њих треба да ради и друго. Ова слобода међутим отвара и дилеме, међу којима су и следеће: да ли су послови овлашћених лица за поступање по захтевима дељиви? Уколико се послови могу делити да ли се то чини с обзиром на радње које треба предузети или по предмету захтева? Уколико има више извршилаца како се обезбеђује њихова одговорност?

Ако би се пошло од концепције да се приликом одређивања више овлашћених лица процена њиховог броја заснива само на квантитету посла (зато што један службеник не може у законском року да обави целокупан посао), онда ће резултат бити више извршилаца који ће имати једнака овлашћења и обавезе у омогућавању приступа информацијама по захтеву (као што су на пример службеници који паралелно раде исти посао на два шалтера, или раде исти посао у две смене за истим шалтером). Нешто теже ће међутим у том случају бити да се одреди ко ће од наведених службеника бити задужен за старање о „носачима информација“ и друге обавезе које падају на ова лица на основу Закона и подзаконских аката.

Уколико је организациона структура органа власти сложена, било по делокругу рада (нпр. мноштво сектора, секретаријата и слично) или у просторном смислу (нпр. мноштво дислоцираних подручних јединица) разлози ефикасности могу налагати да се одреди више лица која ће поступати по захтевима за приступ информацијама. Узмимо за пример Пореску управу, која, иако није део система локалне самоуправе у Србији, јесте веома добро позната свим јединицама локалне самоуправе (са којима

често дели исти простор). Чак ни сама пореска управа не представља „орган власти“ у смислу Закона о слободном приступу информацијама, већ је то Министарство финансија, чији је Пореска управа део. Очигледно је међутим потребно да се у једном тако сложеном органу, с обзиром на очекивано интересовање тражилаца и посебност података којима располажу поједине организационе јединице, одреде посебни службеници за приступ информацијама у свакој од њих. Штавише, постоје снажни разлози да и свака подручна јединице Пореске управе има службеника који ће бити задужен за пружање оваквих информација, како би се одговори пружили у што је могуће бржем року.

Далеко је проблематичније са становишта законитости „цепање“ надлежности за поступање по захтевима међу службеницима, од којих би сваки обављао један део посла. Да ли би на пример могло да се сматра да Закон пружа основа за то да се један службеник одреди као надлежан за пријем захтева, други као надлежан за омогућавање непосредног увида у документе, трећи као надлежан за доношење решења, четврти за старање о документацији, пети за сачињавање информатора итд? Није спорно да таква подела посла може бити логична (на пример, да о пријему захтева брине пријемна служба, да начелник писарнице одобрава увид, да службеник писарнице омогућава увид, а да Информатор припремају заједно шеф архиве и секретар стручне службе). Међутим, у оваквом уређењу сигурно би било ситуација у којима би се знатно теже могло установити на коме лежи одговорност за пропусте у примени Закона.

Законодавац није ближе прописао колико овлашћених лица треба да буде у органу власти, нити је спречио могућност да више органа власти (нпр. органа локалне самоуправе) одреди једно лице за поступање по захтевима. Ова могућност се чини посебно корисном, зато што не би било превише рационално да сваки од органа локалне самоуправе одређује посебно лице за поступање по захтевима, нарочито с обзиром на то да се документа у вези са радом општинског већа, председника општине и скупштине општине често чувају у истом простору.

Да ли ће бити одређено једно или више лица такође је остављено на вољу појединим органима власти. У пракси, највећи број органа власти је одређивао једну особу за ове послове, а тамо где је чињено другачије, одређивани су службеници који ће бити одговорни за пружање информација по појединим већим организационим јединицама (нпр. секторима у министарству). Чини се нарочито значајним решење на које је Транспарентност – Србија наишла током трећег круга тестирања примене Закона у једном министарству, где су одређена овлашћена лица за поступање по појединим секторима, али и једно овлашћено лице на нивоу целог органа власти. На тај начин се, с једне стране, излази у сусрет тражиоцима информација, и лакше организује извршавање обавеза органа власти (зато што службеник који ради нпр. у једном сектору далеко боље може да зна да ли се одређена информација ту може наћи него неко ко би са тим тек требало да се упознаје). С друге стране, постојање једног овлашћеног лица на нивоу целог органа представља гаранцију да ће тражилац добити потпун одговор од органа власти чак и ако се обрати „погрешном“ сектору.

Квалификације, стӣа̄ӣус, обавезе и овлашћења „овлашћеної лица“

Закон, као што смо већ видели, није дубље залазио у питање квалификација које би требало да имају и статуса који би требало да уживају „овлашћена лица“ за поступање по захтевима, нити је дата могућност Поверенику да та питања ближе регулише подзаконским актима. Међутим, за таквим смерницама несумњиво постоји потреба.

Услед тога, а можда још и више услед непознавања материје и малог обима захтева који су до сада упућивани органима власти, за сада влада велика шароликост по питању квалификација и статуса ових службеника у јединицама локалне самоуправе. Преовлађују ситуације да се за овлашћена лица одређују службеници који раде у информативним службама, као службеници за односе са јавношћу и слично, што није у потпуности примерено, али се „кривица“ за такво поступање може превалити у великој мери на предлагача и законодавца који су овај закон третирали као део пакета такозваних „медијских закона“, уместо као један од прописа којима се пре свега реформише државна управа.

Други су пак, боље препознали послове које ови службеници треба да обаве у улози коју данас обављају начелници општинске управе и други службеници који имају, по природи свог основног посла, добар увид у документе у поседу органа локалне самоуправе.

Препознавање одговарајућег „стручног профила“ овлашћеног лица само је први део задатка на успостављању система за пружање информација по захтевима. Логично би било да када се мења акт о систематизацији, опис активности које овлашћено лице има на примени Закона о слободном приступу информацијама нађе своје место у изменама. Актом којим се додељују неком службенику обавезе требало би да се доделе и овлашћења уз помоћ којих ће своје обавезе моћи да изврши. Основа за испуњење тих обавеза је овлашћење да тај службеник може да изврши увид у сваки документ у поседу органа у којем ради, без обзира на степен тајности, као и да други службеници буду обавезни да му проследе све захтеве за приступ информацијама, дају потребна обавештења и друго. На жалост, у досадашњој пракси примене Закона претежу примери у којима овлашћена лица нису добила никаква посебна овлашћења, па је стога и њихова фактичка могућност да испуне све законске обавезе умањена.

Чак и када су изабрани „прави људи“ и када су снабдевени потребним овлашћењима, питање мотивације за рад остаје углавном нерешено. На овим службеницима је велика одговорност, чак и материјална (у случају да им се неки прекршај може ставити на терет), а с друге стране, у изглед им се не ставља никаква награда због додатног, или добро обављеног посла. Одређена врста статусног издвајања у хијерархији службеника би овде свакако била примерена, а повећана материјална одговорност би морала да нађе свој одраз и у повећаним примањима овлашћеног лица.

Овакве теме међутим, као и свака прича о повећању броја запослених ради извршавања послова у складу са новодонетим законима у последње време наилазе на

одговор који свакако није правне природе – „то је противно захтевима ММФ“. Захтеви ММФ међутим нису од јуче, и сигурно је да их је било потребно узети у обзир када се улазило у реформу државне управе. Сигурно је да када ми имамо потпуно јасну слику шта желимо да постигнемо и шта нам треба да бисмо то остварили, много је лакше бранити такве ставове и пред међународним организацијама.

КАКО СЕ УДОВОЉАВА ЗАХТЕВУ ЗА ПРИСТУП ИНФОРМАЦИЈАМА?

Досадашњи начини информисања и захтеви у складу са Законом

Закон о слободном приступу информацијама нема за циљ да укине досадашње канале информисања грађана и медија, већ да начини нове и квалитетније. Због тога, неће погрешити службеник који на неформалан начин, на телефонски позив или у ходнику између две шалтер сале одговори на питање неке странке или заинтересованог предузетника, као што неће погрешити ни портпарол градоначелника или неки директор општинске установе културе, уколико одговори на питање новинара које није поднето као захтев за приступ информацијама.

Сами захтеви могу бити разнолики. Закон допушта подношење усмених захтева, на записник, као и подношење писаних (лично, преко поште, путем електронске поште, факсом...). Без обзира на то што тражиоцу стоје на располагању разне могућности за подношење закона, у пракси се неки од њих могу показати практичнијим него други. На пример, уколико би тражилац желео да уложи жалбу због „ћутања управе“ свакако би имао много веће шансе да докаже основаност те жалбе уколико би имао доказ о времену када је захтев примљен у државном органу (нпр. препорученом поштом).

Нужни и корисни подаци захтева

Прво што службеник који поступа треба да уради јесте да провери да ли захтев садржи нужне податке, као што су назив органа власти којем је захтев упућен, име и адреса тражиоца и опис информације која се тражи. Нарочито је важно истаћи да тражилац ни у којем случају не мора да наводи разлог за подношење захтева. У случају да неки од битних елемената недостаје, овлашћено лице ће бити дужно да понуди и пружи помоћ подносиоцу захтева како би се захтев уредио.

Поред ових нужних података, још неки су од велике важности да би се захтеву удовољило. Наиме, постоје најмање четири садржински различита права које тражиоци информација имају, и битно је да орган власти зна на које(а) од ових права се тражилац позива. То су право да тражилац од органа јавне власти захтева:

- обавештење да ли поседује тражену информацију,
- да му омогући увид у документ који садржи тражену информацију,

- да му изда копију тог документа,
- да му достави копију документа.

Кад је реч о достави, такође је битно да тражилац назначи на који начин жели да се она изврши (на пример путем електронске поште, факсом итд). Тражилац на овај начин не може да обавезе орган власти да само ради пружања одговора по захтеву поправи факс апарат или уведе интернет конекцију у своје просторије. Ипак, уколико орган власти поседује могућности да удовољи захтеву тражиоца и у овом погледу (начин достављања), биће дужан да то и учини.

Поред ових нужних, захтев може садржати многе друге корисне податке. На пример, уместо да само описно (према имену покретача) затражи копију предмета који се води пред општинском управом, тражилац ће олакшати испуњење свог захтева уколико може да наведе број предмета; уколико тражи податак о загађењу неке реке у протеклих 20 година, биће корисно уколико тражилац наведе да се такав податак може наћи у студији професора хемијског факултета који ју је, према сазнањима тражиоца, доставио прошле године библиотеци скупштине општине.

Из других разлога корисни су и подаци који се односе на поједина својства тражиоца или информације (нпр. да је реч о новинару, јавном гласилу или организацији која се бави заштитом људских права – због ослобађања од трошкова умножавања), односно да је реч о информацији која се мора доставити у краћем року, о чему ће бити речи у даљем тексту.

Посиуиње њо захтеву

Након што утврди да је захтев уредан (да се захтев односи баш на орган власти којем је поднет, да се јасно види ко га је поднео, да се може закључити из описа на шта се тражена информација односи), као и након што разлучи шта се од њега заправо тражи, службеник креће у утврђивање следећих чињеница:

Да ли се захтев тражиоца односи на

- заштиту живота и слободе појединаца,
- угрожавање или заштиту здравља становништва,
- угрожавање или заштиту животне средине.

Уколико орган власти може да закључи да се ради о оваквој, привилегованој информацији, важиће посебан, краћи рок за пружање одговора по захтеву (48 сати од пријема).

Даљи поступак у многоме зависи од тога на шта се тачно односи захтев тражиоца. На пример, уколико се захтевом тражи податак о износу који је потрошен на службена путовања службеним возилима општине у току прошле године, као и копије докумената који садрже те информације, овлашћено лице ће:

- прикупити документа која такве податке садрже, уколико она постоје;
- провериће да ли су та документа поверљиве природе, да ли садрже неке податке о личности и слично;

- размотриће да ли разлози за поверљивост документа или делова документа и даље стоје, и да ли су ти разлози претежни у односу на разлоге да се информација пружи тражиоцу;
- уколико је само део информација на документу поверљиве природе (нпр. подаци о превозу заштићеног сведока), начиниће копију документа тако да се поверљиви делови које она садржи не виде;

Поред овога овлашћено лице може да провери, а ради економичности би и требало да проверава, нарочито када се тражи копирање већег броја страница текста, да ли је тражена информација већ објављена на интернету или у штампаном облику (у СЦГ), као и где се може наћи. У том случају, у одговору на захтев обавестиће тражиоца о томе где се таква информација може наћи, а са себе ће скинути обавезу да умножава и шаље велику количину материјала. На примеру са коришћењем службених возила, таква информација би можда могла да се нађе у Информатору који општина издаје једном годишње.

Када се тражи копирање већег броја страница материјала, може се поставити питање наплате трошкова умножавања. У таквим случајевима, неке категорије тражилаца (новинари, јавна гласила, организације за заштиту људских права – када захтев постављају у склопу обављања своје професионалне и статутарне делатност), као и неке категорије захтева (они на које се мора одговорити у року од 48 сати), ослобођене су обавезе плаћања накнаде. У свим другим случајевима, накнада се може наплатити, али само за нужне трошкове копирања и достављања. Ради уједначавања праксе наплаћивања нужних трошкова Влада Србије би требало да их уреди уредбом. Не постоји законска могућност да друге трошкове орган власти превали на тражиоце захтева.

По захтевима би требало одговарати што пре, с обзиром на то да је основни рок „без одлагања“, а сви други додатни (48 сати за привилеговане информације, 15 дана за све остале и 40 дана за информације чије прикупљање захтева више времена).

О поднетим захтевима и поступању по њима би требало водити евиденције. Није нужно да то буду посебне евиденције, али свакако олакшава каснији посао уколико јесу. Наиме, једном годишње органи власти подносе извештаје Поверенику за информације од јавног значаја, и у њима између осталог наводе и податке о добијеним и решеним захтевима за приступ информацијама.

ОБУКА ЗАПОСЛЕНИХ И ИЗРАДА ИНФОРМАТОРА

Обука – обавеза, али и корисћ

Да је обука запослених не само обавеза већ и веома корисна ствар, показало се у неколико случајева досадашње примене закона где службеници, до којих су грешком доспели захтеви, нису знали како правилно да поступе по њима. Уместо да их доставе овлашћеном лицу, које је у том органу било одређено, ти службеници су непосредно одговарали тражиоцима, на начин који није у складу са Законом, и тиме изложили орган власти опасности да претрпи штетне последице у поступку по

жалби. Због тога, чак и они службеници који немају у опису свог посла непосредну примену овог Закона, треба да се упознају са његовом садржином, а по могућности и да добију јасна упутства од претпостављених како да поступају када до њих дође захтев ове врсте.

Ујујсїво за израду информатора о раду државних органа и њеїов значај

Овај по обиму невелики акт (нешто више од пет страница текста), који је Повереник издао јула 2005. може постати једнако моћно оруђе за стварање одговорније власти као и сам Закон. Значајне су такође и последице за квалитетније обављање новинарске професије – када буду постојали потпуни и ажурни информатори, одговорни новинари неће више морати да и прозаичне информације прикупљају „из проверених извора“ или „од експерата“.

Значај овог Упутства почива на неколико стубова:

Припрема и објављивање у електронском облику

Упутством се даје приоритет сачињавању информатора у електронском облику и то таквом да омогућава „једноставно претраживање по документу, копирање делова текста и преузимање целог документа или његових делова“. Овом одредбом остварена је двострана корист: државни органи, који у великој мери и сада припремају документе прво у електронском облику, штеде на штампарским трошковима, посебно у ситуацијама када у документ треба унети измене, исправке или допуне; корисници Информатора на овај начин добијају прилику да дођу још брже до потребних информација, на пример претрагом преко кључне речи, као и да једноставно копирају део текста потребан нпр. ради цитирања.

Редовно ажурирање

У Упутству се каже да је „државни орган дужан да ... редовно, а најкасније до краја сваког календарског месеца, унесе све промене које су настале у току месеца“. На овај начин, превазилази се увелико проблем поузданости и ажурности информација које су објављене у информатору. Да је све остало на слову Закона, где се говори о објављивању информатора „најмање једном годишње“, корисност информатора би била мања у погледу података који се односе на променљиве категорије (нпр. подаци о остваривању буџета у току године, подаци о променама руководиоца појединих организационих јединица).

Персонализовање одговорности

Упутством је ближе одређено и лице које је одговорно за објављивање и редовно ажурирање података у информатору. То је службеник задужен за поступање по захтевима за слободан приступ информацијама, и старање о чувању докумената.

Уколико није одређен посебан службеник за ове сврхе, према слову закона, сва одговорност лежи на руководиоцу организације.

Ближе одређивање шта информатор треба да садржи

У седамнаест тачака члана 2. Упутства излаже су у појединости шта информатори треба да садрже, чиме је Упутство на кључан начин допринело да информатори постану заиста важан извор информација у будућности. У информаторима ће морати, између осталог, да се нађу и следећи подаци: имена одговорних лица за тачност и потпуност података; време уношења последње измене; опис овлашћења и обавеза државног органа, списак прописа које примењује у раду и опис поступања у оквиру овлашћења и обавеза; графичка шема организационе структуре органа; преглед послова организационих јединица; имена њихових руководилаца; број запослених по систематизацији и у стварности; подаци о одобреном буџету по ставкама, и подаци о планираном, одобреном и оствареном буџету за претходну и текућу годину; подаци о структури и вредности имовине коју орган користи; опис услуга које државни орган непосредно пружа; подаци о роковима и квалитету услуга који се може очекивати; опис поступка за подношење поступка органу или покретање поступка против одлуке органа; подаци о начину чувања појединих информација; подаци о врстама информација које орган поседује; подаци о врстама информација које орган ставља на увид; корисни подаци за оне који би поднели захтев за приступ информацијама; контакт подаци овлашћених лица и оних који су задужени за контакте са јавношћу.

Сачињавање информатора на основу Упутства неће бити лак задатак, посебно када се узме у обзир чињеница да су и оне институције које су почеле да спроводе Закон листом одговарале да за ту сврху нису обезбедили посебна средства нити сматрају да ће им таква средства бити потребна (према резултатима истраживања Транспарентност – Србија о примени Закона из јануара, фебруара и маја ове године).

Треба напоменути да се обавеза сачињавања информатора односи на већину институција на које се односи и сам Закон (на локалном нивоу то су органи градова и општина и организације којима је поверено вршење јавних овлашћења). Како би своју обавезу испунили на што једноставнији и јефтинији начин, ови органи би требало да међусобно сарађују приликом сачињавања информатора (зато што се њихов садржај делимично преклапа – на пример у погледу овлашћења општинских органа), као и приликом трагања за најбољим начином да се информатори учине доступним јавности (нпр. објављивање информатора општинских органа који не поседују своју интернет презентацију на сајту Министарства за државну управу и локалну самоуправу).

С обзиром на законску дефиницију, 31. децембар 2005. се може сматрати последњим даном рока за израду Информатора, тако да ће његова припрема представља и најактуелнији и највећи изазов за органе локалне самоуправе у досадашњој примени Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја.

Мирјана ДИМИТРИЈЕВИЋ

правни саветник

Агенција за страна улагања и промоцију извоза Србије

СТРАНЕ ДИРЕКТНЕ ИНВЕСТИЦИЈЕ – ЈЕДАН ОД УСЛОВА ЛОКАЛНОГ ЕКОНОМСКОГ РАЗВОЈА

Локални економски развој представља кључни инструмент за подршку и убрзавање економских реформи у једној земљи. Од начина на који се спроводе реформе у локалној заједници зависи каква ће целокупна слика једне земље изгледати. Коначни циљ је стварање одрживог економског простора у коме се отварају нова радна места, промовишу могућности за инвестирање и максимално унапређује конкурентска предност једнога краја.

Предуслов развоја модерних држава јесу економски развијени региони. У данашњем времену када се бришу националне границе, од посебног значаја је способност сваког региона да развије предности којима располаже. Локалне власти имају значајну улогу у препознавању и унапређењу потенцијала са којима располажу. Ипак, оне данас нису у могућности да саме спроведу велике промене које би утицале на побољшање стања у општинама и градовима, пре свега због недостатка финансијских средства али и других проблема са којима се свакодневно сусрећу.

Усвајањем Закона о локалној самоуправи, отпочео је процес децентрализације власти у Србији, који би требало до доведе до стварања независне, самосталне и ефикасне локалне самоуправе. Поред овог, потребно је усвојити и сет других закона, посебно из области финансирања, како би локалне власти биле у могућности да саме планирају и спроводе план развоја градова и општина. Од кључне је важности и промена досадшње административно-територијалне поделе Србије на округе и увођење регија, односно регионалне поделе у односу на географске, привредне и друге специфичности. Тако одређене регије биле би у могућности да саме доносе своје стратегије привредног и сваког другог развоја узимајући у обзир предности које имају. Регије су важне и и са аспекта приближавања Србије Европској Унији имајући у виду да је локални развој базиран на регионима. Управо захваљујући овим средствима многи сиромашни крајеви новопримљених земаља чланица ЕУ доживљавају препород.

Узимајући у обзир све ограничавајуће факторе може да се закључи да ипак постоје одређени кораци који могу да се предузму како би се створили предуслови за успешан развој.

СТРАНЕ ДИРЕКТНЕ ИНВЕСТИЦИЈЕ

Стране директне инвестиције у данашњој светској економији представљају најбржи начин развоја привреде једне земље и као такве добродошле су и у најразвијенијим земљама света. Оне су данас покретач светске економије и преузимају улогу кључног развојног фактора. Улазак страног капитала значи отварање нових радних места, повећање извоза и уопште покретање привредног раста и развоја. Стране директне инвестиције се могу појавити као тзв. Гренифилд инвестиције (оснивање предузећа, односно изградња производних капацитета од стране инвеститора) и као куповина постојећег предузећа (кроз приватизацију, куповину акција или удела).

Србија је у последњих пет година примила око 3 милијарде долара страних директних инвестиција. Анализе показују да су се годишње стране директне инвестиције повећавале и да је, управо захваљујући њима, дошло до раста извоза и стварања нових радних места. Искуства других земаља такође показују да улазак страног капитала представља најбржи начин за успостављање стабилног привредног система. Оне делују и на домаћу привреду јер стимулишу развој малих и средњих предузећа.

Досадашња искуства показују да посебну корист од страних директних инвестиција имају општине у које је ушао страни капитал. Поред финансијских користи које општина има, ту су и користи које има целокупна средина. Наиме, страном компанији је веома важно да створи добру слику о себи у заједници у којој послује. Из тих разлога нису ретки случајеви да стране компаније дају донације локалним заједницама, финансирају поправке школа, болница, црква, организују културне и спортске програме. На тај начин оне утичу на квалитет грађана, с једне стране, а са друге стране, бивају поуздан партнер локалној власти.

Србија и поред помака који је направљен у последњих неколико година има још много да ради како би се побољшала слика која о њој и даље постоји у свету. Из тих разлога, важно је радити и на промовисању земље као нове инвестиционе локације. Важна је дакле промоција земље и њених региона како би инвестиције долазиле у све крајеве државе. Осим услова пословања, странце интересује и начин живота у Србији, навике, култура и традиција. Потребно им је предочити туристичке потенцијале, као и места за забаву и спорт. Локалне власти би морале да раде што више на промовисању своје општине, односно града. Средства која се за то издвајају не морају бити нужно велика. У данашњем времену и интернет презентација на енглеском језику, са што већим бројем разноврсних информација може бити важан корак.

Општине и градови би требало да имају и своју политику привлачења инвестиција која се односи на локалне таксе и накнаде, али и на однос према заинтересованом инвеститору. С обзиром да, у зависности од својих потреба, општина одлучује које ће таксе и накнаде увести на својој територији, као и колики ће њихов износ бити, било би добро да, у оквиру своје политике привлачења инвестиција, дају одређене олакшице како би се показала добра воља али и одлучност општинских власти. Успешно промовисање предности којим један крај располаже у комбинацији са одређеним олакшицама и другим погодностима може бити значајан корак на путу успешног економског развоја.

ПРИМЕР УСПЕХА – ПЕЋИНЦИ

Фабрика ЈУПОЛ из Словеније, уложила је шест милиона евра у фабрику боја и лакова Јуб – Шимановци са производним капацитетом од 100.000 тона годишње. Ово је уједно и прва словеначка инвестиција у Србији.

Када су представници ЈУПОЛ-а први пут изразили интересовање за улагање на територији Србије, имали су у виду неколико локација у различитим деловима Србије, између осталих и Шимановце који се налазе на територији општине Пећинци. Иако Пећинци немају индустријску традицију и довољно развијену инфраструктуру, општинске власти су се потрудиле да својом ефикасношћу и предусретљивошћу учине све да привуку словеначке инвестиције. Општински органи урадили су све како би на питања и захтеве инвеститора одговорили у најкраћем могућем року. Поред атрактивног грађевинског земљишта, словеначка компанија је добила и пуну помоћ око решавања проблема као што су добијање грађевинских дозвола и сагласности за реализацију пројекта.

Пројекат је у потпуности реализован и општина Пећинци је добила много овим послом. Након доласка ЈУПОЛ-а, велики број страних и домаћих компанија изразило је интерес да инвестира на подручју ове општине, управо охрабрени спремношћу општинских власти да економски развију своју општину.

СЛОБОДНЕ ЗОНЕ И ИНДУСТРИЈСКИ ПАРКОВИ

Један од начина за привлачење инвестиција је и формирање слободних зона и индустријских паркова. То су посебно одређене области у којима се дају одређене погодности за обављање привредне делатности, било производне или услужне. Постојећи закон о слободним зонама регулише начин оснивања и рада зона.

Слободна зона представља посебно подручје које је као такво означено и у коме важе специјални услови пословања. Зону могу оснивати домаћа и страна физичка и правна лица, с тим што улог страног партнера не може прећи 49%. За управљање зоном оснива се предузеће које обавља послове везане за организацију, одржава и обезбеђује простор, инфраструктуру и друге услове за несметано пословање у зони.

Извоз роба и услуга из зоне и увоз у зону су слободни, односно ослобођени су плаћања царине и плаћања пореза на додату вредност.

Улагање капитала на подручју зоне, трансфер добити и ретрансфер улога су слободни. На девизно пословање не примењују се привремене мере и друга ограничења која су прописна Законом о девизном пословању.

У Србији постоји мрежа слободних зона формираних у складу са Законом о слободним зонама („Сл.лист СРЈ“, бр. 81/94 и 28/96). Имајући у виду значај слободних зона за локални економски развој, ради се на изради новог закона којим би се прецизирали услови за оснивање зона и обављање делатности.

Индустријски паркови су посебно одвојена подручја која располажу комплетном инфраструктуром за обављање привредне делатности и у којима се дају одређене олакшице, најчешће пореске. Индустријски паркови су посебно развијени у ново-

примљеним чланицама Европске Уније и њихова искуства говоре да су они имали велику улогу у регионалном економском развоју. Захваљујући доброј организацији и промоцији неразвијени делови Словачке, Мађарске и других земаља, успели су да остваре значајан привредни раст.

У Србији се очекује доношење закона који би регулисао формирање и рад у индустријским парковима.

Иако, дакле ова област није законски дефинисана, захваљујући проактивним општинским властима, у Србији се већ формирају тзв. Бизнис паркови који умногоме подсећају на индустријске паркове. Општина одређује подручје које је обезбеђено инфраструктуром и уз мању цену закупа земљишта, брзо издавање дозвола и друге погодности, нуди овако припремљен амбијент привредницима за обављање свих врста делатности. На овај начин врши се промоција једне општине на најбољи могући начин, без обзира што у Бизнис парковима за сада не постоје пореске и друге бенефиције.

ПРАВНИ ОКВИР ЗА ИНВЕСТИРАЊЕ У СРБИЈИ

У периоду од 2000 године, донет је низ закона којима се подстиче улагање у Србију. Неки од усвојених закона, иако не припадају групи економских закона, имају одређених ефеката и на привредни развој. Одређени број усвојених закона у току ове и прошле године, односе се на побољшање услова за инвестирање, посебно фаворизујући директна страна улагања. Највећи број погодности налази се у пореским законима, посебно у Закону о порезу на добит предузећа.

Закон о страним улагањима („Сл. лист“ бр. 3/2002 и 5/2003)

Закон прописује да се страним улагањем сматра улагање којим се стичу удели или акције у основном капиталу предузећа. Основним облицима страних улагања сматрају се оснивање предузећа и куповина удела или акција у већ постојећем предузећу. Улог може бити у иностраној конвертибилној валути, динарима, стварима, хартијама од вредности и др.

Страни улагач може основати, односно улагати у предузеће за обављање свих врста делатности осим у области производње и продаје оружја, где се може појавити само као мањински власник. Положај улагача, његова права и обавезе једнаки су положају, правима и обавезама домаћих лица.

На страна улагања на територији Србије примењује се домаће право. Ипак, уколико постоји неки мултилатерални или билатерални споразум чије су чланице државе страног улагача и Србије и Црне Горе, а њиме се предвиђа повољнији третман од третмана предвиђеног Законом, примењиваће се третман који проистиче из таквог споразума.

Законом је предвиђено и да увоз ствари, које представљају улог страног улагача, буду ослобођени од плаћања царине уколико задовољавају прописе о

заштити животне средине. Ово ослобођење предвиђено је и Царинским законом (Сл.гласник РС 73/2003 и 61/2005)

Закон о порезу на добити предузећа
(„Сл.гласник РС“, бр. 25/2001, 80/2002, 43/2003 и 84/2004)

Порески кредити (члан 47–50)

У делу закона који се односи на пореске кредите дају се умањења пореза на добит предузећа у одређеним случајевима.

Порески обвезник који је остварио добит у новооснованој пословној јединици, у недовољно развијеним подручјима, има право на умањење пореза на добит предузећа у трајању од две године, сразмерно учешћу тако остварене добити у укупној добити предузећа. Недовољно развијена подручја одређена су Законом о недовољно развијеним подручјима (Сл.гласник број: 53/95)

Обвезник који изврши улагање у основна средстава у сопственој регистрованој делатности, има право на порески кредит у висини од 20% улагања, с тим што не може бити веће од 50% обрачунаог пореза у години у којој је извршено улагање. Мала предузећа имају право на порески кредит у висини од 40% извршених улагања, с тим што не може бити веће од 70% обрачунаог пореза у години у којој се врши улагање. Порески кредити се признају без обзира да ли је улагање извршено из сопствених или из средства кредита.

Порески кредити у висини од 80% од улагања признају се уколико је улагање извршено у некој од законом одређених делатности а то су:

- 01 – пољопривреда;
- 05 – рибарство;
- 17 – производња текстилних предива и тканина;
- 18 – производња одевних предмета, дорада и бојење крзна;
- 19 – прерада коже и производња предмета од коже;
- 27 – производња основних метала;
- 28 – производња стандардних металних производа;
- 29 – производња машина и уређаја;
- 30 – производња канцеларијских и рачунских машина;
- 31 – производња електричних машина и апарата;
- 32 – производња радио, тв и комуникационе опреме;
- 33 – производња медицинских, прецизних и оптичких инструмената;
- 34 – производња моторних возила, приколица и полуприколица;
- 35 – производња осталих саобраћајних средства;
- 37 – рециклажа;
- 92 – група 9211 – кинематографска и видео производња.

Порески подстицаји (Члан 50а–50и)

За обвезнике који уложе у основна средства више од 600 милиона динара и који у периоду улагања запосле најмање 100 лица, предвиђено је ослобађање од плаћања пореза на добит предузећа за период од 10 година. Пореско ослобођење признаје се само за улагања у основна средства.

Порески обвезник који обавља делатност од посебног интереса за Републику Србију, ослобађа се плаћања пореза на добит предузећа у трајању од пет година уколико:

- 1) Уложи у основна средства износ већи од шест милиона динара;
- 2) Користи 80% вредности основних средства у регистрованој делатности на подручју од посебног интереса за Републику;
- 3) У периоду улагања запосли најмање пет лица;
- 4) Да најмање 80% запослених има пребивалиште и боравиште на подручју од посебног интереса за Републику Србију.

* * *

У земљама Источне и Средње Европе које су успешно окончале процес транзиције, стране директне инвестиције представљале су главни покретач привредног развоја.

Осим што делују подстицајно на целокупни привредни развој једне земље, имају посебан значај за укупан регионални развој.

У данашњим околностима када још увек не постоји јасна стратегија регионалног развоја Србије, веома је важно да локална самоуправа уради све што је

у њеној моћи, како би успела да искористи своје привредне и друге потенцијале. Имајући у виду економску ситуацију у нашим општинама и градовима, јасно је да се одређени кораци морају предузети како би се зауставило пропадање ресурса којима располажемо.

ИНИЦИЈАТИВЕ СКГО

РЕЗИМЕ СТУДИЈЕ О ЕКОНОМСКИМ ПОСЛЕДИЦАМА ПОДРЖАВЉЕЊА ИМОВИНЕ ЛОКАЛНЕ САМОУПРАВЕ

Законом о средствима у својини Републике Србије који је донет 1995. године, успостављен је централизован систем управљања имовином коју користе градови и општине. Тај систем значајно ограничава њихова права да, у складу са принципима „доброг управљања“, располажу имовином и тако унапређују квалитет живота у локалним заједницама. Наиме, одузимајући општинама и градовима право располагања целокупном имовином, уз истицање Републике Србије као јединог својинског титулара, законодавац је наметнуо обавезу општинама и градовима да за све акте располагања имовином – прибављање, отуђење, пренос

права коришћења, успостављање хипотеке, па чак и за давање имовине у закуп или раскид уговора о закупу, морају да прибаве сагласност Републичке дирекције за имовину Републике Србије. С обзиром да се на ту сагласност често чека и по неколико година, јасно је да примена овог закона доводи до смањења ефикасности коришћења државне имовине и, нарочито, до ограничења могућности локалне самоуправе да улаже у модернизацију инфраструктуре и локални економски развој. Ова студија има за циљ да процени колика је штета за наше друштво настала, као последица десетогодишње примене Закона о средствима у својини Републике Србије, као и то колико би нас као друштво коштала даља примена овог закона.

Истраживањем се дошло до следећих **закључака**:

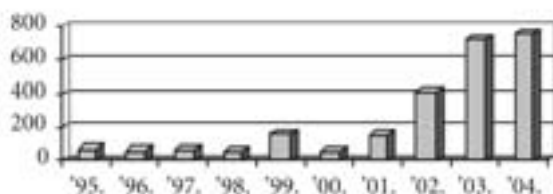
1. Општине и градови, као и јавна предузећа која су они основали, у поређењу са свим осталим корисницима државне имовине, укључујући и државне

Укупни процењени губици по основу десетогодишње примене Закона о средствима у својини Републике Србије у анализираним категоријама, дакле не рачунајући губитке по основу нереализованих инвестиција и неке друге губитке, износе **1,3 милијарди евра и више хиљада радних места**. Процењује се да ће биланс губитака због примене Закона у овој години бити још најмање **103 милиона евра и 4.500 радних места**.

органа као и јавна предузећа чији је оснивач Република Србија, најчешћи су подносиоци захтева Дирекцији за добијање сагласности за акте располагања државном имовином. У 2004. години, захтеви општина, градова и јавних предузећа чији је оснивач локална самоуправа чинили су 73% од укупног броја захтева који су приспели у Дирекцију.

- Током протеклих десет година примене Закона о средствима у својини РС, а нарочито у последње четири године, уочена је тенденција сталног пораста укупног броја поднетих захтева Дирекцији од стране различитих корисника државне имовине.
- Пораст броја поднетих захтева Дирекцији прати појава нагомилавања укупног броја нерешених захтева: **док је у 1999. годину пренет 271 нерешен захтев из ранијих година, тренутно постоји 3.882 нерешена захтева јединица локалне самоуправе који су пренети из претходних година.**
- Јединице локалне самоуправе су изложене великој правној несигурности, имајући у виду да, нити Законом нити подзаконским актима, није утврђена пратећа документација потребна за одлучивање о захтеву, нити је прописан рок у коме се поднети захтев за добијање сагласности мора решити. Такође,

Поднети захтеви од стране општина из узорка



нису утврђене ни последице пропуштања Дирекције да о захтеву одлучи у одређеном периоду (тзв. ћутање управе). Поред тога, уочено је да немају сви подносиоци захтева исти третман. Наиме, Дирекција не поступа у решавању захтева према редоследу њиховог подношења (евидентирања), већ сама утврђује редослед приоритета, а да кри-

теријуми за то нису Законом утврђени нити познати општинама и градовима. О томе колико је утврђивање редоследа подложно политичким притисцима може само да се нагађа.

- На неефикасност у раду надлежних републичких органа указују подаци добијени истраживањем, према којима преко 65% анкетираних градова и општина из узорка на добијање сагласности чека дуже од годину дана, а чак 39% њих на сагласност чека дуже од две године. На основу података о укупном броју пренетих захтева у 2004. годину на решавање из ранијих година, **процењен је просечан период чекања на решавање појединачног захтева од 3 године и десет месеци.**

6. Учешће броја нерешених у укупно поднетим захтевима за све подносиоце током 2004. године износи 62,1%. С друге стране, градови и општине (укључујући и јавна предузећа која су они основали), имају највећи проценат нерешених захтева у структури укупно нерешених захтева поднетих у току 2004. године (68,9%). То јасно говори о томе да су захтеви градова и општина у подређеном положају у односу на захтеве осталих корисника државне имовине.
7. Према наводима општина и градова из узорка, у односу на укупан број поднетих захтева за протеклих десет година, чак 70% је остало нерешено. У чак шест анализираних општина и градова из узорка проценат нерешених захтева премашује 75%, док је у две јединице локалне самоуправе, Новом Саду и Бачком Петровцу, готово 100% поднетих захтева остало нерешено.
8. Најчешћи захтеви за добијање сагласности које градови и општине упућују Дирекцији односе се на закључење уговора о закупу пословног простора. У исто време, и највећи део пропуштене добити односи се на изнајмљивање пословног простора, обзиром да је преко 3/5 захтева за добијање сагласности за закључење уговора о закупу пословног простора у 2004. години остало нерешено (према наводима општина и градова из посматраног узорка – чак 79%).
9. Поред непостојања прецизног уређења врсте документације коју су корисници државне имовине дужни да доставе Дирекцији приликом подношења захтева, као један од разлога неблагоприятног решавања по захтеву је и неусаглашеност података о државној имовини које поседује Дирекција, са евиденцијом јединица локалне самоуправе. Наиме, ни после десет година постојања, Дирекција није сачинила јединствену базу података о државној имовини (што јој је Законом дато у надлежност још приликом оснивања), а према процени представника саме Дирекције, прецизна евиденција постоји за тек нешто више од 5% целокупне државне имовине.
10. Процењено је да су, по основу недобијања сагласности на поднете захтеве у вези промене права коришћења пословног простора, општине и градови, за протеклих десет година од примене Закона, претрпеле штету у виду изгубљених прихода у висини од 3,5 милијарди динара (према текућем курсу

Економски губици који проистичу из функционисања оваквог система управљања државном имовином, довели су до тога да се општине и градови свесно одлучују да се, уколико сагласност не добију у прихватљивом року, оглуше о обавезу прибављања сагласности Дирекције и склапањем предуговора о закупу или на неки други начин стављају имовину у економску функцију. Тако је још један резултат централизованог модела управљања имовином коју користи локална самоуправа то да његова нефункционалност присиљава општине и градове да послују у сивој зони, на граници легалности.

око 43,3 милиона евра). Поред ефеката у виду изгубљених прихода, процењен је и ефекат губитка потенцијалних радних места од преко 10.000 само по основу захтева који се односе на пословни простор. Даље, процењени кумулативан ефекат примене Закона о средствима у својини РС над стамбеним простором који је у државној својини указује на губитак за општине и градове у висини од 1,1 милијарди евра, уз изгубљени приход републичког буџета од ненаплаћеног пореза на пренос апсолутних права од 10,5 милиона евра. Такође, процењено је да би поступак неометаног прибављања станова које би финансирале локалне самоуправе путем новоградње омогућио додатно ангажовање око 3.000 грађевинских радника, што примена Закона о средствима у великој мери ограничава. Процењени губици услед недобијања сагласности, односно вишегодишњег периода чекања на добијање сагласности на захтеве који за основ имају пренос права коришћења земљишта, односно грађевинских објеката, за цео анализирани период износе 77,6 милиона односно 51,7 милиона евра. **Укупни процењени губици за градове и општине по основу десетогодишње примене Закона о средствима у својини Републици Србији, не рачунајући губитке по основу нереализованих инвестиција, износе 1,3 милијарди евра и више хиљада радних места. Процењује се да би свака наредна година примене Закона донела још најмање 103 милиона евра губитака.**

Уз подсећање да процењени износи штете коју трпи наше друштво не обухватају губитке, ево неколико конкретних примера из праксе који убедљиво илуструју мањкавости садашњег система:

Житорађа: предузеће ЕИ Ниш, чији погон заузима 12 хектара комплетно инфраструктурно опремљеног земљишта, од чега активно користи површину од само 2 хектара, било је спремно да општини за накнаду уступи коришћење вишка земљишног простора. Општина је заинтересована да изврши парцелизацију понуђеног земљишта и тако издељене парцеле понуди заинтересованим инвеститорима за заснивање производних делатности, уз услов запошљавања одређеног броја радника (према наводима општине, минимум 50). Међутим, обзиром на упознатост са бирократизованом процедуром добијања сагласности за прибављање непокретности кроз коју је општина према Закону дужна да прође, од ове намере се одустало.

Тутин: 2004. године, општина је поднела захтев за добијање сагласности за пренос права коришћења 100 хектара земљишта са општине на МЗ Ориље са намером изградње спортско-рекреативног центра и пратећих објеката укупне површине 20.000 м². Изградња овог комплекса у сагласности је са детаљним урбанистичким планом за то подручје и представљала би јединствену грађевину те намене у широј околини општине. Вредност инвестиције процењена је на приближно 2 милиона евра. Пројектом је предвиђено да овај центар запосли 200 људи, али како сагласност на поднети захтев није добијена, од инвестиције се одустало до даљњег. Поред тога, иста општина је 2003. године поднела захтев за добијање сагласности за пренос права коришћења 20 хектара земљишта (утрине и пашњаци) са две МЗ на

општину. Током периода чекања на добијање сагласности, спроведен је план детаљне регулације тог земљишта и извршена је парцелизација на мање површине (15–20 ари). Намера општинских органа је била да, по добијању сагласности Дирекције, спроведе поступак доделе овог земљишта за изградњу производних постројења мањег капацитета, трговинских радњи, бензинске пумпе. Укупна вредност инвестиција процењена је на 2,5 милиона евра, док је предвиђено да ова индустријска зона запосли додатних 100 радника. Међутим, како сагласност није добијена, и та инвестиција је стопирана.

Крушевац: Скупштина Општине Крушевац је 2004. године поднела захтев Дирекцији за добијање сагласности на Одлуку Управног одбора ЈП Дирекције за урбанизам и изградњу Крушевца о пројекту заједничке изградње са Грађевинском Дирекцијом Србије објекта за колективно становање у стамбеном насељу „Прњавор 2“ у Крушевцу. Пројектом је предвиђена изградња 168 станова, укупне површине 10441 м², од којих би 37 станова припало Грађевинској Дирекцији Србије, док би 131 стан припао СО Крушевац. Укупна тржина вредност станова процењује се на 4,5 милиона евра. Међутим, како сагласност Дирекције још увек није добијена, није потписан уговор са Грађевинском дирекцијом Србије, а стопиране су и све инвестиције везане за реализацију овог пројекта.

Претходно изнети закључци, поткрепљени примерима проблема са којима се свакодневно суочавају општине и градови и проценом друштвено-економских трошкова постојања државне својине на средствима која користе градови и општине представљају најјачи аргумент за тврдњу о неефикасности и неодрживости актуелног система управљања, располагања и коришћења државне имовине, и потврђују хитност успостављања својинских права локалне самоуправе.

ПРИМЕНА ЗАКОНА

Дејан ДАВИДОВИЋ

правни експерт

Пројекат „Модернизација комуналних услуга“

Немачка организација за техничку сарадњу (ГТЗ)

ПРИБАВЉАЊЕ УСЛУГА ОСИГУРАЊА ИМОВИНЕ ОД СТРАНЕ ЈЕДИНИЦА ЛОКАЛНЕ САМОУПРАВЕ И ЈАВНИХ КОМУНАЛНИХ ПРЕДУЗЕЋА

УВОДНЕ НАПОМЕНЕ

Предмет овог рада је проблематика прибављања услуга осигурања имовине од стране јединица локалних самоуправа и јавних комуналних предузећа. Под *јединицом локалне самоуправе* подразумеваће се општина, град и град Београд сходно одредбама Закона о локалној самоуправи¹ а под *јавним комуналним предузећима* предузеће које општина оснива ради обављања комуналних делатности². Под услугом *осиурања* подразумеваће се осигурање имовине као предмет јавних набавки, а не као пратећа услуга.

Анекс I А Закона о јавним набавкама у категорији 6 дефинише *услугу осигурања* као финансијску услугу која чини предмет уговора о јавној набавци³. Јединица локалне самоуправе и јавна комунална предузећа својство наручиоца имају сходно одредбама Закона о буџетском систему⁴ и Закона о јавним набавкама⁵.

1 Чл. 2. став 2. Закона о локалној самоуправи, Сл. гласник РС 9/02, 33/04, 135/04.

2 Чл. 8. став 1. Закона о комуналним делатностима, Сл. гласник РС 16/97, 42/98.

3 Чл. 97. Закона о јавним набавкама, Сл. гласник РС. 39/02, 43/03, 55/04.

4 Чл. 2. став 1. тачка 6. Закона о буџетском систему, Сл. гласник РС 9/02, 87/02.

5 Чл. 3. став 1. тачка (а) и (б) Закона о јавним набавкама. Ниједан од осигуравача на тржишту Србије пак нема својство „наручиоца“.

ВАЖНИЈА РЕГУЛАТИВА

Средства и својина

Према Закону о средствима у својини Републике Србије⁶, органи, јавне службе и друге организације дужни су да средства у државној својини *користе* у складу са законом, природом и наменом тих средстава. Средствима у државној својини управља орган, јавна служба, односно друга организација која та средства користи, ако законом није друкчије одређено.

Управљање средствима у државној својини је њихово одржавање, обнављање и унапређивање, као и извршавање законских и других обавеза у вези тих средстава. Органи, јавне службе и друге организације који користе средства у државној својини дужни су да воде *евиденцију* о стању и кретању тих средстава, у складу са законом.

Средства, у смислу овог закона, јесу ствари (непокретности и покретне ствари), новчана средства, хартије од вредности, права индустријске својине и друга имовинска права у земљи и иностранству. Непокретности су земљиште, зграде и други грађевински објекти. Зграде и други грађевински објекти су службене, пословне, стамбене и друге зграде, пословне просторије, станови, гараже и други грађевински објекти.

Према Закону о комуналним делатностима, *комуналним објектима* сматрају се грађевински објекти са уређајима, инсталацијама и опремом, сама постројења, уређаји и инсталације и други објекти који служе за производњу комуналних производа и пружање комуналних услуга корисницима, као и уређено грађевинско земљиште и друга добра у општој употреби. Права и обавезе јавног комуналног предузећа у погледу средстава у државној својини, остварују се у складу са прописима којима се уређује коришћење, управљање и располагање средствима у државној својини.

Као што је познато, Србија је једина земља у Европи у којој локалне самоуправе немају своју имовину.⁷ У пракси постоје примери да јединице локалне самоуправе, па следствено томе ни јавна комунална предузећа, *не осигуравају* имовину коју користе, осим у случајевима обавезног законског осигурања. Сматрамо да то више не сме бити пракса најмање из два разлога: први, због ступања на снагу одредаба Закона о рачуноводству и ревизији⁸ (само када је реч о јавним комуналним предузећима, будући да се овај Закон не односи на кориснике буџетских средстава) које уређују

6 Сл. гласник РС 53/95, 3/96, 54/96, 32/97, 44/99.

7 Министар за државну управу и локалну самоуправу је на 34. Скупштини Сталне конференције градова и општина у децембру 2004. године рекао да ће локални органи власти имати право на своју имовину после доношења устава Србије као и нових закона који се односе на имовину и територијалну организацију.

8 Сл. лист СРЈ 71/02, Сл. гласник РС 55/04.

вођење пословних књига и састављање и презентацију финансијских извештаја⁹ у складу са рачуноводственим начелима дефинисаним у оквиру „међународних рачуноводствених стандарда“; други разлог, због општих начела, улоге и значаја осигурања за сваког савесног власника или корисника имовине.

Комуналне делатности

Општина је одговорна да преко својих органа уређује и обезбеђује обављање и развој комуналних делатности, као и организационе, материјалне и друге услове за њихово обављање. Она користи средства у државној својини и стара се о њиховом очувању и увећању, организује заштиту од елементарних и других непогода итд.¹⁰ За обављање комуналних делатности општина по правилу оснива јавна комунална предузећа.

Набавке

Закон о јавним набавкама је основни извор права у овој области, а сама проблематика јавних набавки је већ довољно разрађена и објашњена у бројним радовима који се могу наћи и на интернету. Поступак јавних набавки чини предмет посебног интересовања и међународних финансијских институција. Довољно је овде напоменути да је циљ сваке јавне набавке да наручилац, кроз *конкуренцију* на тржишту свих заинтересованих и способних да пруже тражену робу или услуге, закључи квалитетан уговор о јавној набавци уз смањене трошкове набавке, а да сам поступак треба да карактерише добро управљање и транспарентност.

Осим *йодзаконских аката* донетих на основу Закона о јавним набавкама, у пракси постоје примери да су, како јединице локалне самоуправе, тако и јавна комунална предузећа, донеле *йравилнике о јавним набавкама* којима су регулисале, не само поступке доделе уговора о јавној набавци мале вредности (који за саму услугу осигурања нису релевантни с обзиром на вредност услуге), већ и поступке набавки уопште.

Делатности осигурања

Послови осигурања су закључивање и извршавање уговора о осигурању и предузимање мера за спречавање и сузбијање ризика који угрожавају осигурану имовину

9 За уговарање битан је биланс стања правног лица за претходну годину као део финансијског извештаја. Према међународним рачуноводственим стандардима, руководство одабира и примењује рачуноводствене политике предузећа, а средства се могу вредновати и по тзв. Фер вредности, која може послужити за одређивање суме осигурања.

10 Чл. 18. став 1. Закона о локалној самоуправи. И према Закону о комуналним делатностима (Сл. гласник РС 16/97, 42/98) општина, град, односно град Београд, уређују и обезбеђују услове обављања комуналних делатности и њиховог развоја.

и лица и њих обавља друштво за осигурање које је добило дозволу Народне банке Србије.¹¹

ПОСТУПАК НАБАВКИ

Под условом да су испуњени услови за отпочињање послова набавке осигурања у смислу Закона о јавним набавкама и Закона о буџетском систему, будући осигураник ће донети одлуку о покретању поступка набавке у којој ће као предмет означити прибављање услуге осигурања. Специфичности које ваља напоменути су следеће:

Постпоровање уговора о дугогодишњем осигурању

У пракси постоје случајеви постојања вишегодишњих (до 10 година) оквирних уговора о осигурању, који се конкретизују закључивањем конкретних полиса на почетку сваке године. Овакви уговори су по правилу закључени пре ступања на снагу Закона о јавним набавкама и осигураницима доносе знатну корист у виду попушта на висину укупне премије коју друштва за осигурање одобравају по основу вишегодишњег осигурања. Обрнуто, уколико се осигураник одлучи да једнострано раскине такав уговор, овакви уговори предвиђају основну обавезу исплате од стране осигураника већ одобрених попушта, с тим да сам раскид мора бити у складу са Законом о облигационим односима.¹² Уколико није реч о друштвима за осигурање којима је одузета дозвола за рад одлуком Народне банке Србије, те уколико не постоје околности које указују на кршење уговорних обавеза од стране осигураваача, осигуранику не преостаје ништа друго него да евентуално, уколико за то постоје довољни економски и практични разлози праћени одговарајућим анализама, у непосредном договору са осигураваачем размотри проблематику постојања међусобне сагласности за споразумни раскид таквог уговора.

Јединица локалне самоуправе као уговорач осигурања

У пракси постоје формулације у уговорима о осигурању које указују да је јединица локалне самоуправе са осигураваачем потписала уговор којим осигурава „*сву своју имовину и зајослене, као и сву имовину и зајослене свих корисника буџета*“. У јавним позивима се понекад тражи набавка услуга осигурања имовине чији је корисник јединица локалне самоуправе „*и усљанова из области јавних служби и зајослених*“ у локалној самоуправи, као „*и у области јавних служби чији је оснивач*“ локална самоуправа. Према Закону о јавним службама¹³ „јавном службом сматрају се уста-

11 Закон о осигурању, Сл. гласник РС 55/04.

12 Став 2 одредбе члана 922.

13 Сл. гласник РС, бр. 42/91, 71/94.

нове, *предузећа* и други облици организовања утврђени законом, који обављају делатности односно послове којима се обезбеђује остваривање права грађана односно задовољавање потреба грађана и организација“, при чему овај Закон такође предвиђа да се за обављање комуналних делатности оснивају предузећа. Имајући у виду специфичности услуге осигурања и начин њиховог уговарања, одредбе прописа о јавним набавкама и прописа којима се уређује правни положај привредних друштава (предузећа), сматрамо да јединица локалне самоуправе не треба да се појављује у улози тзв. *уговарача осигурања* у случајевима набавки услуга осигурања за јавна комунална предузећа, иако би то могло бити правно-технички изводљиво.

Услуге консултаната

Практично је питање да ли јединица локалне самоуправе или јавно комунално предузеће поседује унутрашњи капацитет да изради конкурсну документацију, одреди техничке елементе набавке, услове за учешће и нарочито критеријуме за избор најбоље понуде за набавку услуге осигурања. Закон о јавним набавкама је јасан: „субјекти који су припремали конкурсну документацију или поједине њене делове не могу наступати као понуђачи или као подизвођачи нити могу сарађивати са понуђачима приликом припремања понуде“.¹⁴ Стога није дозвољено користити саветодавне услуге друштава за осигурање који су потенцијални понуђачи, а сам начин прибављања услуга консултаната експерата за област осигурања зависи од конкретне одлуке и вредности услуге чија се набавка тражи.

Критеријуми за избор понуде

Обавеза је наручиоца да у конкурсној документацији наведе, опише и вреднује унапред све критеријуме на основу којих ће изабрати најбољу понуду. Ови критеријуми не смеју бити дискриминаторски и морају бити у логичкој вези са садржином јавне набавке. Услуге осигурања имовине се прибављају у отвореном поступку, а критеријуми који се користе у пракси су углавном следећи:

Премија

Премија је износ који осигураник плаћа осигуравачу за пружање његових услуга на основу закљученог уговора о осигурању и представља битан елемент уговора о осигурању. Са економске тачке гледишта премија представља много сложенији појам: осим што се премијске стопе и премија одређују у сразмери са просечним интензитетом ризика, она рефлектује и друге елементе као што су висина осигуране суме, трајање осигурања, општи трошкови осигурања, каматне стопе на депонована средства итд. због чега се премија назива и ценом осигурања.¹⁵ У пракси се њен ре-

14 Одредба чл. 6.

15 Предраг Шулејић, *Право осигурања*, Београд 1997., стр. 107.

лативни значај („пондерисање“) креће у распону од 30 до 50 поена, а финансијска оцена се врши тако што се понуда са најнижом ценом вреднује максималним бројем поена, док се остале понуде вреднују путем дељења најниже цене понуђача са ценом понуђача чија се понуда бодује и помножи бројем поена који тендерска документација предвиђа за овај критеријум. Узевши у обзир значај делатности и начин пружања услуга осигурања као и важећи модел премије (функционална премија и режијски додатак), овај критеријум има своје објективне лимите и не може бити одлучујући у поступку избора најповољније понуде.¹⁶

Висина основној кайићала йонуђача

Закон о регистрацији привредних субјеката¹⁷ предвиђа да се у регистар привредних субјеката уписује уписани и уплаћени капитал акционарских друштава. Овај критеријум обично одређује датум на који се овај податак доставља (нпр. 31. децембар претходне године), а број поена се не одређује на основу скале, већ као однос између основног капитала понуђача и основног капитала понуђача са највећим капиталом. Максимални број поена је 10.

Ажурност у исцлаји шћейи

Овај критеријум се односи на ажурност у исплати штета у претходној години, изражава се процентуално, а његов значај се креће од 5 до 10 поена.

Разуђеност оріанизационих делова

Под овим критеријумом се подразумева разуђеност филијала друштава за осигурање које могу пружити услугу процене и ликвидације штета (не подразумева се обављање ових послова преко трећих лица, што је опет посебна тема). Овај критеријум очигледно фаворизује велика друштва за осигурање и више говори о капацитету осигураваача (референца), него о конкретној потреби осигураника, будући да се услуга прибавља за осигурање имовине на територији једне јединице локалне самоуправе. Значај се може кретати до 10 поена.

Реосиурање

Иако се реосигуравајуће покриће даје за имовину веће вредности коју локалне самоуправе и јавна комунална предузећа немају, овај критеријум може послужити као индикатор пословне политике понуђача који не може да обезбеди покриће ризика преузетог директним осигурањем (реосигурањем се смањује могућност инсолвентности осигураваача). На домаћем тржишту постоји мали број друштава за реосигурање. Овај се критеријум може дефинисати нпр. као висина реосигуравајућег покрића у случајевима када осигурана сума или вредност осигуране имовине прелази

16 Постоје мишљења да услуга осигурања заправо није подобна за јавне набавке.

17 Сл. гласник РС 55/04, одредба чл. 6.

самопридржај осигуравача (реосигурање вишка ризика или тзв. ексцендентно реосигурање) и представља однос између максималног лимита понуђача и максималног лимита оног понуђача који има највећи лимит. Значај овог критеријума може ићи до 10 поена.

Самопридржај понуђача

Самопридржај друштва за осигурање је износ уговором преузетих ризика који друштво увек задржава у сопственом покрићу и који може покрити сопственим средствима.¹⁸ Висина самопридржаја указује дакле на снагу понуђача и у вези је са претходно наведеним критеријумом. Рачуна се као однос висине самопридржаја понуђача и висине самопридржаја оног понуђача чији је самопридржај највећи. Његов значај се може одредити до 5 поена.

Референтни уговори

Овај критеријум подразумева обавезу понуђача да наведе број уговора о осигурању које је закључио у којима сума осигурања прелази одређени износ, нпр. 2,000,000,000 динара. Значај се одређује до 10 поена.

Осим горе наведених, у пракси се користе и неки други критеријуми чија природа и мерљивост могу бити дискутабилни. На пример, „начин и услови плаћања“ и „брзина извиђаја штетног догађаја“ нису прави критеријуми, будући да сви осигураваачи, без изузетка, нуде плаћање премије на рате и исказују спремност да штетни догађај извиде одмах. „Време обраде штете“ не може бити ваљан критеријум, јер заправо не зависи само од осигураваача, већ од постојања ваљане документације за коју одговорност не сноси искључиво осигураваач. „Кадровска и техничка опремљеност за процену и ликвидацију на територији наручиоца“ је тешко мерљив критеријум, осим уколико се не узме у обзир сам број запослених који и не мора представљати квалитетно мерило. „Могућност аконтативне исплате дела штете“ није проблем, по правилу, ни за једног осигураваача да је изрази у понуди, док критеријум „могућност инвестирања у превентиву“ не би ни требало да буде критеријум. Ипак, пракса је забележила и постојање критеријума као што су „број исплаћених штета у претходних 5 година“ као и „учешће у структури укупно ликвидираних штета на територији Србије у одређеној години“. Да ли ће се штета десити или не, ипак је ствар случајности, није под контролом осигураваача, а управо активни однос реосигураваача (превенција и управљање ризицима) може довести до, како малог броја исплаћених штета, тако и малог учешћа у структури укупно ликвидираних штета у одређеном временском периоду.

* * *

Предстојеће уставне реформе, процес децентрализације власти и повраћаја имовине јединицама локалне самоуправе довешће до њихових већих права и одго-

18 Одредба чл. 15. Закона о осигурању.

ворности. Са друге стране, јавна комунална предузећа морају спремно дочекати предстојеће реформе које ће се огледати у поступцима реструктурирања и приватизације.¹⁹ За очување вредности имовине јединица локалне самоуправе и јавних комуналних предузећа квалитетна услуга осигурања је од изузетног значаја и не сме се заобићи.

У поступку одређивања критеријума за економски најповољнију понуду, морају се учинити напори како би се сузио простор за интерпретације и сумње због тренутног стања тржишта имовинских осигурања у Србији, у коме доминирају два друштва за осигурање у односу на остале. Парадокси су могући, а илустративан је следећи пример: систем управљања квалитетом одавно није привилегија само производног сектора, већ се активно промовише и у сектору пружању услуга (поготову у међународном пословању). Према одредбама Закона о јавним набавкама, „квалитет и примена одговарајућих система ЛА/ЛЦ „ је једно од мерила за одабир економски најповољније понуде. Ипак, у пракси није забележен пример примене овог критеријума у поступку набавки услуга осигурања²⁰, иако у Србији постоји друштво за осигурање које поседује ваљани сертификат о испуњености услова у погледу квалитета пружања услуга, који је потпуности у складу са важећим стандардима. Иако би потенцијални наручиоци имали права да и ово мерило укључе у своју документацију, такав би се поступак одмах могао окарактерисати као фаворизовање једног од потенцијалних понуђача.

19 Приватизација представља посебну тему, а аутор има у виду документ Светске банке „Република Србија, Програм за економски раст и запошљавање“ од 6. децембра 2004. године.

20 Ова констатација је лимитирана на информације које поседује аутор овог чланка.

Јелена СТОЈАНОВИЋ
Виши стручни сарадник
Комисија за заштиту права
Управа за јавне набавке

КОНКУРСНА ДОКУМЕНТАЦИЈА У ПОСТУПЦИМА ЈАВНИХ НАБАВКИ

Јавни позив је у начелу обавезна фаза поступка за доделу уговора о јавној набавци, у свим врстама поступака осим у поступку са погађањем. Међутим, јавни позив не садржи све захтеве наручиоца о условима за доделу уговора о јавној набавци. Због тога конкурсна документација мора да садржи све потребне податке који омогућају потенцијалним понуђачима да припреме понуду.

Наручилац у поступку јавне набавке мора унапред детаљно да саопшти своје захтеве о предмету јавне набавке и условима које понуђачи морају да испуне. Конкурсна документација зато представља један од најважнијих докумената који припрема наручилац. Припрема квалитетне конкурсне документације је најтежи и најсложенији део поступка јавне набавке.

Пре уређивања обавезне садржине конкурсне документације законодавац је утврдио два значајна правила везана за њену израду. Прво, да наручилац припрема конкурсну документацију тако да понуђачи на основу ње могу да припреме исправну понуду; друго, да подаци садржани у конкурсној документацији морају бити идентични са подацима објављеним у јавном позиву.

ПРИСТУП КОНКУРСНОЈ ДОКУМЕНТАЦИЈИ

У вези са приступом конкурсној документацији, Законом о јавним набавкама¹ (у даљем тексту: ЗЈН) су уређена одређена правила. Основно правило је да ће наручилац од дана објављивања јавног позива заинтересованим понуђачима омогућити увид у конкурсну документацију или ће је на захтев понуђача у року од два дана од пријема захтева доставити сваком који то захтева. Умножавање и достављање конкурсне документације, која је у неким случајевима прилично обимна, у случају великог броја понуђача представља и прилично велики трошак за наручиоца. Закон дозвољава наручиоцу да наплати конкурсну документацију. Међутим, трошкови, односно цена конкурсне документације не сме бити таква да одврати понуђаче. Наручиоцу је допуштено да наплати само трошкове умножавања и достављања конкурсне документације. Законско је правило и да у отвореном поступку наручилац

¹ „Службени гласник РС“, бр. 39/2002, 43/2003 и 55/2004.

може ограничити рок у којем понуђачи могу захтевати конкурсну документацију, а који не може бити краћи од половине рока за достављање понуда.

Наручилац може после објављивања јавног позива да оцени да конкурсна документација није састављена на одговарајући начин и да је потребно извршити њену измену или допуну. Закон о јавним набавкама прописује одређена правила везана за измене и допуне конкурсне документације: уколико наручилац измени или допуни конкурсну документацију, дужан је да без одлагања и без накнаде исте достави оним понуђачима који су је већ преузели; уколико наручилац измени или допуни конкурсну документацију шест или мање дана пре истека рока за достављање понуда, дужан је да продужи рок за достављање понуда, при чему је обавезан да о продужењу наведеног рока у писаном облику обавести све понуђаче којима је конкурсна документација достављена и да одлуку о продужењу рока објави на исти начин на који је оглашен јавни позив. У погледу рокова за измену и допуну конкурсне документације: забрањено је било какво мењање конкурсне документације после истека рока одређеног за достављање понуда.

ОБАВЕЗНИ ЕЛЕМЕНТИ – ОТВОРЕНИ И РЕСТРИКТИВНИ ПОСТУПАК

Конкурсна документација има обавезне елементе које је законодавац утврдио, остављајући могућност наручиоцима да у конкурсну документацију унесу „и друге елементе који су, с обзиром на предмет јавне набавке, неопходни за израду понуде“. ЗЈН у члану 27. утврђује минимум садржине конкурсне документације за отворени поступак, прву и другу фазу рестриктивног поступка. Министар финансија је донео Правилник о обавезним елементима конкурсне документације у поступцима јавних набавки² (у даљем тексту: Правилник) којим је прописана ближа садржина конкурсне документације у поступцима јавних набавки.

Чланом 2. Правилника, одређени су елементи конкурсне документације у отвореном и рестриктивном поступку. Тако, обавезне елементе конкурсне документације у отвореном и другој фази рестриктивног поступка чине:

- 1) позив да се дају понуде;
- 2) упутство понуђачима како да сачине понуду;
- 3) образац понуде;
- 4) образац за установљивање квалификације и упутство како се доказује квалификација понуђача (само у случају отвореног поступка);
- 5) образац изјаве да понуђач прихвата услове из јавног позива и конкурсне документације;
- 6) модел уговора;
- 7) врсту, техничке карактеристике (спецификације), квалитет, количину и опис добара, радова или услуга, начин спровођења контроле и обезбеђивања

2 „Службени гласник РС“ бр. 98/2004.

гаранције квалитета, рок извршења, место извршења или испоруке добара, евентуалне додатне услуге и сл.;

- 8) техничку документацију и планове;
- 9) образац профактуре, са упутством како да се попуни, и
- 10) навођење врсте средстава финансијског обезбеђења којом понуђачи обезбеђују испуњење својих обавеза у поступку додељивања уговора о јавној набавци (различити облици ручне залогне хартија од вредности или других покретних ствари, хипотека, меница, јемство другог правног лица са одговарајућим бонитетом, банкарске гаранције, полисе осигурања и др.).

Према члану 2. став 2. Правилника конкурсна документација за прву фазу рестриктивног поступка садржи:

- 1) позив да се дају понуде;
- 2) упутство понуђачима како да сачине понуду;
- 3) образац понуде, и
- 4) образац за установљавање квалификације и упутство како се доказује квалификација понуђача.

Позив да се дају понуде садржи: податке о наручиоцу; податке о врсти поступка јавне набавке и о примени других закона и прописа, ако је њихова примена неопходна у том поступку; податке о предмету јавне набавке; обавештење да се понуде припремају и подносе у складу са конкурсном документацијом и јавним позивом; податке о начину и месту подношења понуда, као и последњем дану рока, односно датуму и сату за подношење понуда, уз упозорење на последице пропуштања рока одређеног за подношење понуда; обавештење о месту, дану и сату отварања понуда, као и времену и начину подношења пуномоћја; обавештење о оквирном року у коме ће наручилац донети одлуку о додели уговора.

Упутство понуђачима како да сачине понуду, према Правилнику, садржи податке о захтевима наручиоца у погледу садржине понуде као и услове под којима се спроводи поступак доделе уговора о јавној набавци, и то:

- упутство о начину попуњавања обрасца понуде;
- податке о језику на којем мора да буде састављена понуда;
- податке о обавезној садржини понуде;
- разлоге због којих понуда може бити одбијена;
- начин на који понуђач може тражити додатне информације и појашњења из члана 29. ЗЈН³, уз напомену да тражење додатних информација и појашњења телефоном није дозвољено;
- обавештење о могућности да, уколико је предмет јавне набавке обликован по партијама, понуђач понуду може поднети за поједине партије или за све партије, у ком случају понуда мора бити поднета на начин који ће омогућавати оцењивање за сваку партију посебно;

3 Чл. 29. ст. 2. ЗЈН: „Понуђач може, у писменом облику, тражити од наручиоца додатне информације или појашњења у вези са припремањем понуде, најкасније пет дана пре истека рока за достављање понуде.“

- податке о неопходном обиму пословног и финансијског капацитета који се сматра довољним за реализацију конкретне јавне набавке, као и захтеве у погледу кадровских и техничких капацитета, уз прецизирање професионалних капацитета и техничких квалификација које понуђач мора да поседује да би се јавна набавка могла реализовати;
- објашњење тражених стручних референци и потребног броја истих, уколико за утврђивање поузданости, стручности и искуства наручилац захтева подношење стручних референци; уколико наручилац референце предвиди као један од елемената критеријума за избор најповољније понуде мора га прецизно описати односно мора да одреди његову садржину и метод његовог оцењивања;
- захтеве у погледу потребног, односно прихватљивог рока испоруке, начина и услова плаћања, гарантног рока и евентуалних других захтева од којих зависи исправност, односно прихватљивост понуде;
- начин на који мора бити наведена и изражена цена у понуди, уз прецизирање структуре цене, као нпр. трошкова превоза, царине, осигурања и евентуалних попушта који морају бити урачунати у коначну цену; Попуст на понуђену цену је, према члану 3. став 1. тачка 22. ЗЈН, метод одређивања цене који понуђач може понудити само кад се уговор додељује по партијама, иначе попуст мора бити урачунат у коначну цену.
- податке о врсти средства финансијског обезбеђења, начину подношења, висини и роковима финансијског обезбеђења за које се наручилац определио;
- захтев да понуђач у понуди наведе да ли ће извршење набавке у целини или делимично поверити подизвођачу;
- обавештење о томе да ли ће наручилац уколико уговор буде додељен групи понуђача који су поднели заједничку понуду, захтевати од њих да поднесу правни акт о заједничком извршењу набавке којим ће бити прецизно одређена појединачна одговорност сваког од понуђача;
- обавештење о могућности подношења понуде са варијантама;
- критеријуме за које се наручилац определио, који морају бити вредновани, односно којима је одређен релативни значај и описани што подразумева њихову спецификацију по евентуалним подкритеријумима и одређивање метода оцењивања који ће омогућити накнадну објективну проверу оцењивања;

Наручилац може одредити и тзв. „резервни критеријум“ који ће се применити у случају да понуде након оцењивања по утврђеним критеријумима остваре идентичан број бодова (нпр. најповољнија ће бити понуда која је оцењена са највише бодова по критеријуму цене)

- обавештење о начину на који се могу захтевати додатна објашњења од понуђача после подношења понуда и вршити контрола код понуђача;

Нпр. Понуђачи су дужни да на захтев наручиоца у току разматрања понуде пруже додатна обавештења, при чему није дозвољена било каква промена у садржини

понуде укључујући и промену цене, а посебно није дозвољена промена која би неискправну понуду учинила исправном. У случају несагласности јединичне и збирне цене корекција ће бити извршена према јединичној цени, а у случају несагласности износа наведених у бројкама и словима, примат се даје износу наведеном словима. Ако је у понуди исказана неубичајено ниска цена наручилац ће поступити у складу са чланом 57. ЗЈН.⁴

- рок важења понуде;
- рок у коме ће позвани понуђач, по пријему обавештења о избору његове понуде као најповољније, приступити закључењу уговора;
- обавештење о начину означавања поверљивих података у понуди понуђача; Веома је важно да понуђач у својој понуди означи које податке сматра поверљивим, јер у складу са начелом транспарентности (члан 7. став 3. ЗЈН) као једним од основних начела поступка јавне набавке, које је установљено законом, сваки понуђач који је учествовао у поступку јавне набавке има право да изврши увид у податке о спроведеном поступку јавне набавке. Као поверљиви могу бити означени лични подаци наручиоца, а које не садржи ниједан јавни регистар или на други начин нису доступни или подаци који су интерним прописима наручиоца означени као поверљиви.
- разлоге због којих се може одустати од доделе уговора о јавној набавци;

Разлози за одустанак наручиоца од доделе уговора морају бити предвиђени конкурсном документацијом. Наручилац не може у конкурсној документацији назначити да може одустати од доделе уговора из било ког разлога. Разлог за одустанак од доделе уговора мора бити рационалан (примера ради: недостатак финансијских средстава, престанак потребе за предметом јавне набавке), јер потенцијални понуђачи учествујући у поступку имају трошак везан за припремање понуде, па би овакво одређење водило самовољи наручиоца.

- обавештење о начину и року подношења захтева за заштиту права понуђача (уз навођење броја жиро рачуна на који је подносилац приликом подношења захтева дужан да уплати таксу за поднети захтев).

Упутство за доказивање квалификације понуђача мора да садржи све потребне доказе из члана 46. ЗЈН којима се документује испуњење обавезних услова за учешће из члана 45. ЗЈН. Наручилац ће, у упутству, навести доказе које понуђач мора да поднесе и за подизвођаче ако понуђач извршење набавке у целини или делимично поверава подизвођачу, а навешће и доказе које сваки од понуђача из групе понуђача мора поднети ако група понуђача подноси заједничку понуду.

4 Чл. 57. ЗЈН: „Ако су у понуди за одређену јавну набавку понуђене неубичајено ниске цене, наручилац је дужан да, пре него што одбије такву понуду, у писменом облику захтева подрбно образложење свих оних њених саставних делова које сматра меродавним, а нарочито наводе у погледу економике начина градње, производње или изабраних техничких решења, у погледу оригиналности производа или радова које понуђач предлаже. Наручилац је дужан да понуђачу, у случају из става 1. овог члана одреди примерен рок за одговор, који не може бити дужи од 20 дана од дана достављања захтева. Наручилац је дужан да, по добијању образложења, провери меродавне саставне елементе понуде из става 1. овог члана.“

Модел уговора мора да садржи све битне елементе уговора (предмет, цену, уговорне обавезе). Модел уговора понуђач мора да попуни, парафира све стране, овери печатом и потпише, чиме потврђује да је сагласан са моделом уговора.

Веома важан део конкурсне документације представља и одређивање врсте и начина подношења **средстава финансијског обезбеђења** којима понуђачи обезбеђују испуњење својих обавеза у поступку додељивања уговора о јавној набавци. Као средства финансијског обезбеђења Правилник наводи: банкарску гаранцију, хипотеку, јемство другог правног лица са одговарајућим бонитетом, један од облика ручне залог хартија од вредности или других покретних ствари, меницу и полису осигурања, али дозвољава да, у конкурсној документацији, наручилац може да одреди и другу врсту финансијског обезбеђења, ако сматра да је такво обезбеђење довољно за испуњење обавеза понуђача према наручиоцу у поступку јавне набавке. Потребно је нагласити да се у истом поступку доделе уговора о јавној набавци одређује иста врста финансијског обезбеђења за све понуђаче. Ово правило проистиче из начела једнакости понуђача, односно давања могућности свим потенцијалним понуђачима да под једнаким условима учествују у поступку за доделу уговора. У случају да понуђач не поднесе тражено средство финансијског обезбеђења или ако поднесе врсту финансијског обезбеђења другачију од оне која се тражи у конкурсној документацији, његова понуда се сматра неисправном и наручилац је дужан да је одбије.

Банкарска гаранција представља писану исправу којом се банка примаоцу гаранције (кориснику) обавезује да ће му за случај да треће лице не испуни обавезу о доспелости измирити обавезу ако буду испуњени услови наведени у гаранцији. Банкарска гаранција као писана исправа по правилу треба да садржи: назив банке-гаранта, назив тражиоца гаранције (понуђач у поступку јавне набавке), назив корисника гаранције (наручилац у поступку јавне набавке), датум издавања, основ за издавање банкарске гаранције, износ на који се гаранција даје, услове гаранције, трајање банкарске гаранције. Недостатак Правилника је што не садржи моделе, односно обрасце банкарских гаранција за поступак јавне набавке. Као средство за испуњење обавеза понуђача у поступцима јавних набавки банкарска гаранција је обавезна у случају јавне набавке изнад одређене вредности која се сваке године одређује Законом о буџету РС (та вредност према актуелном Закону о буџету износи 350.000.000,00 динара). За издавање банкарске гаранције понуђач је дужан да банци плати провизију, те стога прибављање банкарске гаранције ради учешћа у поступку јавне набавке представља не мали издатак. У пракси се показује да поједини наручиоци, захтевају достављање банкарске гаранције и у поступку јавне набавке мале вредности што свакако није интенција законодавца. Банкарску гаранцију је обавезно захтевати у поступцима јавне набавке у којима због велике вредности саме набавке постоји интерес да се држава (наручилац) обезбеди не само од учешћа неозбиљних понуђача, тј. повлачења или мењања понуде односно непотписивања уговора када је његова понуда изабрана (гаранција за озбиљност понуде) већ и у фази извршења уговорних обавеза након окончања самог поступка јавне набавке. Наручиоцу су на располагању и друга средства финансијског обезбеђења. Правилник у члану 9. набраја врсте средстава финансијског обезбеђења и дозвољава могућност да наручилац предвиди и неко друго средство за које сматра да је довољно за испуњење обавеза понуђача.

Банкарска гаранција за озбиљности понуде издаје се у висини од највише 10% од процењене вредности јавне набавке, односно вредности партије за коју понуђач подноси понуду и траје најмање три дана дуже од дана који је одређен за доношење одлуке о избору најповољнијег понуђача.

Док се банкарском гаранцијом за озбиљност понуде наручилац штити од одустанка понуђача односно мењања и повлачења понуде или непотписивања уговора уколико је његова понуда изабрана, преостале три гаранције које набраја Правилник служе за обезбеђење испуњења преузетих уговорних обавеза. Наиме, наручилац може, у упутству о начину сачињавања понуде, предвидети и обавезу подношења банкарских гаранција од стране изабраног понуђача, и то:

- 1) за повраћај авансног плаћања;
- 2) за добро извршење посла;
- 3) за отклањање грешака у гарантном року.

Банкарска гаранција за повраћај авансног плаћања, коју наручилац може тражити у случајевима када предвиђа авансно плаћање, издаје се у висини плаћеног аванса и мора трајати све до коначне испоруке или извршења посла.

Банкарска гаранција за добро извршење посла издаје се у висини од највише 10% од вредности уговора, при чему се узима у обзир рок трајања извршења посла; понуђач мора да је преда наручиоцу у тренутку закључења уговора или у року који одреди наручилац, а најкасније до прве испоруке и траје најмање три дана дуже од дана истека рока за коначно извршење посла; ако се у току реализације уговора промене рокови за извршење уговорне обавезе, мора се продужити важност банкарске гаранције.

Банкарску гаранцију за отклањање грешака у гарантном року наручилац може тражити у случајевима када предмет уговора захтева и гаранцију за исправан рад; рок важења ове гаранције је три дана дужи од гарантног рока који је одређен за исправан рад и издаје се у висини од највише 10% од вредности уговора, а понуђач је предаје наручиоцу у тренутку примопредаје предмета уговора.

ОБАВЕЗНИ ЕЛЕМЕНТИ – ОСТАЛИ ПОСТУПЦИ

У законском тексту и тексту Правилника је регулисана садржина конкурсне документације у отвореном и рестриктивном поступку, али није регулисана њена садржина у поступку са погађањем. Конкурсна документација је, међутим, основ за вођење поступка и одлучивање о избору најповољније понуде и у другим поступцима. Из садржине члана 23. став 6. ЗЈН који регулише доделу уговора у поступку са погађањем после претходног објављивања, произлази да се садржина конкурсне документације неће разликовати од конкурсне документације која је припремљена за отворени односно рестриктивни поступак. Ово стога што се поступак са погађањем после претходног објављивања, спроводи у случају неуспелог отвореног или рестриктивног поступка, уз кумулативно испуњење одређених законских услова међу којима је и услов да се садржина конкурсне документације не мења. По природи ствари је разумљиво да у посебним случајевима погађања без претходног објављи-

вања конкурсна документација, а посебно део о оцењивању понуда, непотребна. Наведено важи за случај који је регулисан чланом 23. став 1. тачка 1. ЗЈН, односно када из објективних разлога или разлога повезаних са заштитом искључивих права набавку може да испуни само одређени испоручилац, пружалац услуге или извођач радова.

Поступак јавне набавке мале вредности, у складу са законским одређењем, наручиоци уређују сасвим аутономно, својим интерним прописима, али поштујући одредбе ЗЈН. Међу одредбама шта све треба да садржи интерни пропис налази се и одређивање начина припреме конкурсне документације, која не мора нужно садржати све елементе предвиђене за поступке тзв. јавне набавке „велике вредности“.

* * *

На уочене недостатке у конкурсној документације понуђач мора правовремено реаговати, односно указати подношењем захтева за заштиту права непосредно након преузимања конкурсне документације, пре подношења понуда, а свакако пре доношења одлуке о додели конкретног уговора о јавној набавци. На такво поступање га обавезује одредба члана 135. став 3. ЗЈН. Уколико понуђач не реагује благовремено на уочену грешку, на ту грешку не може да се позове после доношења одлуке наручиоца о додели уговора. Оваквим ставом законодавац је хтео да онемогући неоправдана шпекулисања понуђача који би се у случају да позитиван исход по њих изостане жалили на недостатке, односно евентуалне повреде правила поступка уочене пре доношења одлуке о додели уговора и то након преузимања конкурсне документације.

Припрема конкурсне документације представља не мали и поприлично тежак задатак. Конкурсном документацијом наручилац ће потенцијалним понуђачима саопштити све своје захтеве везане за конкретну јавну набавку, а добро састављена конкурсна документација ће наручиоцу омогућити једноставнији избор понуђача. Зато наручилац при састављању конкурсне документације и дефинисању својих захтева треба да буде прецизан и јасан, да постави услове и вреднује и опише критеријуме (специфицира евентуалне поткритеријуме и одреди методологију оцењивања) на основу којих ће извршити избор најповољнијег понуђача.

ПИТАМО МИНИСТАРСТВА

МИШЉЕЊА МИНИСТАРСТВА ФИНАНСИЈА*

Да ли су крајњи корисници донација у поступку јавних набавки, које се врше у циљу реализације пројекта према Споразуму о донацији, у обавези да примењују Закон о јавним набавкама, односно да ли имају право да примене прописе Европске уније, као што је предвиђено Споразумом о донацији као међународним уговором?

(Мишљење Министарства финансија, бр. 011–00–553/2005–08 од 13.9.2005. године)

Ако је Споразумом о донацији одређено да ће се поступци јавних набавки, у циљу реализације пројекта на који се тај Споразум односи, спроводити по прописима Европске уније, крајњи корисници донације нису у обавези да примењују Закон о јавним набавкама, односно примењиваће прописе Европске уније, како је то одређено у тексту тог Споразума.

Ако Споразумом о донацији нису одређени прописи по којима ће се спроводити поступак јавне набавке у циљу реализације пројекта на који се тај Споразум односи, а то практично значи да донатор не инсистира на неким другим процедурама мимо процедура које су утврђене домаћим прописима, наручилац је дужан јавну набавку спровести према одредбама Закона о јавним набавкама („Сл. гласник РС“, бр. 39/02, 43/03 и 55/04).

Да ли се у случајевима поверавања обављања комуналних делатности од стране скупштине општине поступак спроводи по одредбама Закона о јавним набавкама или Закона о комуналним делатностима?

(Мишљење Министарства финансија, бр. 011–00–550/2005–08 од 12.9.2005. године)

Чланом 2. став 1. тачка 1) Закона о јавним набавкама („Сл. гласник РС“, бр. бр. 39/02, 43/03 и 55/04) утврђено је да се одредбе Закона не односе на јавне набавке од организација које се, у смислу овог закона, сматрају наручиоцем и које су основане за обављање делатности пружања услуга које су предмет јавне набавке.

* Мишљења преузета из Билтена финансијских прописа Министарства финансија.

Ова одредба примењује се у случају када се услуге прибављају од наручиоца у смислу члана 3. Закона, тј. Организације која је и сама дужна да у поступку јавне набавке примењује Закон. Такође, одредба се односи искључиво на набавке услуга и то оних за чије пружање је организација основана. У такве услуге, поред осталих, сврставају се и услуге које пружају јавна комунална предузећа, тј. комуналне услуге у смислу Закона о комуналним делатностима („Сл. гласник РС“, бр. 16/97 и 42/98).

Чланом 4. Закона о комуналним делатностима утврђено је да су комуналне делатности делатности производње и испоруке комуналних производа и пружање комуналних услуга, који су незаменљив услов живота и рада грађана и других субјеката на одређеном подручју, и то:

- 1) пречишћавање и дистрибуција воде;
- 2) пречишћавање и одвођење атмосферских и отпадних вода;
- 3) производња и снабдевање паром и топлим водом;
- 4) превоз путника у градском саобраћају;
- 5) одржавање и чишћење у градовима и насељима у општини;
- 6) уређење и одржавање паркова, зелених и рекреационих површина;
- 7) одржавање улица, путева и других јавних површина у градовима и другим насељима и јавна расвета;
- 8) одржавање депонија;
- 9) уређење и одржавање гробља и сахрањивање.

Такође, скупштина општине може као комуналне делатности одредити и друге делатности од локалног интереса као што су: димничарске услуге, одржавање јавних ЊЦ-а, одржавање јавних купатила, кафилерија, јавних простора за паркирање, одржавање пијаца и пружање услуга на њима, одржавање јавних бунара и чесми, као и друге делатности од јавног интереса.

С обзиром да се одржавање улица и путева у градовима и насељима на територији општина и превоз путника у градском и приградском саобраћају сматра комуналним услугама које пружају јавна предузећа основана за пружање таквих услуга, која су такође наручиоци у смислу Закона о јавним набавкама, мишљења смо да скупштине општине могу наведене комуналне услуге прибављати од јавних комуналних предузећа у складу са Законом о комуналним делатностима, без примене Закона о јавним набавкама.

Да ли наручилац, на основу потврде да је предузеће или друго правно лице једини понуђач предмета јавне набавке у земљи, коју издаје Привредна комора Србије и позитивног мишљења Управе за јавне набавке, може да спроведе поступак са погађањем без претходног објављивања?

(Мишљење Министарства финансија, бр. 404–02–00091/2005–08 од 8.8.2005. године)

Одредбом члана 23. став 1. тачка 1) Закона о јавним набавкама („Сл. гласник РС“, бр. 39/02, 43/03 и 55/04) утврђено је да наручилац може доделити уговор у поступку са погађањем без претходног објављивања ако због објективних разлога или из разлога повезаних са заштитом искључивих права, набавку могу испунити само одређени испоручиоци добара, пружаоци услуга или извођачи радова.

Објективни разлози, у смислу наведене одредбе, постоје у ситуацији када је предузеће или друго правно лице једини понуђач предмета јавне набавке у земљи.

Да је предузеће или друго правно лице једини понуђач предмета јавне набавке у земљи, понуђач доказује потврдом коју издаје Привредна комора Србије у складу са Упутством о условима, начину и поступку издавања потврда да је предузеће или друго правно лице једини понуђач предмета јавне набавке у земљи („Сл. гласник РС“, бр. 130/2004).

Поступак са погађањем без претходног објављивања из објективног разлога наручилац може спроводити ако прибави позитивно мишљење Управе за јавне набавке (члан 23. став 2. Закона).

Управа за јавне набавке даје позитивно мишљење за спровођење поступка са погађањем без претходног објављивања из објективних разлога ако, на основу потврде Привредне коморе Србије, утврди да је предузеће или друго правно лице једини понуђач предмета јавне набавке у земљи.

Из наведеног произлази да наручилац може доделити уговор у поступку са погађањем без претходног објављивања сходно члану 23. став 1. Закона, ако се испуне два услова. Један од тих услова је да је предузеће или друго правно лице једини понуђач предмета јавне набавке, што доказује потврдом Привредне коморе Србије и други услов је да наручилац, у смислу члана 23. став 2. Закона, добије позитивно мишљење Управе за јавне набавке.

ПРИМЕРИ И МОДЕЛИ ОПШТИНСКИХ АКТА

КРИТЕРИЈУМИ ЗА ИЗБОР ГРАДСКОГ МЕНАѢРА ГРАДА НИША

1. Да је афирмисан стручњак у својој области рада, угледна и ауторитативна личност са великим-значајним радним искуством, цењен и уважаван грађанин Ниша.

2. Да је комуникативна личност од интегритета, способна да успешно решава сложене-мултидисциплинарне проблеме и при томе довољно брзо доноси праве одлуке.

3. Да има могућност одговорне и успешне координације многобројних стручних тимова и организација-институција, на питањима планирања и развоја свих сегмената савременог европског града: саобраћајне инфраструктуре, комуналних делатности, привредног и економског развоја, предузетништва, друштвени делатности, сигурности и безбедности грађана и објеката, социјалног старања о сиромашнима, старима и деци, заштите околине и одрживог развоја, инвестиционог улагања и привлачења капитала.

4. МенаѢер треба да за успешну реализацију многобројних постављених задатака познаје и уме да усклади богата и дуга историјска, привредна, културна, и спортска и остала наслеђа града, са савременим кретањима и тенденцијама 21. века.

5. Да може у потпуности да обезбеди јавност у раду, отвореност и сарадњу према одговарајућој стручној јавности, а у циљу доношења најбољих одлука и квалитетних радних закључака.

6. МенаѢер треба да буде шире позната личност по свом раду и резултатима, цењена и уважавана личност, која је у могућности да на одговарајући начин обавља и успешно води разговоре на свим нивоима, од општинског, градског, до републичког, да може успешно и без остатка да сарађује са градоначелником, Општинским већем, Скупштином града и осталим телима и организацијама града.

7. Да може активно да користи Интернет технологије и да је у стању да комуницира на једном од светских језика.

8. МенаѢер мора да има јасну визију и стратегију о даљем развоју града, као и могућност, да на основу њих, а у сарадњи са стручним тимовима, сачини пословне планове за све важније области живота и рада града и привреде града и окружења,

како би град Ниш постао водећи центар развоја овог дела Републике Србије и веома значајан фактор просперитета троугла Ниш-Скопље-Софија.

9. Једна од главних карактеристика Менаџера треба да буде и опредељење бржег, садржајнијег и одлучнијег укључивања младих и перспективних кадрова у све структуре рада, па и руковођења, као и много већа и квалитетнија сарадња са Универзитетом, као целином, а посебно и са универзитетским кадровима појединачно. Неопходна је такође и боља сарадња са регионалним привредним коморама окружења, као и са одговарајућим предузетничким асоцијацијама.

10. Да испуњава све опште услове прописане Законом о радним односима у државним органима, као и пуни морални интегритет неопходан за вршење функције Градског менаџера.

Позивају се сва заинтересована лица и стручна јавност града Ниша, да предлоге за постављење градског менаџера доставе кабинету Градоначелника (улица 7. јула број 2) најкасније до 17. јануара 2005. године до 12 сати.

Јавно представљање кандидата и постављење градског менаџера града Ниша обавиће се 21. јануара 2005. године у 19 сати у холу Скупштине Града Ниша (улица 7. јула број 2).

ГРАДОНАЧЕЛНИК

УГОВОР О УСЛОВИМА И НАЧИНУ КОРИШЋЕЊА УСЛУГА ГРАДСКОГ МЕНАѢРА

Закључен дана 21.1.2005. године, на основу члана 57. тачка 9. Статута Града Ниша („Службени лист Града Ниша“ бр. 26/2002 и 92/2004) између:

1. ГРАДА НИША, кога представља Градоначелник Града Ниша, Смиљко Костић, с једне стране и

2. ВЛАСТИМИРА ЂОКИЋА, из Ниша, улица Добрице Милутиновића бр. 5, с друге стране.

Члан 1.

За вршење послова Града Ниша, одређених Законом о локалној самоуправи, Статутом Града Ниша и овим уговором, користиће се услуге Властимира Ђокића, као Градског менаѢра (у даљем тексту: Градски менаѢр).

Члан 2.

Обавезе Градског менаѢра су:

- да предлаже пројекте којима се подстиче економски развој и задовољавају потребе грађана и обезбеђује заштита животне средине;
- да подстиче предузетничке иницијативе и стварање приватно-јавних аранжмана и партнерстава;
- да иницира измене и допуне прописа који отежавају пословне иницијативе;
- да покреће програме за стратешко планирање, маркетинг и промовисање градског туризма;
- да координира на инфраструктурним и другим пројектима;
- да обавља послове везане за реструктурирање јавних предузећа;
- да обавља послове везане за развој приватног предузетништва;
- да ствара услове за привлачење страних инвестиција.

Члан 3.

Град Ниш се обавезује да Градском менаѢру за вршење послова из члана 2. овог уговора исплаћује месечну надокнаду у износу од _____ динара у нето износу.

Град Ниш се обавезује да Градском менаѢру, за обављање послова из овог уговора обезбеди просторије за рад, потребну опрему и стручне службе.

Члан 4.

Градском менаѢру је за извршавање послова из члана 2. овог уговора дозвољен приступ и коришћење услуга свих органа Градске управе Града Ниша.

Члан 5.

Овај уговор се закључује на одређено време, на период трајања мандата Градоначелника.

Члан 6.

Овај уговор се може раскинути и пре истека уговореног рока од стране било које уговорне стране, уз обавезу да се другој уговорној страни раскид најави 2 (два) месеца унапред.

Члан 7.

Евентуалне спорове који настану применом овог уговора, уговорне стране ће решавати споразумно, а у случају немогућности споразумног решавања, спор ће решавати надлежни суд у Нишу.

Члан 8.

Овај уговор је сачињен у 4 (четири) истоветна примерка, од којих по 2 (два) задржава свака уговорна страна.

ГРАДОНАЧЕЛНИК
ГРАДА НИША

ГРАДСКИ МЕНАѢЕР

ЈАВНИ ПОЗИВ СТРУЧНОЈ ЈАВНОСТИ ГРАДА НИША ЗА ПРЕДЛАГАЊЕ КАНДИДАТА ЗА ПОСТАВЉЕЊЕ ГЛАВНОГ АРХИТЕКТЕ ГРАДА НИША

У складу са чланом 69. Статута града Ниша („Службени лист града Ниша“ број 26/2002), Градоначелник Ниша упућује

ЈАВНИ ПОЗИВ СТРУЧНОЈ ЈАВНОСТИ ГРАДА НИША ЗА ПРЕДЛАГАЊЕ КАНДИДАТА ЗА ПОСТАВЉЕЊЕ ГЛАВНОГ АРХИТЕКТЕ ГРАДА НИША

За главног архитекту града Ниша кандидат треба да испуњава следеће критеријуме:

1. Да је афирмисан у струци, угледна и ауторитативна личност са великим искуством на пројектовању и реализацији значајних објеката
2. Да има завршен архитектонски факултет, знање енглеског/страног језика и способност рада на рачунару
3. Да је комуникативна личност од интегритета и способна за решавање сложених питања и брзо доношење правих одлука
4. Да познаје историјско наслеђе и „дух града“ да би на прави начин препознао и могао да приступи планирању и реализацији осавременених амбијенталних целина града
5. Да може одговорно да координира рад свих стручних институција које раде у областима планирања и реализације развоја града, бави се пласманом инвестиција, третира проблеме саобраћајно-комуналне инфраструктуре, брине о његовом изгледу итд.. (Завод за урбанизам, Дирекција за изградњу, Секретаријат за урбанизам и комуналну делатност, Завод за заштиту Споменика културе, Градска стамбена агенција и др.)
6. Да може обезбедити јавност у раду и отвореност према стручној јавности града
7. Да има менаџерско искуство у архитектонско-урбанистичкој делатности, или уопште у вођењу радног тима
8. Главни архитекта треба да буде шире позната личност по свом раду и резултатима, цењена и уважавана у стручним круговима и као грађанин Ниша
9. Да испуњава опште услове прописане Законом о радним односима у државним органима.

Главни архитекта града:

- покреће иницијативе за израду урбанистичких планских аката, као и за њихове измене и допуне;

- даје упутство при изради архитектонских пројеката у циљу заштите архитектонских вредности и очувања амбијенталних вредности појединих градских делова и објеката;
- сарађује са установама заштите непокретних културних добара и заштите природних добара посебних вредности
- даје мишљење на архитектонске пројекте од великог значаја за град;
- врши друге послове утврђене прописом о организацији градских управа.

За обављање послова главни архитекта:

- формира стручне тимове, за све области од виталног интереса за развој и одржавање града, свих техничких струка, као и еколошке, медицинске и струка хуманитарних наука
- у свој рад укључује стручне службе (техничке, финансијске, правне, економске, информатичке), бира саветнике и сараднике према потребама
- успоставља и развија сарадњу у циљу размене искустава са свим главним архитектама града у земљи и истим или сличним институцијама у окружењу.

Установљење Главног архитекте, остваривање правих питања његове делатности, и што је важније резултата, јесте процес који ће се допуњавати и обогаћивати током времена – али процес који би морао одмах да започне.

Позивају се сва заинтересована лица и стручна јавност града Ниша, да предлоге за постављење главног архитекте доставе кабинету Градоначелника (улица 7. јула број 2) најкасније до 15. децембра 2004. године.

Јавно представљање кандидата и постављење главног архитекте града Ниша обавиће се 17. децембра 2004. године у 18 сати у холу Скупштине Града Ниша (улица 7. јула број 2).

ГРАДОНАЧЕЛНИК

РЕШЕЊЕ О ПОСТАВЉЕЊУ ГЛАВНОГ АРХИТЕКТЕ ГРАДА НИША

На основу члана 57. тачка 8. Статута Града Ниша („Службени лист града Ниша“ број 26/2002 и 92/2004), члана 5. тачка 4. Правилника о унутрашњој организацији и систематизацији радних места Кабинета Градоначелника Града Ниша број 06-101/04-01 од 30.12.2004. године, члана 3. и члана 7. Правилника о коефицијентима за обрачун и исплату плата именованих и постављених лица у Кабинету Градоначелника број 104/2004-01 од 30.12.2004. године и број 131/2005-01 од 11.2.2005. године Градоначелник Града Ниша, донео је

РЕШЕЊЕ

1. **Јован Мандић**, дипл. инжењер архитектуре који је постављен за главног архитекту Града Ниша у Кабинету Градоначелника, утврђује се коефицијент 21,10.

2. По основу радног стажа месечни износ плате из претходног става увећава се за 0,5% за сваку навршену годину радног стажа, на основу података из матичне евиденције.

3. Коефицијент утврђен овим решењем примењује се од 1.2.2005. године

Образложење

Чланом 57. тачка 8. Статута Града Ниша („Службени лист града Ниша“ број 26/2002 и 92/2004), предвиђено је да Градоначелник у складу са законом поставља и разрешава главног архитекту. Решењем од 17.12.2004. године Градоначелник је донео решење о постављењу Мандић Јована, дипл. инжењера архитектуре за главног архитекту.

Правилником о унутрашњој организацији и систематизацији радних места Кабинета Градоначелника Града Ниша број 06-101/04-01 од 30.12.2004. године, утврђено је да Градоначелник поставља главног архитекту у оквиру пословодства Градоначелника.

Правилником о коефицијентима за обрачун и исплату плата именованих и постављених лица у Кабинету Градоначелника број 104/2004-01 од 30.12.2004. године, утврђени су коефицијенти за обрачун и исплату плата именованих и постављених лица. Чланом 3. измењеног правилника утврђен је коефицијент од 21,10 за главног архитекту, тако да доношењем овог решења ставља се ван снаге претходно решење због измењеног правилника, а што је регулисано правилником бр. 131/2005-01 од 11.2.2005. године.

Градоначелник Града Ниша је, у складу са наведеним правилницима, одлучио као у диспозитиву решења.

ПОУКА О ПРАВНОМ ЛЕКУ: Против овог решења именовани може поднети приговор Градоначелнику у року од 8 дана од дана пријема решења.

Доставити:

- именованом,
- Управи за грађанска стања и опште послове
- Управи за финансије,
- Архиви Кабинета

ГРАДОНАЧЕЛНИК

МОДЕЛ ОДЛУКЕ О МЕСНОЈ САМОУПРАВИ

На основу чл. 71. Закона о локалној самоуправи („Службени гласник РС“ бр. 9/02) и чл. _____ Статута општине _____ („Службени лист општине _____“ бр. _____), Скупштина општине _____, на седници одржаној дана _____ 2004. године, донела је

ОДЛУКУ О МЕСНОЈ САМОУПРАВИ

І ОСНОВНЕ ОДРЕДБЕ

Члан 1.

Овом одлуком се образују месне заједнице и градске четврти као облици месне самоуправе, одређују њихова подручја и надлежности, начин одлучивања, поступак избора и начин рада органа као и друга питања од значаја за њихов рад.

Члан 2.

Месне заједнице односно градске четврти се образују ради задовољавања потреба и интереса од непосредног значаја за грађане, које они сами утврде.

Месна заједница се оснива за једно или више сеоских насеља. Уколико се месна заједница оснива за више сеоских насеља, у сваком сеоском насељу се одлуком месне заједнице могу основати месни одбори. Месни одбори немају својство правног лица.

Градске четврти се оснивају на територији насељеног места _____.

Члан 3.

На територији општине _____ образују се следеће месне заједнице:

1. **Месна заједница** _____. Обухвата подручје _____.
2. **Месна заједница** _____. Обухвата подручје _____.

Члан 4.

На територији општине _____ образују се следеће градске четврти:

- 1) **Градска четврт** _____. Обухвата улице: _____.
- 2) **Градска четврт** _____. Обухвата улице: _____.

Члан 5.

Месна заједница односно градска четврт има својство правног лица и седиште.

Месна заједница односно градска четврт има жиро – рачун.

Месну заједницу, односно градску четврт представља и заступа председник Савета месне заједнице, односно градске четврти.

Уколико је за територију једне или више месних заједница образована и месна канцеларија, скупштина општине ће у свим случајевима где је то могуће, уз сагласност органа месне заједнице, одредити да седиште месне канцеларије буде истовремено и седиште месне заједнице. Из разлога целисходности, секретар месне канцеларије ће, увек где је то могуће, обављати и послове секретара месне заједнице.

Месна заједница односно градска четврт могу одредити дан месне заједнице односно градске четврти.

Члан 6.

Месна заједница односно градска четврт има печат.

Печат месне заједнице односно градске четврти исписује се у складу са Законом о печату државних и других органа, Законом о службеној употреби језика и писма и Статутом општине _____.

Члан 7.

Имовину месне заједнице односно градске четврти чине: новчана средства, покретне ствари, као и права и обавезе. Савети месне заједнице односно градске четврти су дужни да новчаним средствима која им се додељују у општинском буџету располажу у складу са начелима законитости, ефикасности и целисходности.

Члан 8.

О образовању нове, промени подручја и укидању месне заједнице односно градске четврти одлучује Скупштина општине, већином укупног броја одборника.

Предлог за образовање нове, промену подручја и укидање месне заједнице односно градске четврти могу поднети председник општине, најмање ? одборника, заинтересовани органи месне заједнице односно градске четврти или грађани са подручја на које се предлог односи, путем грађанске иницијативе.

Скупштина општине дужна је да пре доношења одлуке из става 1. прибави мишљење заинтересованих органа месне заједнице односно градске четврти.

Правни наследник (сукцесор) укинуте месне заједнице односно градске четврти је скупштина општине, а правни наследник припојене месне заједнице односно градске четврти она месна заједница односно градска четврт, која је настала припајањем.

Члан 9.

Месна заједница односно градска четврт има Статут.

Статут садржи одредбе о:

1. пословима месне заједнице, односно градске четврти;
2. органима и начину њиховог рада и начину на који се врши њихов избор;
3. облицима непосредног изјашњавања грађана (збор грађана, грађанска иницијатива);
4. начину сазивања и рада зборовог грађана;
5. поступку доношења аката месне заједнице, односно градске четврти;
6. називу и седишту месне заједнице односно градске четврти;
7. заступању;
8. начину стицања и располагања средствима;
9. употреби печата;
10. обезбеђивању јавности рада органа месне заједнице, односно градске четврти;
11. другим питањима од значаја за месну заједницу односно градску четврт.

Члан 10.

Рад органа месне заједнице, односно градске четврти је јаван.

Јавност рада и обавештавање грађана обезбеђује се:

1. јавним расправама на зборовима грађана о предлозима општинске одлуке о буџету и завршног рачуна, извештајима о раду органа општине, финансијског плана и завршног рачуна месне заједнице, односно градске четврти као и у другим приликама када органи месне заједнице, односно градске четврти то одлуче;

2. истицањем предлога одлука општине и месне заједнице, односно градске четврти на огласној табли односно огласном простору који је доступан највећем броју грађана, истицањем усвојених одлука и других аката као и обавештавањем грађана о зборовима грађана и другим скуповима од локалног интереса, најмање 15 дана пре дана њиховог најављеног одржавања;

3. правом грађана да остварују увид у записнике и акте органа месне заједнице, односно градске четврти и присуствују седницама органа месне заједнице, односно градске четврти.

Јавност рада и обавештавање грађана се ближе уређује Статутом месне заједнице, односно градске четврти.

Члан 11.

Овом одлуком оснива се Комисија Скупштине општине за месну самоуправу, као радно тело Скупштине општине.

Комисија обавља послове који се односе на: праћење и анализирање положаја и улоге месне самоуправе у општини, разматра годишњи извештај председника општине о функционисању месне самоуправе у претходној години као и предлоге буџета и завршне рачуне месних заједница и градских четврти за претходну годину и даје предлоге за унапређење рада месних заједница и градских четврти.

Члан 12.

Председник општине, председник Комисије Скупштине општине за месну самоуправу, представници јавних комуналних предузећа, представник Дирекције за

изградњу и председници Савета месних заједница и градских четврти по правилу организују заједничке састанке најмање једном у два месеца како би размотрили актуелна питања од значаја за функционисање месне самоуправе.

Члан 13.

Послове усмеравања и усклађивања рада месних заједница и градских четврти као и остваривања сарадње месне самоуправе са са органима и телима општине обавља Координатор за послове месне самоуправе.

II ПОСЛОВИ МЕСНЕ ЗАЈЕДНИЦЕ, ОДНОСНО ГРАДСКЕ ЧЕТВРТИ

Члан 14.

Грађани у месној заједници, односно у градској четврти своје потребе и интересе задовољавају и остварују у следећим областима:

- просторног, урбанистичког планирања и уређења насељеног места;
- комуналног развоја и комуналне изградње;
- екологије и заштите човекове околине;
- културе и спорта;
- одбране и заштите од елементарних непогода;
- друштвене бриге о деци и грађанима различитих социјалних група;
- ванинституционалне бриге о социјалним категоријама становништва;
- социјалне и здравствене заштите и образовања;
- самодоприноса.

Члан 15.

У вршењу послова месне заједнице, односно градске четврти грађани и органи месне самоуправе:

- дају иницијативе за измене планских аката;
- организују зборове грађана, јавне расправе, анкете и покрећу разне иницијативе;
- организују изјашњавање грађана о питањима од значаја за општину и месну самоуправу;
- спроводе хуманитарне акције на својој територији;
- организују рад радних тела месне самоуправе;
- дају мишљења о урбанистичким плановима;
- дају предлоге о доношењу програма комуналне изградње;
- учествују у расправама о одржавању чистоће, одржавању зелених површина, уређењу паркова, одржавању фудбалских игралишта и др.
- остварују утицај на коришћење општинског пословног простора и постављање објеката мале привреде на изграђеном и неизграђеном осталом грађевинском земљишту;

- остварују сарадњу са општинским јавним предузећима, разматрају извештаје о њиховом раду и њихове програме развоја;
- брину се о уређењу насеља;
- обезбеђују комунални развој насеља (изградња пута, тротоара, водовода, електричне мреже и др;)
- одлучују о коришћењу простора којим располаже месна заједница, односно градска четврт и одржавању објеката на подручју месне заједнице, односно градске четврти чији су они корисници;
- спроводе изборе за органе месне заједнице, односно градске четврти;
- извршавају и друге послове утврђене уставом, законом и Статутом општине.

Члан 16.

Месној заједници, односно градској четврти се може одлуком Скупштине општине поверити вршење одређених послова из оквира права и дужности општине.

За вршење поверених послова месној заједници, односно градској четврти се обезбеђују одређена средства.

III ОРГАНИ МЕСНЕ ЗАЈЕДНИЦЕ, ОДНОСНО ГРАДСКЕ ЧЕТВРТИ

Члан 17.

У месној заједници и градској четврти образује се Савет месне заједнице, односно градске четврти.

Савет месне заједнице, односно градске четврти је представничко тело месне самоуправе, које обавља следеће послове и задатке:

1. доноси статут месне заједнице, односно градске четврти;
2. бира секретара месне заједнице, односно градске четврти;
3. доноси финансијски план и завршни рачун месне заједнице, односно градске четврти;
4. доноси програм рада и полугодишњи и годишњи извештај о раду;
5. доноси пословник о раду;
6. покреће иницијативу за увођење самодоприноса;
7. врши надзор над спровођењем програма реализације уведеног самодоприноса;
8. покреће иницијативу за доношење нових или измену постојећих прописа општине;
9. сарађује са удружењима грађана и невладиним организацијама у питањима која су од интереса за грађане месне заједнице, односно градске четврти;
10. стара се о спровођењу референдума који се расписује на територији општине, за делове општине, месну заједницу, односно градску четврт или делове месне заједнице, односно градске четврти;

11. именује свог представника на свим зборовима грађана, извршава одлуке и спроводи закључке збора грађана;

12. усваја једногодишњи и четворогодишњи извештај о раду месне заједнице, односно градске четврти;

13. образује комисије, мировна већа, одборе и друга радна тела ради задовољавања заједничких потреба грађана у складу са законом и овом одлуком;

14. врши и друге послове утврђене овом одлуком.

Члан 18.

Савет месне заједнице, односно градске четврти има од 7 до 15 чланова.

Број чланова Савета утврђује се статутом месне заједнице, односно градске четврти.

Одборник Скупштине општине учествује, без права гласа, у раду Савета месне заједнице, односно градске четврти у којој има пребивалиште.

У месним заједницама у којима су основани месни одбори, председник месног одбора учествује, без права гласа, у раду Савета месне заједнице.

Члан 19.

Савет градске четврти има председника и заменика председника. Чланови Савета градске четврти бирају између себе председника и заменика председника.

Председник Савета месне заједнице или градске четврти представља и заступа месну заједницу, односно градску четврт и наредбодавац је за извршење финансијског плана.

Члан 20.

Месна заједница, односно градска четврт има секретара месне заједнице, односно градске четврти.

Секретара месне заједнице, односно градске четврти бира савет месне заједнице, односно градске четврти по поступку утврђеном статутом.

IV ИЗБОРИ И ПРЕСТАНАК МАНДАТА ОРГАНА МЕСНЕ ЗАЈЕДНИЦЕ, ОДНОСНО ГРАДСКЕ ЧЕТВРТИ

Члан 21.

Изборе за органе месне заједнице, односно градске четврти расписује председник Скупштине општине, у складу са актима месне заједнице, односно градске четврти.

Грађани месне заједнице, односно градске четврти са бирачким правом, обавештавају се, на основу података из бирачких спискова, најдоцније 7 дана пре одржавања избора о утврђеној листи кандидата, као и о времену и месту одржавања избора.

Члан 22.

Органи месне заједнице, односно градске четврти се бирају непосредним, тајним гласањем на основу општег и једнаког изборног права.

Сваки грађанин, који је навршио 18 година живота има право да бира и да буде биран у органе месне заједнице, односно градске четврти.

Члан 23.

Избори за органе месне заједнице, односно градске четврти се одржавају сваке четири године.

Право предлагања кандидата за органе месне заједнице, односно градске четврти, има најмање десет грађана месне заједнице, односно градске четврти са бирачким правом.

Уз кандидатуру се подноси писмена изјава кандидата о прихватању кандидатуре.

На гласачком листићу уписују се имена и презимена свих кандидата, њихова година рођења и занимање.

На гласачком листићу кандидати су поређани по азбучном реду почетног слова презимена.

Члан 24.

Грађани се на изборима изјашњавају заокружујући број испред имена кандидата.

Заокружује се највише онолико кандидата колико се бира чланова Савета месне заједнице, односно градске четврти.

Гласачки листић на коме је заокружено више кандидата него што се бира чланова Савета се сматра неважећим.

Члан 25.

Пре отварања гласачке кутије, комисија ће избројати неупотребљене гласачке листиће и одложити их у посебан запечаћен коверат.

После завршеног гласања отвара се гласачка кутија и утврђују резултати гласања, који обухватају следеће податке:

- број употребљених гласачких листића;
- број неупотребљених гласачких листића;
- број неважећих гласачких листића;
- број важећих гласачких листића;
- број гласова које су кандидати добили.

Изабрани су они кандидати који добију највећи број гласова.

Уколико два или више кандидата добију једнак број гласова, гласање за те кандидате се понавља. Уколико се ни тада не може одредити кандидат са већим бројем гласова, изабран је кандидат према азбучном реду почетног слова презимена.

Ако међу кандидатима који су добили највећи број гласова нема најмање 30% припадника мање заступљеног пола, изабранима ће се сматрати они кандидати из реда мање заступљеног пола који су добили највише гласова и то онолико њих колико је потребно да удео мање заступљеног пола у савету буде 30%.

Члан 26.

Савет месне заједнице, односно градске четврти се конституише у року од 8 дана, од дана спроведених избора.

Члан 27.

Прву конститутивну седницу Савета месне заједнице, односно градске четврти сазива председник Савета месне заједнице, односно градске четврти претходног сазива.

Конститутивна седница може се одржати ако њој присуствује већина од укупног броја чланова Савета месне заједнице, односно градске четврти.

На првој седници Савета, из реда чланова Савета бирају се председник и заменик председника Савета месне заједнице, односно градске четврти.

Члан 28.

Чланство у органима месне заједнице, односно градске четврти престаје оставком, због безусловне осуде на казну затвора, због потпуног или делимичног губљења пословне способности, због губљења држављанства Србије и Црне Горе или промене пребивалишта ван подручја месне заједнице, односно градске четврти, опозивом или смрћу.

Члан 29.

Образложену иницијативу за покретање поступка опозива члана Савета месне заједнице, односно градске четврти могу покренути председник општине, савет месне заједнице, односно градске четврти већином гласова чланова или грађани месне заједнице, односно градске четврти грађанском иницијативом.

О иницијативи за покретање поступка опозива из става 1. одлучује скупштина општине. У случају да скупштина општине прихвати иницијативу за покретање поступка опозива, у року од 15 дана од дана доношења одлуке којом је прихватила иницијативу, расписаће референдум за територију месне заједнице, односно градске четврти и одредити органе за његово спровођење и утврђивање резултата референдума.

На референдуму ће се грађани изјаснити о поверењу члану Савета месне заједнице, односно градске четврти. Уколико се на референдуму одлучује о поверењу за више чланова Савета, грађани ће заокруживањем одговора „да“ или „не“ гласати о поверењу сваком појединачном члану Савета.

У случају да је на референдуму изгласано неповерење члану Савета месне заједнице, односно градске четврти у периоду од 30 дана од дана одржавања референдума ће се одржати избори за члана Савета. Његов мандат траје до истека мандата члана Савета, коме је опозивом престао мандат.

V СТАЛНА И ПОВРЕМЕНА РАДНА ТЕЛА

Члан 30.

Савет месне заједнице, односно градске четврти може да образује стална или повремена радна тела: комисије, одборе и слично, у циљу приреме, разматрања и решавања питања из надлежности месне самоуправе.

У одлуци о образовању радног тела, савет месне заједнице, односно градске четврти одредиће број, структуру, надлежност, мандат, подношење извештаја као и друга питања.

Члан 31.

Стална и повремена радна тела месне заједнице, односно градске четврти имају председника и најмање 6 чланова, од којих су најмање трећина грађани, који нису чланови Савета месне заједнице, односно градске четврти. Чланови сталних и повремених радних тела могу имати и своје заменике.

Радно тело одлучује већином од укупног броја чланова.

VI СРЕДСТВА ЗА РАД МЕСНЕ САМОУПРАВЕ

Члан 32.

Средства за рад месне заједнице, односно градске четврти су:

- 1) средства која општина пренесе месној заједници, односно градској четврти;
- 2) средства која грађани обезбеђују самодоприносом;
- 3) средства од накнаде за услуге;
- 4) поклони и друга средства.

Месна заједница, односно градска четврт користи средства у складу са својим програмима и плановима.

Члан 33.

Месна заједница, односно градска четврт користи средства у складу са својим програмима и плановима.

Члан 34.

Средства која општина преноси месној заједници, односно градској четврти обезбеђују се у буџету општине посебно за сваку месну заједницу, односно градску четврт по наменама:

1. средства за рад органа месне заједнице, односно градске четврти и за текуће трошкове;
2. средства за обављање послова из изворног делокруга општине, која су поверена месној заједници, односно градској четврти;
3. средства за суфинансирање програма самодоприноса, који је уведен за територију или део територије месне заједнице, односно градске четврти;

4. средства за суфинансирање програма комуналне инфраструктуре у коме грађани учествују са најмање 50% средстава;

5. средства за рад месних одбора.

Средства за финансирање месне самоуправе обезбеђују се у буџету општине у висини од најмање 2% укупно остварених буџетских прихода у протеклој години умањених за приход од задуживања.

Износ из става 2. не обухвата средства која се у буџету општине издвајају за капитална улагања на основу програма уређења јавног и осталог грађевинског земљишта.

Члан 35.

Средства за финансирање месне самоуправе распоређују се месним заједницама, градским четвртима и месним одборима на:

1. средства за рад органа месне самоуправе;

2. средства за обављање послова из изворног делокруга општине, која су поверена месној самоуправи, након одбитка средстава из тачке 1, према следећим критеријумима:

а. према броју становника;

б. према површини, под којом се подразумевају јавно грађевинско земљиште и остало грађевинско земљиште у смислу одредби члана 69. и 79. Закона о планирању и изградњи;

ц. према опремљености, односно изграђености комуналне инфраструктуре.

3. За обављање других послова из изворног делокруга општине, а која су од значаја за месну заједницу, градску четврт или месни одбор, у буџету општине одређују се додатна наменска средства.

Члан 36.

Месна заједница, односно градска четврт дужна је да на захтев надлежних органа општине, а најмање једном годишње, до 15. марта за претходну годину, поднесе извештај о свом раду, остваривању програма месне заједнице односно градске четврти и коришћењу средстава која јој је општина пренела.

Контролу материјално-финансијског пословања месне заједнице, односно градске четврти врше законом одређени органи и буџетска инспекција општинске управе.

Члан 37.

Стручне, рачуноводствено-књиговодствене и административне послове за потребе месне заједнице, односно градске четврти обављају органи општинске управе.

VII ПРЕЛАЗНЕ И ЗАВРШНЕ ОДРЕДБЕ

Члан 38.

Постојеће месне заједнице дужне су да у року од 60 дана од дана ступања на снагу ове одлуке, донесу односно ускладе свој статут и друга општа акта са овом одлуком.

Члан 39.

Даном ступања на снагу ове одлуке, престаје да важи _____ („Службени лист Општине _____ бр. ____/____”).

Члан 40.

Ова одлука ступа на снагу осмог дана од дана објављивања у „Службеном листу Општине _____“).

ОБРАЗЛОЖЕЊЕ

Обнова традиције је наш план за будућности

Када се говори о месним заједницама упадљиво је размимоилажење у оцени њихове улоге и значаја. Док су за једне месне заједнице основ локалне самоуправе, а непосредно учешће грађана у доношењу одлука највиши облик демократије, за друге су оне остатак социјалистичке прошлости те их као такве треба укинути.

Наше је мишљење да транзиција не мора да значи раскид са свим традицијама, укључујући и оне позитивне. Напротив. Србија има неколико векова дуго искуство месне самоуправе (још од пре Карађорђа) и ми видимо као наш задатак да помогнемо да се тој традицији удахне нови живот. Оне који се залажу за укидање месних заједница треба најпре подсетити да су општине и градови у Србији, са просечно 50.000 становника, међу највећима у Европи и да су као такве често доста далеко од грађана. Затим би ваљало додати да су месне заједнице у Србији често много веће него општине у неким европским земљама (на пример, у Мађарској 54% општина има мање од 1.000 становника, а у Чешкој око 60% општина има мање од 500 становника!). С друге стране, у земљама у којима су општине нешто веће, месна самоуправа постоји (тако у Пољској постоје солецтња, у Бугарској кметства итд.). Поред тога, у Србији постоји развијена „култура месне самоуправе“, односно навика грађана, нарочито у приградским и сеоским срединама, да се окупљају у месној заједници и спремност за доношење одлука о заједничким проблемима. С тим у вези треба поменути и један феномен који је тесно везан за месну самоуправу, а који није карактеристичан за друге земље. Ради се о самодоприносу, за кога такође има предлога да се као заоставштина социјализма укине. С друге стране, страни експерти указују на самодопринос, и његово релативно често увођење, као доказ да су грађани у Србији одговорни према заједници у којој живе и спремни да се одлуче и на самоопорезивање ако ће то да резултира конкретним унапређењем квалитета живота у њиховој

средици. Зато је намера приређивача овог Модела одлуке о месној самоуправи била да подстакне процес ревитализације месних заједница и градских четврти тако да оне могу да испуне своју друштвену улогу: да буду место на коме ће се разматрати и одлучивати о питањима од заједничког и непосредног интереса грађана.

Унапређење месне самоуправе – еволуција, а не револуција

Ако је смисао транзиције усвајање позитивних искустава, то не значи да се у потрази за тим искуствима морамо увек окретати развијеним земљама. Понекад је довољно погледати како се ствари раде у суседној општини или у суседној месној заједници. Управо је зато Програм за реформу локалне самоуправе у Србији (СЛГРП) заједно са Сталном конференцијом градова и општина (СКГО) обавио опсежну анализу о томе како је организована и како делује месна самоуправа у иностранству, али је још детаљније истражен рад месних заједница у Србији.

Након тога, организован је округли сто уз учешће председника општина, координатора за месне заједнице у општинским управама, секретара месних заједница итд., на коме су разматране конкретне препоруке за унапређење рада месних заједница. Као резултат тог процеса, сачињен је Модел одлуке о месној самоуправи.

Месна самоуправа је у Србији правно уређена на прилично задовољавајући начин. Ту пре свега мислимо на опредељење законодавца да се одлуке о организацији, делокругу рада, изборима, па чак и о постојању, односно непостојању, месних заједница односно градских четврти оставе општинама и градовима. Ипак, велике разлике у функционисању месних заједница од општине до општине као и унутар једне општине, указују на то да би било корисно још једном размотрити правни оквир за месну самоуправу, и предложити локалним самоуправама један модел одлуке који би понудио решења за неке најважније проблеме у раду месних заједница, односно градских четврти.

Поштујући чињеницу да су разлике међу општинама, као и међу месним заједницама, односно градским четвртима велике, за више питања су понуђене алтернативе, уместо униформних решења за све општине.

1. Предлаже се увођење разлике између сеоских и градских месних заједница. Док би прве задржале свој назив, друге би биле преименоване у градске четврти. Овај предлог је, наравно, много више од промене имена. Њиме се суштински усаглашава правни оквир са фактичким стањем јер су у највећем броју случајева градске и сеоске месне заједнице различито организоване и обављају различите послове. Што се надлежности тиче, разликовање месних заједница и градских четврти има утемељење у чињеници да је број послова које обављају сеоске месне заједнице много већи и да се грађани у руралним срединама често ослањају на месне заједнице за услуге које у градовима директно пружа општина. Поред тога, будући да у сеоским месним заједницама често постоје и месне канцеларије, Моделом се предвиђа да, где год је то могуће, месна канцеларија буде у истој згради са месном заједницом, као и то да секретар месне канцеларије буде секретар месне заједнице.

2. Следећа препорука је да се, где год је то рационално, за свако насељено место оснује месна заједница. Како им и само име каже, једна МЗ покрива једно место и нема много смисла да једна МЗ обухвата већи број села. Када је то ипак неопходно, предлаже се оснивање месних одбора, са саветодавном улогом и уз право да председник месног одбора буде члан Савета месне заједнице. Даље, Модел предвиђа обавезно конултовање грађана и заинтересованих месних заједница пре доношење одлука о оснивању, укидању и промени територија месних самоуправа.

3. Избори су кључно место демократије, па и оне месне. Као највећа слабост месних заједница јавља се честа узурпација органа МЗ од стране чланова Савета изабраних на зборовима грађана о чијем одржавању највећи број житеља МЗ није обавештен па није ни у могућности да им присуствује. Да би се то предупредило, препоручује се непосредно, тајно гласање на основу општег и једнаког изборног права. Новина које се предлаже је и садржај гласачког листића на коме се исписује само имена и презимена кандидата, њихова година рођења и занимање. Ово је предложено због тога што на нивоу месне самоуправе треба искористити то што се грађани међусобно познају и омогућити им да гласају за личности, а не за политичке партије. И напослетку, Моделом се предлаже увођење позитивне дискриминације, односно гарантовање да припаднице женског пола учествују са најмање 30% у чланству Савета.

4. Ни у погледу организације и рада органа месне самоуправе се не предвиђају драматичне промене. Ипак, неки предлози завређују да буду посебно истакнути.

- а) Пожељно је да одборници у скупштини општине активно, али без права гласа, учествују у раду одбора месне самоуправе. Ова пракса се већ примењује у већем броју месних самоуправа и има за циљ да се побољша комуникација између месних самоуправа и општине.
- б) Статутом месне самоуправе, ако не и самом одлуком о месној самоуправи, треба предвидети оснивање сталних и привремених радних тела. Радна тела би била формирана од стране Савета месне самоуправе, имали би најмање 7 чланова од којих би најмање једну трећину би чинили грађани који нису чланови Савета.
- ц) Изузетно је важно унапредити улогу месних самоуправа у укључивању јавности у процес доношења одлука од локалног значаја. Јавне расправе су јако важан елемент тог процеса и зато је потребно афирмисати улогу месне самоуправе у сазивању и организацији зборових грађана. За почетак, одлуком о месној самоуправи је потребно предвидети да савет месне самоуправе има право сазивања збора грађана и да су, без обзира на то од кога је потекла иницијатива о сазивању, савет месне самоуправе и општинска управа обавезни да пошаљу представнике на збор грађана.
- д) Потребно је прописати обавезу свих месних самоуправа да сазову збор грађана у следећим случајевима: расправа о предлогу буџета и завршном рачуну општине и о финансијском плану и завршном рачуну месне самоуправе. С тим у вези, Моделом се прописује и обавеза одговарајућег обавештавања грађана о активностима месне заједнице путем огласне табле и других средстава.

5. Модел посебну пажњу поклања праву грађана и органа општине да покрену опозив органа месне самоуправе. Ово је значајно јер су у пракси познати случајеви да изабрани представници у месним самоуправама забораве да су ту због грађана, а не због њих самих или чак да после неког времена постану потпуно незаинтересовани за ангажовање на функцији у месној самоуправи на коју су изабрани. Због тога се Моделом предвиђа да председник општине, савет односно житељи месне самоуправе путем грађанске иницијативе могу поднети образложени захтев за референдум о поверењу члану Савета. О овој иницијативи одлучује скупштина општине. Ако се иницијативе односила на више чланова Савета, односно на савет у целини, у случају њеног прихватања од стране скупштине општине, грађани ће са „да“ и „не“ гласати о поверењу сваком појединачном члану Савета. Статутом месне заједнице се утврђује већина потребна за разрешење члана Савета. У периоду од 30 дана од дана одржавања референдума ће се одржати избори на којима ће се бирати чланови Савета уместо оних којима је изгласано неповерење. Њихов мандат ће бити окончан кад и мандате осталих чланова Савета, тј. расписивањем месних избора.

6. Ради бољих односа између месне самоуправе и општине, предлаже се установљивање сталне праксе периодичних састанака између председника општине, представника месне самоуправе и комуналних предузећа а којима би се расправљала питања од значаја за рад месних самоуправа. Такође се предлаже оснивање радног тела скупштине општине које би пратило рад месне самоуправе и односе са скупштином општине. Овом телу би се подносио на разматрање, пре расправе на седници скупштине општине, извештај председника општине о раду месних самоуправа на територији општине, са посебним нагласком на податке о томе колико је која месна самоуправа добила за текуће трошкове, колико је која месна самоуправа прикупила из других извора, а нарочито самодоприносом, и колико им је општина пренела средстава по основу суфинансирања.

МЕЂУНАРОДНИ ДОКУМЕНТИ И САРАДЊА

Драгица КОЛЦИН

ЕУ Тренер

Покрајински секретаријат за науку и технолошки развој

КОМИТЕТ РЕГИЈА – ЕВРОПА БЛИЖА ГРАЂАНИМА

ЗАШТО КОМИТЕТ РЕГИЈА?

Чињеница да се око три четвртине легислативе Европске уније примењује на локалном и регионалном нивоу, као и да се чак једна трећина њеног буџета усмерава за регионалну политику (регионална политика, у терминологији Европске уније, поред региона обухвата и све друге територијалне јединице), логично је довела до потребе да локални и регионални представници учествују у процесу доношења одлука и креирању „европских закона“. Такође, у Европској унији је постојала је забринутост да су грађани били остављени по страни, док је ЕУ стремилa напред. Све то је довело до формирања Комитета регија, као дела институционалног система Европске уније.

Укључивање нивоа власти који је најближи грађанима представљало је значајан корак „у процесу стварања све чвршћег јединства између народа Европе, у којој се одлуке доносе што је могуће отвореније и на нивоу што је могуће ближе грађанима“, како је наведено у преамбули Уговора о Европској унији.

Идеје о „Европи региона“ почеле су да добијају на на значају средином осамдесетих година и захтев за регионалним саодлучивањем тада је ушао у политичку праксу. Региони су у том периоду прошли кроз видљиву промену од „објеката европске политике“ до актера који има право саодлучивања о европским питањима.

С обзиром на ограничена права Савета регионалних и локалних институција при Комисији који је оформљен у јуну 1988. године, као и све већег задирања политике Заједнице у надлежности земаља чланица, за време међувладине конференције о склапању Уговора о Европској унији, пре свега неке немачке покрајине, белгијска влада и Скупштина региона Европе су вршиле притисак да се образује једно регионално тело на европском нивоу.

Одлука да се оснује Комитет регија, са улогом да репрезентује локалне и регионалне власти унутар Европске уније, донета је у Мастрихту 1991. године, а Комитет је 1994. године одржао своју прву пленарну седницу.

Комитет регија је саветодавно тело које ради за три институције Уније: Савет, Комисију и Парламент. Те три институције обавезне су да слушају мишљења Комитета регија сагласно Уговором прописаним правилима која се тичу области политике значајне за регионалне интересе. Његово место у институционалном систему базирано је на политичком искуству његових чланова на различитим субнационалним нивоима као експерата у регионалним и локалним питањима.

ПРИНЦИПИ РАДА

Три су основна принципа којима се руководи Комитет регија у свом раду. То су принципи субсидијарности, близине и партнерства.

Субсидијарнос̄и

Принцип субсидијарности значи да одлуке унутар Европске уније, које нису у њеној искључивој надлежности, треба да буду донете на најближем

практичном нивоу и да, због тога, Унија не треба да преузима задатке који се могу боље решавати на националном, регионалном или локалном нивоу.

Близина

Принцип близине значи да сви нивои власти треба да имају за циљ да буду што ближе грађанима, посебно радећи транспарентно, како би људи могли знати ко је и за шта надлежан и одговоран.

Пар̄тнерс̄тво

На крају, принцип партнерства значи да су сви нивои власти (европски, национални, регионални и локални) неопходни и да сви морају бити укључени у процес доношења одлука у Европској унији.

КАКО ГА РЕГУЛИШУ ОСНИВАЧКИ УГОВОРИ ЕУ

Париски уговор и Римски уговори

Париски уговор из 1951. године (Уговор о оснивању европске заједнице за угаљ и челик) и Римски уговори из 1957. године (Уговор о оснивању Европске Економске Заједнице и Уговор о оснивању Европске заједнице за угаљ и челик) придавали су веома мали значај регионалном нивоу. У преамбули Уговора о ЕЕЗ речено је само да „Заједницу оснивају државе учеснице“ са циљем да уједине своје националне привреде и поспеше њихов хармоничан развој на тај начин што ће смањити разлике између појединих подручја. У том циљу створени су различити инструменти, од којих је најзначајнији Европски фонд за регионални развој.

Пошто у Европској унији није постојало делотворно представљање регионалних и локалних интереса, 1985. године у Стразбуру је основана Скупштина европских регија, као слободно регионално удружење. Од почетка рада Комитета регија 1994. године, Скупштина европских регија је знатно изгубила на значају, али и данас има функцију повезивања региона држава Европске уније. Осим тога, при Савету европе је 1994. године основан Конгрес општина и регија Европе, сачињен од два дома који редовно окупљају регионалне и локалне представнике држава чланица Савета европе.

Уговор из Масџрихџа

Уговором из Масџрихџа из 1992. године је, на нивоу Европске заједнице, са регионима договорен низ нових права саодлучивања и побољшања њиховог положаја. Он одређује пет области у којима постоји обавеза да се у процесу доношења одлука консултује регионални ниво, а то су: економска и социјална кохезија, транс-европске инфраструктурне мреже, здравство, образовање и култура.

Поред тога, члан 203. Уговора садржи одредбе о томе да представници региона могу бити овлашћени представници држава чланица у Савету Европске уније.

Амџергамски уговор

Амџергамски уговор из 1997. године проширује листу области које су значајне за регионалне интересе и у којима постоји обавеза тражења мишљења од Комитета регија, тако да су сада поља у којима Комитет регија има надлежности следећа: транспорт, запошљавање, социјална политика, имплементација одлука које се тичу Европског социјалног фонда, образовање и млади, професионални тренинг, култура, здравство, транс-европске мреже, специфичне мере структуралне политике изван оквира Фонда, дефинисање задатака, циљева, организације и општих правила структурног установљавања Кохезионог фонда и имплементација одлука које се односе на Европски фонд за регионални развој.

Европска унија се Амстердамским уговором описује као нови степен у остваривању све јаче уније народа Европе у којој се, по могућности, одлуке доносе на начин који је што отворенији и ближи грађанима.

Иако је било покушаја да се Амстердамским уговором Комитет регија установи као горњи дом Европског парламента, он је ипак добио искључиво саветодавну улогу, уз обавезу да буде консултован у вези са питањима из области предвиђених Уговором.

Уговор из Нице

Уговор из Нице из 2001. године такође регулише положај Комитета регија. Према овом уговору Комитет регија који је раније имао 222 члана, након проширења имаће 350 представника. Чланове Комитета регија, који на основу ревизије Уговора из Нице имају мандат заснован на изборима у некој регионалној и локалној институцији или имају политичку одговорност према изабраној Скупштини, бира Савет квалификованом већином на предлог држава чланица. Савет бира и идентичан број заменика чланова Комитета. Мандат чланова Комитета и заменика је четири године. После истека мандата на основу кога су чланови Комитета регија предлагани, завршава се и трајање функције у Комитету регија.

Устав Европске уније

Устав Европске уније не уноси измене у статус ове институције као саветодавног тела. Једина измена тиче се дужине мандата чланова Комитета регија, са четири на пет година. Ове измене важиће од његовог ступања на снагу.

На основу овог прегледа видимо да оснивачки уговори обавезују Европску комисију и Савет Европске уније да консултују Комитет регија кад год предложени правни акти, које треба да донесу, имају реперкусије на регионалном или локалном нивоу.

САСТАВ И РАД КОМИТЕТА

Чланови

Комитет регија има 317 чланова и исти број заменика чланова које именује Савет Европске уније на период од четири године, на предлог земаља чланица.

Број чланова Комитета регија по земљама је следећи:

- Немачка, Француска, Велика Британија и Италија – 24 члана;
- Пољска и Шпанија – 21 члан;
- Аустрија, Белгија, Чешка Република, Грчка, Мађарска, Холандија, Португал и Шведска – 12 чланова;

- Данска, Финска, Ирска, Литванија и Словачка – 9 чланова;
- Естонија, Латвија и Словенија – 7 чланова;
- Кипар и Луксембург – 6 чланова и
- Малта – 5 чланова.

По истеку периода од четири године чланови Комитета регија могу бити поново бирани. Чланови Комитета регија не могу истовремено бити и чланови Европског парламента.

Свака земља бира своје чланове према сопственим правилима, али све делегације рефлектују политички, географски и регионални/локални баланс у њиховим државама чланицама. Чланови Комитета регија углавном су политички представници високог ранга. На пример, међу немачким представницима, поред покрајинских министара и државних секретара, има и председника влада региона. Након оснивања Комитета регија, вођена је контраверзна дебата у више држава чланица о расподели места, која се могла објаснити тешкоћама у дефинисању појма „регион“, као и напетости између регионалних и локалних институција.

Као изабрани представници регионалних и локалних власти, чланови Комитета регија имају двоструку функцију. С једне стране, да заступају интересе регионалних и локалних власти у процесу доношења одлука и креирања политике Европске уније, а са друге стране, да информишу грађане о свим активностима Европске уније. Комитет је независно тело и његови чланови нису обавезани никаквим мандатним инструкцијама. Они су потпуно независни у извршавању својих обавеза и врше их у општем интересу Европске уније.

Председник

Комитет именује свог председника и потпредседника на период од две године. Тренутно је председник Комитета господин Петер Страуб.

Генерални секретаријат

Комитет регија има свој генерални секретаријат који је задужен за управљање.

Биро

Биро Комитета регија је његово водеће политичко тело. Он сачињава политички програм Комитета на почетку сваког новог периода, надзире његову примену и припрема, организује и координира рад пленарне седнице и комисија. Биро је одговоран за финансијска, организациона и административна питања која се тичу чланова и заменика чланова, за унутрашњу организацију Комитета, његовог генералног секретаријата и тела која су његов саставни део. Такође, биро подноси преднацрт прихода и расхода пленарној седници и организује састанке ван уобичајеног седишта Комитета.

Биро може оформити радне групе од својих чланова које дају савете по специфичним областима, а такође може позвати и друге чланове Комитета, у зависности од њихове експертизе и мандата, да присуствују његовим састанцима.

По правилу се састаје седам пута годишње, пре сваке пленарне седнице у Бриселу и два специјална састанка, од којих се сваки одржава у земљи чланице која председава Саветом.

Као политичка покретачка снага Комитета регија, Биро рефлектује политички плурализам који постоји унутар Комитета.

Биро се састоји од председника, првог потпредседника, других 25 потпредседника (по један из сваке земље чланице), 25 других чланова и председавајућих политичких група. Француска, Немачка, Италија, Пољска, Шпанија и Велика Британија имају по три члана, Аустрија, Белгија, Чешка Република, Данска, Финска, Грчка, Мађарска, Ирска Литванија, Холандија, Португал, Словачка и Шведска имају по два члана и Кипар, Естонија Латвија Луксембург, Малта и Словенија имају по једног члана.

Као и председник, и биро има двогодишњи мандат.

Комисије

Ставови Комитета регија разматрају се у осам стручних комисија, а затим достављају пленуму на усвајање.

На почетку сваког четворогодишњег мандата, пленарна скупштина установљава комисије које ће припремати његов рад. Она одлучује о њиховом саставу и надлежностима на предлог бироа. Комисије по свом саставу одговарају односу између односних земаља Комитета.

На свом првом састанку свака комисија именује председника и највише два потпредседника из реда својих чланова.

Датуме састанака комисије и њихов дневни ред утврђује председник комисије, у договору са потпредседником. На писмени захтев најмање четвртине чланова, председник је обавезан да сазове ванредни састанак комисије, најкасније четири недеље од подношења таквог захтева.

Задатак комисије је да сачињава нацрте мишљења и резолуција које доставља пленарној скупштини на усвајање.

Комитет усваја своја сопствена правила процедуре. Та правила су базирана на другом ставу члана 264. Уговора о Европској заједници.

Комитет сазива његов председник, а на захтев Савета Европске уније или Комисије. Он се може такође састати по сопственој иницијативи. Пленарне седнице одржавају се у Бриселу пет пута годишње.

АКТИВНОСТИ

Учешће у легислативном процесу

Главни део активности Комитета регија је учешће у легислативном процесу. Савет Европске уније или Комисија Европске уније консултују Комитет регија у

случајевима који су предвиђени оснивачким уговорима, али и у свим другим случајевима када један од ова два органа оцени да је то потребно, а посебно у вези са питањима прекограничне сарадње.

Када то сматрају неопходним, Савет или Комисија дају Комитету регија за подношење мишљења рок који не може бити краћи од месец дана, рачунајући од дана слања захтева. Уколико се мишљење не донесе до истека тог рока, непостојање мишљења не утиче на даљи поступак.

Када се Комитет за економска и социјална питања (још једно саветодавно тело Европске уније) консултује у складу са чланом 262. Уговора о европској заједници (поступак саодлучивања), Савет или Комисија обавештавају о томе Комитет регија. Комитет регија може изнети мишљења када сматра да су у питању специфични регионални интереси.

Европски парламент може, такође, консултовати Комитет регија, ако сматра да за то постоји потреба.

Комитет регија може дати мишљење и на сопствену иницијативу, у случајевима када то оцени корисним.

Мишљење Комитета, као и извештај са расправа, достављају се Савету и Комисији.

Остале активности

Учешће у легислативном процесу, иако најважнија, није и једина улога Комитета регија. Чланови Комитета живе и раде у регионима/локалним заједницама из којих долазе као председници региона, руководиоци округа, градоначелници и слично. Они су у сталном контакту са гледиштима и проблемима грађана које представљају, те су на тај начин у могућности да их пренесу у само срце ЕУ процеса, на састанцима Комитета регија. То значи да су они у могућности и да пренесу повратне информације о томе „шта Брисел ради“ људима у локалним заједницама. Начин на који Комитет регија организује свој рад, дословно има за циљ да „приближи ЕУ грађанима“, тако што организује конференције и састанке својих комисија и бироа ван Брисела, у регионима земаља чланица.

Политичке групе

Као и парламентарци широм света (у европском парламенту и националним парламентима), чланови Комитета регија формирају групе које рефлектују њихове политичке афинитете.

У Комитету регија репрезентоване су четири политичке групе: Партија европских социјалиста (Party of European Socialists – PES), Европска народна партија (European People’s Party – EPP), Европска либерално-демократска и

реформска партија (European Liberal Democrat and Reform Party – ALDE) и Европска алијанса (European Alliance – EA).

Свака од тих политичких група има свој секретаријат.

Групе се, генерално, састају пре пленарних седница. Поред тога, оне могу одржавати два ванредна састанка ван Брисела сваке године.

Националне делегације

Чланови Комитета регија и њихови заменици формирају националне делегације.

Свака национална делегација усваја своја интерна правила и бира председавајућег. О имену председавајућег се званично обавештава председник Комитета регија.

Генерални секретар Комитета регија може направити аранжман, унутар администрације Комитета, о додели помоћи националним делегацијама. Ти аранжмани, такође, омогућавају сваком поједином члану да добија информације и помоћ на свом званичном језику. Они представљају део посебних услуга које омогућавају члановима националних делегација да користен одговарајуће услуге Комитета. Генерални секретар, такође, може обезбедити националним делегацијама да држе састанке непосредно пре, или током пленарних седница.

ШТА НАМ ЈЕ ЧИНИТИ?

У процесу проширења Европске уније, током последње деценије, појачано се радило на регионалном и локалном нивоу у Европи. Током тог процеса, појавили су се нови видови локалне економске и политичке сарадње широм Европе. Регионални развој постао је интегрални део еволуције Европске уније. Како у Европској Унији, тако и у Југоисточној Европи, укључујући и Србију и Црну Гору, перспективе европске будућности не би требало сматрати резервисаним само за владе земаља, већ и као могућност за локалне заједнице да изграде партнерства и створе стратегије за будућност.

Пре него што постану пуноправне чланице са правом гласа, будуће земље чланице требало би да упознају своје грађане и њихове организације са институцијама Европске уније и начином њиховог рада, јер нема помака у процесу придруживања без укључивања што већег броја грађана и њихових организација у тај процес.

Једна од активности у том правцу која је предузета од стране Комитета регија, пре последњег таласа проширења Европске уније, било је присуствовање 95 посматрача номинованих од стране будућих земаља чланица, на пленарним седницама Комитета. На тај начин они су, пре него што су постали пуноправни чланови са правом гласа, имали прилику да учествују у расправама и да се упознају са институционалним методама његовог рада.

Приступање Европској унији је један од циљева за који постоји сагласност наше целокупне јавности. Са аспекта регионалних и локалних заједница битно је сагледати шта то значи за њих и где је њихово место и улога у том процесу. Имајући

у виду процес приближавања Србије и Црне Горе Европској унији, с једне стране, као и процес приближавања ЕУ грађанима који се одвија унутар Европске уније, са друге стране, неопходно је да обезбедимо што бољу информисаност грађана и локалне самоуправе о организацији, раду, институцијама и њиховим надлежностима, као и о правном систему Европске уније, како би они били спремни да се активно укључе у процес придруживања који је пред нама.

ЕВРОРЕГИОН „ЕВРОБАЛКАН“ ПРЕМА ОДРЖИВОЈ ПРЕКОГРАНИЧНОЈ САРАДЊИ У ТРОУГЛУ НИШ-СКОПЉЕ-СОФИЈА

(Резиме пројекта и позитивна искуства)

– Ист Вест Институт –

На снажну иницијативу градоначелника Ниша, Скопља и Софије и уз активну подршку EastWest Institute-а и Савета Европе, у септембру 2001. године, у Нишу је покренут дугорочан процес јачања прекограничне сарадње између 66 општина и градова (укупна популација 6 милиона) у граничним регионима Србије, Македоније и Бугарске.

Општи циљ ове иницијативе јесте интензивирање прекограничне сарадње као средства за регионални економски развој и интеграцију у оквиру троугла Ниш-Скопље-Софија, као и јачање услова за просперитет, безбедност и мирну коегзистенцију суседских народа и држава.

Након скоро двогодишњег процеса јачања и институционализације прекограничне сарадње у областима предузетништва, животне средине, цивилног друштва, медија, културе и високог образовања, погранична структура у троуглу Ниш-Скопље-Софија је достигла фазу званичног установљавања Еврорегиона.

Уз подршку Савета Европе, основан је локални тим правних стручњака који су израдили Споразум о успостављању и Статут Еврорегиона, који је званично потписан и оверен у септембру 2003. године, чинећи правни и политички оквир за мрежу 66 градова и општина ове три балканске земље.

У исто време, током последње две године, имплементиран је велики број конкретних иницијатива у оквиру пројекта „Троугао Ниш-Скопље-Софија“ EastWest Института. Најважније иницијативе су следеће:

- **Еврорегионални комитет за челик** (иницијатива највећих предузећа у области челика и металургије: Макстил а.д. Скопље, Македонија; АД МИН Холдинг Ко. Ниш, Србија и Макметал, Софија и Кремиковци Корп. Софија, Бугарска). Након његовог формирања у мају 2002. године, повећана

је мултилатерална сарадња између страна у Комитету до око 6 хиљада тона производа од челика, у вредности од око 2 милиона долара.

- **Економски форум Софија**, који је одржан у фебруару 2002. године, имао је за циљ да се начини корак даље у процесу јачања привредне сарадње у пограничном региону. Кроз Сајам трговине „Пословни контакт“, Форум је обезбедио простор привредним заједницама овог региона за сусрет и повезивање, отварајући могућност за преко стотину малих, средњих и великих предузећа да се представе, размене стручна искуства, истраже могућности за заједничка улагања и пронађу нове начине за јачање сарадње на ширем тржишту.
- **Две истраживачке студије** су развијене од стране локалних експерата у области истраживања потенцијала и препрека за прекограничну сарадњу у сектору привреде и високог образовања.
 - *„Одрживи регионални развој кроз институционализовану прекограничну сарадњу у троуглу Ниш-Софија-Скопље – ка успостављавању Еврорегиона“*
Проф. Стојан Тотев, Економски институт, Бугарска Академија Наука; Марија Бојаџиева, Министарство привреде, Бугарска
 - *„Прекогранична сарадња у троуглу Ниш-Софија-Скопље у области високог образовања: теоретски услови, проблеми и могућности“*
Мр Предраг Цветичанин – Универзитет у Нишу; г. Ненад Поповић
- **Вебсајт троугла Ниш-Софија-Скопље**, који је био спреман за покретање у јуну 2003. године, након званичног успостављања Еврорегиона (400 веб страна на 4 језика – енглески, српски, бугарски, македонски), база података са основним информацијама о 66 општина и градова, календар сталних културних манифестација у Еврорегиону).

Пројекат прекограничне сарадње ЕастНест Института је деловао као координационо тело процеса, јачајући локално вођене иницијативе и подржавајући формализацију радних односа у форми институционализованих пограничних тела – **Радних група**.

За следеће конкретне области рада, основане су радне групе у троуглу Ниш-Софија-Скопље:

- **Радна група за регионални економски развој**
 - Комитет за челик
 - Комитет за изградњу
- **Радна група за заштиту животне средине**
- **Радна група за сарадњу у области културе**
- **Радна група за сарадњу у области образовања**
- **Радна група за сарадњу у области медија**

Радне групе обезбеђују простор за систематизацију тематске сарадње, учвршћивањем експертских мрежа у специфичним областима, као саветодавних тела Еврорегиона. Оне повезују професионалце из локалне власти, представнике невладиних организација које представљају интересе цивилног друштва, представнике приватног сектора, привредних комора и институција за високо образовање, обуку и истраживање, који се редовно састају, са циљем доношења политичких препорука и оперативних иницијатива у изабраним областима.

EastWest Институт кроз прекограничну сарадњу у **троуглу Ниш-Скопље-Софија**, повезујући пограничне регионе Србије, Македоније и Бугарске, са задовољством препоручује неколико предлога и концепата пограничних пројеката који би се могли узети у разматрање у оквиру Првог радног стола Пакта за стабилност – група за локалну демократију и пограничну сарадњу. Ови предлози су развијени у оквиру деловања горе поменутих функционалних пограничних Радних група и подржавају „операционализацију“ повезивања Еврорегиона. Они представљају заједнички напор и резултат непрекидног рада експерата и професионалаца из прекограничних области у троуглу Ниш-Скопље-Софија.

НИШ-СОФИЈА-СКОПЉЕ ИНИЦИЈАТИВА – ТРАНСФЕР ИСКУСТАВА

Еврорегионални њравни оквир

Уз подршку Савета Европе, установљен је локални тим правних експерата из троугла Ниш-Скопље-Софија, који је израдио Статут и Споразум о успостављању Еврорегиона, који је званично потписан и оверен у септембру 2003. године, стварајући правни и политички оквир за мрежу 66 општина и градова из ове три балканске државе. Искуства акумулирана током шестомесечног периода консултација, створила су солидно средство које омогућава успостављање правне структуре компатибилне са различитим националним законодавствима и у складу са стандардима Савета Европе, нарочито са Европском оквирном конвенцијом о прекограничној сарадњи између територијалних заједница или власти (ETS N° 106), која је отворена за потписивање у Мадриду, у мају 1980. године, и њена додатна два Протокола. Први је отворен за потписивање у Стразбуру, 9. новембра 1995. године (ETS N° 159) и други – од мањег значаја за садашњи пројекат – такође у Стразбуру, 5. маја 1998. (ETS N° 169). Ова искуства су се показала корисним у дефинисању Статута и Споразума о успостављању Преспа/Охрид Еврорегиона, јер је коришћен исти модел.

АНЕКС 1 – Статут и Споразум о успостављању Еврорегиона „ЕвроБалкан“

СПОРАЗУМ

Следеће стране:

Асоцијација локалних власти Србије у Еврорегиону „ЕвроБалкан“ коју представља господин Горан Ђирић;

Асоцијација локалних власти Бугарске у Еврорегиону „ЕвроБалкан“ коју представља господин Стефан Софиански;

Асоцијација локалних власти Македоније у Еврорегиону „ЕвроБалкан“ коју представља господин Ристо Пенев;

Узимајући у обзир интересе општина и области да промовишу и продубљују прекограничну сарадњу између њих самих као и осталих јавних и приватних тела у региону;

Са жељом за сарадњу за добробит чланица и њиховог становништва;

Пошто су се конституисале са намером да избалансирају прекограничну сарадњу, као и да је учине ефикасном и обострано корисном;

Схватајући важну улогу коју су до сада играла три града – Ниш, Софија и Скопље у промовисању међусобне сарадње, суседних градова и разних институција заинтересованих за ојачавање њихових узајамних веза;

У складу са принципима датим у Мадридској оквирној конвенцији о прекограничној сарадњи територијалних заједница или власти,

- су се сагласиле да оснују заједничку радну заједницу названу Еврорегион „ЕвроБалкан“ (даље Еврорегион);
- су усвојиле овде приложене статуте;
- су се обавезале да имају било какву важну улогу у промовисању достигнућа циљева „Еврорегиона“;
- да учине ове статуте прихватљивим за градоначелнике и председнике општина које желе да постану пуноправни чланови „Еврорегиона“, данас и у наредних 90 дана;
- да остану отворене за чланство било које општине које ће се накнадно сагласити са Статутом „Еврорегиона“, а у складу са његовим циљевима и методама рада.

Урађено у Софији, 21. септембра 2003. године, у четири копије, на енглеском, српском, бугарском и македонском, у сарадњи са Асоцијацијом и у складу са смерницама Савета Европе.

Господин Горан Ђирић

у име Асоцијације локалних власти Србије у Еврорегиону „ЕвроБалкан“;

Господин Стефан Софиански

у име Асоцијације локалних власти Бугарске у Еврорегиону „ЕвроБалкан“;

Господин Ристо Пенев

у име Асоцијације локалних власти Македоније у Еврорегиону „ЕвроБалкан“.

СТАТУТ „Еврорегиона *Евробалкан*“

Члан 1 – Успостављање

Еврорегион ***ЕвроБалкан*** је креиран на основу следећег.

Члан 2 – Састав и географски оквир

2.1 Еврорегион ће укључити следеће локалне власти:

- У Републици Србији
- У Републици Бугарској
- У Републици Македонији

које су чланице Еврорегиона.

2.2 Регионални оквир активности Еврорегиона одговара географском положају горе наведених општина.

2.3 Чланство и регионални оквир активности Еврорегиона су отворени и могу се мењати у складу са одредбама постојећег Статута.

2.4 У случају било каквог амандмана везаног за територијалну организацију држава који би утицао на горе наведене локалне власти а тако и на регионални оквир асоцијације, нове власти ће се идентификовати на основу принципа сукцесије у складу са домаћим законима у датој држави.

2.5 Чланство у Еврорегиону не искључује нити спречава своје чланице да уђу у било какву билатералну или мултилатералну везу или сагласност са осталим чланицама Еврорегиона, или било којом другом локалном власти која није чланица Еврорегиона.

Члан 3 – Циљеви и задаци

3.1 Циљеви и задаци Еврорегиона су:

- да организује и координише активности које промовишу сарадњу међу чланицама на пољу привреде, екологије, културе, науке и образовања;

- да помаже и асистира у изради конкретних пројеката и планова који се тичу локалних интереса;
- да промовише и олакша контакте међу људима који живе у области Еврорегиона укључујући и односе међу експертима на разним пољима;
- да промовише добре суседске односе међу својим члановима;
- да идентификује потенцијална поља мултилатералне сарадње међу чланицама;
- да посредује и олакшава сарадњу својих чланица са међународним организацијама, агенцијама и институцијама.

3.2 Еврорегион делује као оквир за олакшавање прекограничне сарадње међу својим чланицама и не конституише другу власт или друге јавне ентитете, било да су национални или наднационални.

Члан 4 – Чланство

4.1 Чланице Еврорегиона могу имати статус пуноправног или придруженог члана. Свака чланица има једнака права и обавезе, без обзира на њену величину, број становника или институционалне функције, осим ако то није другачије утврђено овим статутима или Генералном скупштином.

4.2 Пуноправне чланице су локалне власти – чланице одговарајуће националне асоцијације.

4.3 Придружене чланице су трговачке компаније, универзитети, други правни ентитети који имају интерес у развоју прекограничне сарадње.

Члан 5 – Приступање, суспензија и иступање чланица

5.1 Да би постала пуноправна чланица Еврорегиона, локална власт мора бити чланица одговарајуће националне асоцијације.

5.2 Да би постала придружена чланица, компанија, универзитет или правни ентитет мора имати своје седиште или примарни фокус активности и интереса у географском подручју Еврорегиона.

5.3 Одлука да се прими нова чланица, доноси се од стране Савета, на основу захтева локалне власти или ентитета који се пријављује. Захтев мора бити предат председавајућем Савета у писаној форми од стране надлежног тела или легалног представника, након чега ће се размотрити у наредна три месеца.

5.4 Било која чланица има право да се повуче. У овом случају, председавајући Савета се мора обавестити о повлачењу, од стране одговарајуће власти. Повлачење постаје валидно шест месеци након обавештавања председавајућег Савета, или на почетку наредне календарске године, ако је то ближе. Повлачење не ослобађа чланицу од финансијских обавеза, ако их има, за текућу буџетску годину, нити јој даје право на рефундацију од прилога или чланарине плаћене Еврорегиону.

5.5 Било која чланица Еврорегиона може да суспендује своје чланство из оправданих разлога, али не дуже од једне календарске године. Чланица мора да обавести Савет да ли жели да задржи чланство или не пре истека календарске године суспен-

зије. Након што је година суспензије прошла, без изјашњења региона који се тиче Савета, Савет доноси одлуку о престанку чланства датог региона у Еврорегиону.

5.6 Савет може донети привремене мере или услове за оне који се пријављују за чланство, који се доноси након периода суспензије коју прати обавезно повлачење.

Члан 6 – Одговорности чланица и тела

6.1 Чланице ће сарађивати у доброј вери и у духу солидарности и обостране подршке а у циљу остваривања циљева Еврорегиона.

6.2 И чланице и националне асоцијације ће обезбедити финансијске и друге изворе за функционисање Еврорегиона и његових тела, имајући у виду њихов капацитет. „Фунд-раисинг“ за додатне финансијске изворе у погледу активности заједничких интереса је задатак чланица Еврорегиона и његових тела.

6.3 Тела Еврорегиона ће вршити функцију саветника, консултанта и имаће функцију координисања, што неће стварати никакве легалне обавезе за чланице.

6.4 Еврорегион и његова тела, док извршавају своје функције и обављају своје задатке, могу сарађивати са међународним организацијама и агенцијама које су директно заинтересоване за интеррегионалну сарадњу.

6.5 Владе држава чије локалне власти учествују у Еврорегиону, имају право да добију било какву информацију о активностима Еврорегиона и одлукама његових тела. Они такође могу приложити телима Еврорегиона било какву информацију, захтев или званичну одлуку која може утицати на функционисање Еврорегиона.

Члан 7 – тела Еврорегиона

7.1 Организациона структура Еврорегиона је заснована на следећим телима:

- Генерална Скупштина
- Савет
- председавајући Савета
- Извршни директор

7.2 За ефикасно спровођење и координацију активности Еврорегиона, српска, бугарска и македонска асоцијација локалних власти ће поставити по једног националног координатора, и имаће секретаријат, сходно својим статутима и процедурама.

7.3 Еврорегион може имати трајне или ад хоц радне групе и комитете, како је то одлучено од стране Савета.

7.4 Тела ће радити као саветодавне, консултантске и координишуће структуре са циљем промовисања прекограничне сарадње између чланица Еврорегиона, као и да представљају Еврорегион.

7.5 Чланице се обавезују да примењују своје одлуке које су усвојила тела, у доброј вери и узимајући у обзир њихове правне обавезе и одговорности локалних власти, јавних или приватних правних ентитета. Ипак, чињеница да одлуке тела не могу бити правно примењиве, не би требало да ослободе чланове испуњавања својих обавеза, посебно финансијских.

7.6 Организациона структура и моћ Еврорегиона може се изменити на основу релевантних одредаба ових Статута.

Члан 8 – Генерална Скупштина

8.1. Генерална Скупштина се састоји од свих пуноправних и придружених чланица. Надлежности Генералне Скупштине су:

- одређивање генералног стратешког правца који би требало да следи Еврорегион
- усвајање буџета и одређивање чланарине и других обавеза чланица
- усвајање и измена ових статута

8.2 Генерална Скупштина ће заседати једном годишње.

8.3 Генерална Скупштина усваја своја сопствена правила процедуре.

Члан 9 – Савет

9.1 Савет је извршно тело Асоцијације.

9.2 Савет чине градоначелници Ниша (Република Србија), Скопља (Република Македонија) и Софије (Република Бугарска) и два градоначелника из сваке националне асоцијације, који се постављају у складу са одговарајућим статутима и процедурама.

9.3 Мандат канцеларије Савета је две године. Чланови Савета морају заседати у одређеном броју. Уколико неки град изабере новог градоначелника, у току мандата канцеларије Савета, нови градоначелник ће заменити одлазећег.

9.3 Присуство осталих особа позваних на састанке је одређено члановима Организације Савета.

9.4 Заседања Савета се одржавају најмање три пута годишње, а место састанка је ротирајуће. У принципу, сви трошкови састанака су покривени од стране националне асоцијације којој општина домаћин припада. Начини примене ове одредбе ће бити садржани у члановима Организације Савета.

9.5 Ванредна заседања Савета ће се сазивати од стране председавајућег Савета на његову личну иницијативу, на захтев националне асоцијације или три члана Савета, из важних или хитних разлога. У овом случају, ванредно заседање ће имати на дневном реду само питање због кога је седница сазвана

9.6 Савет је надлежан да извршава следеће обавезе:

- пријем, суспензија и распуштање чланова Еврорегиона;
- предлози Генералној Скупштини у вези са изменама Статута;
- увођење стручних комитета, радних партија и других трајних и ad hoc тела;
- усвајање чланова Организације Савета, укључујући правила за функционисање Секретаријата;
- одлуке о приступању Еврорегиона другим међународним асоцијацијама.
- постављање извршног директора;
- одређивање права запослених у односу на извршног директора, не искључујући право отпуштања у оправданим ситуацијама;

- одлуке где и по којим правилима и гаранцијама може да се отвори и задржи рачун Еврорегиона;
- овлашћивање особа које имају пуномоћје да врше финансијске трансакције у име Еврорегиона;
- израда нацрта буџета Еврорегиона, подношење Генералној Скупштини на усвајање и даљу примену;
- израда финансијских рачуна и подношење Генералној Скупштини на усвајање;
- израда водича за односе са јавношћу за Еврорегион.

9.7 Свака одлука Савета мора да буде једногласна.

9.8 Националне асоцијације могу поднети своје пројекте Савету путем својих одговарајућих координатора и извршног директора.

9.9 Савет на своја заседања може позвати и експерте.

9.10 Чланови Савета обављају своје обавезе на добровољној основи.

9.11 Било који даљи детаљи везани за структуру и рад Савета су укључени у чланове Организације Савета.

Члан 10 – Председавајући

10.1 Председавајући Савета се бира на 2 (две) године, са могућношћу обнављања, од стране Савета, из његових редова. (Као прелазна мера, садашњи градоначелник Ниша ће бити први председавајући Савета, кога ће следити градоначелници Софије, па Скопља, максимално 5 година, након чега ће се применити принципи избора).

10.2 Председавајући Савета се бира на задњој седници Савета, пре почетка календарске године за коју се председавајући бира.

10.3. Председавајући сазива и води седнице Савета и потписује усвојене одлуке.

10.4 Председавајући Савета представља Еврорегион и Савет.

10.5 Између седница Савета, председавајући води рачуна о примени одлука и континуираности деловања у Еврорегиону. Надгледа деловање извршног директора и даје му одговарајуће инструкције. Предузима било какве хитне мере које се не могу одлагати и обавештава Савет на првој наредној седници или сазива на основу тога ванредну седницу.

10.6 Председавајући ради на добровољној основи. Ипак, неки трошкови се могу надокнадити, према правилима Организације.

Члан 11 – Извршни директор

11.1 Извршни директор је извршни и административни представник Еврорегиона.

11.2 Савет именује извршног директора на две године, с тим да се мандат може обновити. Неопходни услови за именовање кандидата су одређени од стране Савета и објављени су јавно, да би постојало отворено надметање.

11.3 Функција извршног директора носи пуно радно време. Може га поставити национална асоцијација или локална власт чији је он или она службеник. Плату одређује Савет.

11.4 Извршни директор обавља своје дужности једино под надзором председавајућег Еврорегиона. Дужности извршног директора су:

- да подноси пројекте, планове или друге врсте документације Савету на усвајање;
- да представља Еврорегион свакога дана у односу са трћим лицима у вези са регуларним обављањем активности;
- да потписује документа и уговоре у име Еврорегиона – ако се у уговору ради о неким финансијским обавезама неопходно је имати претходно прибављену сагласност Савета;
- да свакога дана координише активности у вези са обавезама Еврорегиона на пољу прекограничне сарадње, с тим да је у то укључен и рад радних Комисија;
- да испуњава све финансијске и административне обавезе Еврорегиона, укључујући и потрагу за додатним финансијским изворима Еврорегиона;
- да припрема заједничке предлоге пројеката везаних за међутериторијалну сарадњу;
- да припрема документа о сагласности за усвајање од стране Савета;
- да припрема заседања Савета у логистичком смислу и у вези са радним документима.
- да припрема нацрте дневног реда састанака;
- да усмерава активности Секретаријата;
- да ствара и промовише контакте са локалним и међународним организацијама и институцијама;
- да припрема годишње извештаје о активностима Еврорегиона у претходној календарској години;
- да остварује редовне контакте, подршку и координацију у складу са активностима националне Асоцијације и радних комисија Еврорегиона;
- да извршава обавезе које је одредио Савет.

11.5 Уговор са извршним директором се прекида у следећим случајевима:

- крај уговора;
- повлачење, са обавештењем од три месеца унапред;
- прекид из озбиљних разлога, на основу одлуке Савета, са обавештењем од месец дана унапред.

11.6 Извршни директор управља Секретаријатом који је под његовом надлежношћу. Секретаријат Еврорегиона је састављен од особља једне од националних асоцијација, именованог од стране Савета, за двогодишњи период, према принципу ротације.

11.7 Трошкови извршног директора су покривени буџетом Еврорегиона. Трошкове Секретаријата покрива одговарајућа национална асоцијација.

Члан 12 – Радне комисије

12.1 Радне комисије и друге сличне радне партије се оснивају на основу одлуке Савета и баве се посебним пољима интеррегионалне сарадње између свих чланица. Чланство у радним комисијама је отворено за све чланице осим ако Савет то другачије не одреди. Савет може поставити председавајућег радне комисије.

12.2 Радне комисије дискутују о питањима од заједничког интереса имајући у виду подношење предлога Савету. Њихов посао је координисан и олакшан од стране извршног директора а подржан од стране Секретаријата.

12.3 Радне комисије одлучују о методима рада, месту и времену састанка. Савет може поставити крајње рокове за завршетак њиховог рада.

12.4 Остале одредбе везане за радне комисије су садржане у члановима Организације Савета.

Члан 13 – Националне канцеларије Еврорегиона

13.1 Српска, македонска и бугарска асоцијација локалних власти Еврорегиона извршавају задатке националних канцеларија Еврорегиона. Ове асоцијације су основане и раде у складу са одговарајућим домаћим законима.

13.2 Активности сваке националне асоцијације координисане су од стране националног координатора. Као националне канцеларије Еврорегиона, оне:

- координишу све прекограничне активности својих чланова, које су повезане са чланством у Еврорегиону;
- обављају редовне контакте и међусобну размену информација;
- промовишу, подржавају и примењују, на погодан начин, би- и мултилатералне прекограничне пројекте које иницира и подржава свака асоцијација као и цео Еврорегион;
- служе као информациони центри за све институције и лица заинтересована за прекограничне активности;
- пружају техничку помоћ члановима Савета;
- тесно сарађују са извршним директором у имплементацији одлука Савета Еврорегиона;
- заступају интересе својих чланова како унутар Еврорегиона тако и у контактима са највишом државном и осталим властима, као и у сарадњи са осталим асоцијацијама локалних власти које постоје на националном нивоу;

13.3 Национални координатори припремају годишњи извештај о активностима и прослеђују га извршном директору, који саставља свеобухватни годишњи извештај о активностима Еврорегиона који се касније презентира Савету.

Члан 14 – Финансирање

14.1 Трошкови везани за функционисање тела Еврорегиона су покривени на следећи начин:

- сваки члан сноси трошкове учешћа на састанцима Генералне Скупштине, Савета или радних комисија;
- трошкови везани за обављање функција председавајућег Савета као и извршног директора, покривају се из буџета Еврорегиона;
- трошкови Секретаријата Еврорегиона, националних канцеларија и националних координатора, покривени су од стране националних асоцијација локалних власти Еврорегиона, у складу са одговарајућим правилима и процедурама.

14.2 На предлог извршног директора, Савет усваја годишњи нацрт буџета који усваја Генерална Скупштина.

Буџетом ће се покрити:

- а) доприноси сваке националне асоцијације, срачунате пропорционално броју чланова;
- б) део општих административних трошкова (општи трошкови) настали ради планирања и имплементације посебних пројеката, чије се покривање врши из додатних (спољних) извора (државне, међународне и европске институције, чланице);
- в) гарантови и финансијски трансфери одобрени од стране јавних и приватних тела, државе и чланица, да би се олакшало извршавање задатака од стране Еврорегиона.

Трошкови буџета би били:

- а) цена логистике одржавања годишње Генералне Скупштине;
- б) плата и социјални доприноси извршног директора;
- в) накнада трошкова извршног директора Савета и чланова радних комисија, у складу са члановима Организације;
- г) административни трошкови везани за планирање и имплементацију посебних пројеката Еврорегиона.

14.3 Цена посебних пројеката ће се посебно израчунати и биће наплаћена само оним члановима који учествују у њима.

14.4 Генерална Скупштина може одлучити да наплати чланарину у номиналном износу коју ће сваки члан плаћати директно Еврорегиону.

14.5 Савет је одговоран за управљање буџетом и припрему годишњих финансијских рачуна. Обавестиће Генералну Скупштину уколико било који члан не испуни своје финансијске обавезе, што ће имати озбиљне последице на функционисање Еврорегиона и имплементацију посебних пројеката.

14.6 На предлог Савета, Генерална Скупштина поставља независног ревизора који ће верификовати рачуне и давати годишњи извештај о њима.

14.7 Финансијске регулативе које ће усвојити Савет, након прибављеног мишљења ревизора, треба да садрже посебна правила везана за формирање и имплементацију буџета, вођење књига и банковних рачуна, финансирање посебних пројеката, одговорности извршног директора као и контролу.

Члан 15 – Званични и радни језици

15.1 Званични језици Еврорегиона биће српски, македонски и бугарски.

15.2 Генерална Скупштина ће се одржавати на званичним језицима. Релевантни документи биће доступни на овим језицима.

15.3 Заседања Савета и радних комисија одржаваће се на језику или језицима које одреди Савет, укључујући и енглески, имајући у виду састав наведених тела. Иста правила се примењују на радне документе.

15.4 Радни језик секретаријата Еврорегиона и националних канцеларија биће енглески.

Члан 16 – Трајање Еврорегиона

16.1 Еврорегион нема ограничено трајање.

16.2 Еврорегион може престати са радом на основу одлуке Генералне Скупштине, коју доноси апсолутна већина чланова.

16.3 У случају престанка рада Еврорегиона, сва права и обавезе Еврорегиона ће се подједнако поделити између три националне асоцијације, осим ако Генерална Скупштина не одлучи другачије.

16.4 Разлози за прекид рада могу бити:

- неуспех у имплементацији циљева и задатака постављених Еврорегиону, ако је то установило веће, након прослеђивања Генералној скупштини;
- смањење броја чланова што има за последицу да су пуноправни чланови из само једне националне асоцијације.

Члан 17 – Амандмани

17.1 Ови статuti се могу изменити само од стране Генералне Скупштине, а на предлог Савета или десет чланова Савета.

17.2 Релевантни предлози се морају пријавити свим члановима, најмање тридесет дана пре заседања Генералне Скупштине. Генерална Скупштина одлучује већином гласова.

Члан 18 – Интерпретација

18.1 Сви спорови око имплементације ових Статута треба да се изнесу пред Савет, који ће разматрати о питању.

18.2 У случају неслагања, Савет може поставити два правна експерта, који ће наизменично постављати трећег. Три правна експерта ће Савету дати независно мишљење.

Коначне одредбе

- I. Ови статuti су отворени за потписивање од стране општина чланица одређене националне Асоцијације, на дан усвајања и тридесет дана након тога.
- II. Ови статuti ступају на снагу тридесетог дана након потписивања од стране

српске, македонске и бугарске националне асоцијације локалних власти Еврорегиона „ЕвроБалкан“.

- III. Припремни комитет се овде успоставља, састављен од ..., са задатком спровођења свих даљих правних формалности, и са сазивањем прве Генералне Скупштине која ће изабрати Савет Еврорегиона, у року од 3 месеца од датума потписивања.
- IV. Први састанак Савета Еврорегиона ће се одржати у року од 60 дана након Генералне Скупштине.
- V. Савет Еврорегиона ће предузети све неопходне мере, укључујући и привремени буџет, да би се обезбедило успостављање и функционисање Еврорегиона до 31. децембра 2003.
- VI. Еврорегион ће имати пуну оперативност од 1. јануара 2004.

(Горан Ђирић)

(Стефан Софиански)

(Ристо Пенев)

ДОДАТАК

С ѿална конференција градова и оишиина је 2002. године добила од Инстиитиуиа за оиворено друштво (OSI) право да преведе и објави на српском језику „Приручник за израду предлога пројеката у земљама Централне и Источне Европе и бившеј Совјетској Савеза“ који је Иницијатива за реформу локалне самоуправе и јавних служби (LGI) Инстиитиуиа објавила 1999. године. Приручник је штиаман у 500 примерака и веома брзо је подељен. Како овај приручник садржи посебан осврт на пројекте локалне самоуправе, одлучили смо да његове делове објављујемо у наставацима у Правном билтену. У првом броју Правног билтена објавили смо Први део Приручника који садржи савете и упућивања за прве кораке у процесу предлаања пројеката, а у овом броју објављујемо Други део посвећен проблему израења финансијских средстава за реализацију пројеката.

Цео текст приручника можете наћи на веб-сајту Сјалне конференције градова и оишиина (www.skgo.org).

ПРИРУЧНИК ЗА ИЗРАДУ ПРЕДЛОГА ПРОЈЕКТА

Други део: ГДЕ ДА ТРАЖИТЕ ПОТРЕБНА СРЕДСТВА

И У ВЛАСТИТОМ ГРАДУ

Већ познати извори финансирања

Предлагач треба да у свом тражењу увек пође од оних донаторских организација које познаје од раније. Од тих организација треба да затражите упуства, годишње извештаје и публикације, као и обрасце за пријаве, ако их има. Треба да се распитате код службеника задуженог за програме и о могућностима за добијање средстава од других организација које он познаје.

Алумни

Овај део се посебно односи на потребе за финансирањем универзитета. У Америци и Енглеској је постала уобичајена пракса да се дипломци универзитета ангажују на плану будућег развоја институције. У овим земљама, универзитети оснивају своја алумни удружења, која имају улогу посредника између бивших студената – дипломаца који су ту дипломирали и факултета. Алумни асоцијације се баве пружањем неких врста услуга (као што су бесплатне улазнице за неке спортске и културне догађаје) и информисањем (као што су алумни часописи) и на тај начин обезбеђују активно и/или емоционално укључивање бивших дипломаца у живот и развој универзитета. Алумни асоцијације, поред тога, траже добровољне прилоге од својих чланова, који су спремни да се на неки начин одуже факултету за године проведене на студијама и стечено образовање (због кога су у позицији да добију боље плаћени посао него што би иначе био случај). Алумни често раде као волонтери на прикупљању прилога или учествују у добротворним манифестацијама у корист свог универзитета.

Добровољне манифестације

Сакупљање добровољних прилога обично се организује у оквиру добротворних манифестација у локалној заједници или граду (са приходом од улазница намењеним некој организацији), али и многих других конкретних активности. На пример, ако се неки пројекат односи на побољшање школа у некој средини, и сама локална заједница је често спремна да пружи свој допринос, односно да учествује у добротворним манифестацијама. Новац који је прикупљен овим путем може да послужи да се допуне или замене средства добијена од донаторске организације.

Европска Унија

Европска Унија има много својих канцеларија широм Централне и Источне Европе и у земљама бившег Совјетског Савеза. Унија такође подржава прикупљање информација у већем броју библиотека у региону, у вези разних аспеката ЕУ и њених пројеката. Предлагачи могу послати своје пријаве за добијање донација из програма као што су ERASMUS, EUROPA, EURYDICE, PHARE, FORCE, PETRA, TACIS и TEMPUS.¹

Од свих извора финансирања, ЕУ највише издваја за пројекте у Централној и Источној Европи и бившем Совјетском Савезу. Конкуренција је веома јака и критеријуми су веома строги. Осим тога, процес одобравања донација веома дуго траје. Организације које су заинтересоване да се пријаве за добијање донације Европске Уније треба да затраже одговарајуће информације у представништву ЕУ или конзуларним одељењима земаља чланица.

¹ С обзиром на то да је овај Приручник писан још 1999. године, треба имати у виду нове програме ЕУ, а посебно CARDS програм, намењен подручју Западног Балкана, као и програме INTERREG.

Библиоџеке на немачком, француском и енглеском језику

Библиотеке великих универзитета у земљама Централне и Источне Европе и бившег Совјетског Савеза могу да буду од користи, али иностране библиотеке сигурно могу да вам помогну. Горе поменуте библиотеке обично располажу рачунарским системима за претраживање преко којих можете доћи до обиља информација. Ако неке књиге нема у библиотеци, библиотекар може да је за вас поручи. У претраживању треба користити кључне речи и изразе као што су фондација, филантропија, јавна администрација, едукација, финансирање, непрофитне, донације, финансијска помоћ, стипендије и фондације привредних субјеката². Библиотекар вам може много помоћи у овом компјутерском претраживању. На огласним таблама неких библиотека се објављују информације или пријаве за финансирање, пројекте, стипендије, донације за истраживачки рад, конференције, семинаре и сл.

Трговинске коморе

Америка, Енглеска и Канада активно раде на оснивању трговинских комора широм Централне и Источне Европе и бившег Совјетског Савеза. Ове организације нису само намењене унапређивању привредних односа, него раде и на пружању помоћи и финансирању других активности у земљи домаћину. Трговинске коморе вам могу помоћи у проналажењу добротворних фондова привредних субјеката и програма допунских донација. Међутим, институција трговинских комора у региону се веома разликује од типа комора које постоје у Америци, Енглеској и Канади, тако да организације које траже финансирање треба директно да се обраде представнику Трговинске коморе и од њега сазнају какве се све услуге нуде преко коморе.

Претраживање преко Интернет и електронска пошта

Организације које користе електронску пошту и имају приступ интернету могу ући у базе података Европске Уније DIALOG; ORBIT; DIALCOM и EUROBASE-ECHO, као и у библиотеку америчког Конгреса, универзитетске библиотеке широм света, веб-сајтове појединих организација, итд. Донаторске организације све више објављују информације о својим делатностима и могућностима за добијање донација на „World Wide Web“ мрежи, тако да интернет представља средство од огромног значаја за прикупљање информација. Ако нисте успели да пронађете веб-сајт одређене организације, покушајте да их позовете и сазнате њихову веб-адресу – већина организација је заинтересована за то да потенцијални предлагачи сазнају што више о мисији, делатностима, потребама организације преко овог извора доступног јавности.

Када пронађете тражени веб-сајт можете послати писмо о интересовању електронском поштом, како бисте добили детаљније информације и упутства. На овај

2 Engl: Foundation, Philanthropy, Public Administration, Education, Funding, Fund-Raising, Non-Profit, Grants, Financial Aid, Fellowship, Corporate Funds (prim.prev.).

начин, предлагач може добити детаљне податке од великог броја организација, не померајући се од свог писаћег стола.

Новине, чланци у часописима, јавни информативни сервис (PAIS)

Све ове информације се могу добити у већим библиотекама. Сервис PAIS ради у свим америчким библиотекама и амбасади у свакој земљи. Новине, периодика и часописи објављују бројне чланке о финансијским институцијама, донацијама, пројектима, новим програмима итд. Овакви чланци вам могу користити у истраживању тематских области како бисте сазнали ко шта ради и где.

II ТРАЖЕЊЕ РЕГИОНАЛНИХ ИЛИ ДОМАЋИХ ИЗВОРА ФИНАНСИРАЊА

Министарства

У свим земљама Централне и Источне Европе и бившег Совјетског Савеза министарства располажу обиљем информација. Министарство просвете, јавних делатности или министарство иностраних послова највероватније поседују информације о одговарајућим изворима финансирања. Најчешће министарства здравља поседују комплетне спискове свих иностраних фондација и донаторских организација које су присутне у њиховој земљи. Донаторске организације и корпорације морају да се региструју у министарству, и те информације су данас доступне јавности. Ове информације вас могу упутити на неке друге изворе као што су:

Привредни субјекти као донатори

У неким државама још увек нема много инвестиција од стране привредних субјеката, али их ипак има, док су у неким развијенијим земљама они у приличној мери заступљени. Пошто је инвестирање у земље Централне и Источне Европе и бивши Совјетски Савез скоријег датума, привредни субјекти активно траже пројекте, производе и организације које би финансирани. Они су спремни да обезбеде финансијска средства за одређене пројекте како би у јавности креирали слику о активном учествовању компаније у животу локалне заједнице, и тиме посредно обезбедили бољу продају својих производа или услуга.

Ове компаније или предузећа можете релативно лако да идентификујете: ко се рекламира на телевизији, на плакатима и у новинама? Ко је покровитељ спортских догађаја? Организације могу добити финансијска средства у замену за једноставно објављивање у јавности да је одређена велика компанија покровитељ пројекта. Пошто се ово све чешће дешава, предлагачи треба прво да пронађу таква предузећа,

да се оријентишу на активна и у јавности позната предузећа, и да први контакт успоставе са њиховим руководиоцима за финансије или односе са јавношћу.

Али, пре тога, неопходно је одговарајуће истраживање. Кога те компаније финансирају и зашто? Какве користи ће компанија имати ако прихвати да буде покровитељ неког догађаја или организације? Када буду разговарали са представницима фирме, предлагачи треба да успоставе одговарајућу релацију између својих потреба и потреба компаније, другим речима треба да „продају“ свој пројекат, предочавајући представницима компаније да је предложена активност нешто у чему би компанија требало да учествује. На пример, да ли им је познато да ће тај пројекат имати огроман утицај на друштвену заједницу и да ће мало улагање од стране компаније у тај пројекат-активност произвести изванредан публицитет у корист компаније? Да ли компанија може да пружи помоћ, евентуално путем обезбеђивања неких производа или услуга, уместо новчаних средстава? На пример, локална штампарија може поклонити папир за факс и копирање, локалне новине простор за оглашавање, док банка може да се одрекне своје провизије на трансфер новца.

Сиране владе

Представништва страних влада и амбасаде широм региона такође располажу детаљним подацима о изворима финансирања. Америчка Агенција за међународни развој (USAID) има представништво у свакој држави, што је случај и са бројним владиним агенцијама као што су Уједињене Нације и Европска Унија. Конзулати других земаља такође имају податке о финансијерима и пројектима. Телефонски именици, градске информативне службе и особље амбасада могу упутити заинтересоване на ова представништва. Многе стране амбасаде имају библиотеке, културне центре и читаонице које би предлагачи требало да користе. На крају крајева, све то и постоји због јавности. Дипломатски изасланици за културу, информисање, представници надлежни за односе са јавношћу, особље задужено за истраживање и библиотекари могу дати одговоре на многа питања.

Треба веома детаљно и пажљиво истражити све потенцијалне изворе финансирања. Време које се на почетку утроши на истраживање донаторске организације, много је боље искористићено него када се предлог достави организацији од које предлагач сигурно неће добити средства.

III ТРАЖЕЊЕ ФИНАНСИЈА ПРЕМА ТЕМАТИЦИ ПРОЈЕКТА

Предлагач мора да зна, пре свега, за коју се тематску област везује предмет његовог пројекта. На пример, пројекат који се односи на семинар о питањима политике у јавном сектору, питању жена на јавним функцијама, не потпада само под тему семинара. Зато предлагач треба да потражи све организације које подржавају семинаре, а баве се питањима политике у јавном сектору, питањем жена на јавним функцијама, образовањем челника локалне администрације, или образовањем ма-

њина (код неких донација жене се такође третирају као мањина). На самом почетку, предлагач треба да се распита и истражи све донаторе који се баве поменутом тематиком. Темељитим истраживањем може се доћи и до двадесетак потенцијалних извора финансирања само за једну тематску област, од којих се затим прави ужи избор, зависно од осталих фактора, као што су географско подручје, расположиви износи средстава, демографски чиниоци, итд. И, на крају, списак треба свести на коначну групу организација којима ћете послати своју пријаву.

Многе донаторске организације су заинтересоване за финансирање само неких посебних демографских група као што су јеврејске, руске или ромске заједнице. Друге су, опет, заинтересоване за питања жена, или пројекте са избеглицама или рад са посебним верским групама, итд. Предлагач треба јасно да дефинише конкретну групу пацију, тематску област или заједницу којој је пројекат намењен, како би могао да дође до већег броја финансијских извора.

Предмет или тематска област пројекта мора да буде веома темељно истражена. Ово је један од главних разлога зашто многи пројекти не добијају средства. Предлагач мора да тако детаљно познаје предложену тему да може да одговори на свако постављено питање. Поред тога, треба да буде упознат са тим које се још личности или организације баве истом тематиком. Понекад се пројекат може поправити укључивањем знања и способности других експерата из исте

области. Али, од суштинске важности је то да предлагач мора да зна све што се може знати о тој тематској области, као и то како ће тачно предложени пројекат допринети ширењу постојећих знања и активности.

IV ТРАЖЕЊЕ ФИНАНСИЈА ПРЕМА ВРЕДНОСТИ И ВРСТИ ПРОЈЕКТА

Донације се могу поделити у више категорија, зависно од врсте помоћи која се тражи. На пример:

- *Донације за пројекат* чине средства за финансирање одређеног пројекта, као што је обука или истраживање у вези са неким конкретним проблемом
- *Делимично финансирање или дојунске донације* се траже када предлагач већ има нека средства, али недовољна за завршетак пројекта, или када предлагач тражи делимично финансирање од два или више финансијских извора.
- *Донације за финансирање рада организације* за време док је ангажована на пројекту
- *Ненаменске донације за финансирање рада организације* (обично се ради о непрофитним институцијама) невезано за неки конкретни пројекат, у смислу финансијске подршке за одржавање егзистенције и остваривање општих циљева њене мисије.
- *Инвестиционе донације* служе примаоцу за улагање у капитална добра, као што су куповина земље, зграда или машина или побољшање постојећих капацитета.

- *Иницијалне (йочейне) донације* служе да се лансирају неки мањи пројекти и да почне њихова реализација.

Предлагач увек мора да претходно провери да ли донаторска организација којој се обраћа даје управо ону врсту донација која је њему потребна. На пример, неке донаторске организације не одобравају финансирање изградње или опремање канцеларија, друге пак не дају донације за исплате зарада или плаћање државних пореза. Предлагач би увек, већ на почетку, требало да провери која се ограничења примењују код појединих донатора.

Као што је раније већ речено, предлагач не треба да тражи донацију од 75.000 долара од организације која никад није дала више од 10.000 долара ни за један пројекат. Поред тога, предлагач мора добро да проучи о којој се врсти донација ради. Тако, ако нека донаторска организација даје донације за медије у вредности од 25.000 до 30.000 долара, али донације намењене реформи политике у јавном сектору износе само од 2.000 до 3.000 долара, мало је вероватно да ће предлог пројекта из домена политике у јавном сектору од 15.000 долара икада бити финансиран. Оваква грешка лако може да се избегне једним телефонским позивом на почетку истраживачког процеса. Потребно је да предлагач објасни финансијеру за коју тематску област се тражи финансирање и у ком износу. Ако је 5.000 долара максимум који се може добити од те организације, за преостали део новца предлагач треба да се обрати другим организацијама.

Један користан савет: никад не цицијашите на истраживачком делу посла. Сазнајте што је могуће више података о свим могућим изворима финансирања. Обавестите се о захтевима, условима, интересовањима, делатностима, износима донација свих потенцијалних донатора. Научите све што можете о вашој теми, укључујући и најновије иницијативе и иновације у тој области у другим земљама. Потражите одговарајуће партнере. Уложите рад и време у свој пројекат пре него што га пријавите некој донаторској организацији – на тај начин ћете донатору показати своју стручност и посвећеност пројекту, као и да вам је за даљи рад на тој теми потребна финансијска подршка, пошто сте сами већ урадили све што је могло да се уради без те подршке.

У следећим издањима Правног билтена објавићемо следеће делове Приручника:

- Други аспекти финансирања пројеката
- Како се подноси пријава
- Епилог: шта после добијања тражених средстава?
- Речник термина

CIP – Каталогизација у публикацији
Народна библиотека Србије, Београд

342.25

ЛОКАЛНА самоуправа. Прописи и пракса:
правни билтен / Стална конференција градова и
општина; за издавача Ђорђе Станичић. – 2005, бр. 2 – .
– Београд (Македонска 22/VIII) : Стална конференција
градова и општина, 2005 (Београд : „Досије“). – 24 cm.

ISSN 1452-1695 = Локална самоуправа.

Прописи и пракса

COBISS.SR-ID 12457447