



Стална конференција градова и општина

БРОЈ 3–4/2006

# ЛОКАЛНА САМОУПРАВА – ПРОПИСИ И ПРАКСА –

## Правни билтен

БЕСПЛАТАН ПРИМЕРАК

Београд, април 2006.

ЛОКАЛНА САМОУПРАВА  
– ПРОПИСИ И ПРАКСА –  
Правни билтен – 3–4/2006

*Издавач:*

Стална конференција градова и општина  
Македонска 22/VIII  
Београд  
[www.skgo.org](http://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 Аничич

*Графички дизајн:*

Драгомир Николић

*Штампа:*

„Досије“, Београд

*Тираж:*

1.000 примерака  
Београд, април 2006.

## УВОДНА РЕЧ

Поштовани/а,

Са задовољством вам представљамо двоброј 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 овом броју, у рубрици „Актуелности“, пажња је усмерена на установљење Државне ревизорске институције и однос овог новог института према ревизији јавних финансија јединица локалне самоуправе. Осим давања приказа постојећег стања у области надзора управе јавним финансијама, циљева, елемената и различитих европских модела овог института, као и историјата ове институције у Србији, аутор је у тексту обрадио структуру и начела новог закона, као и законског оквира Државне ревизорске институције у домену финансирања локалне самоуправе.

Тема овог броја је рационализација градске/општинске управе. Овом приликом бавимо се тренутним стањем у градској управи града Београда, као примером тешке ситуације у којој се налазе јединице локалне самоуправе када се нађу пред захтевом смањења броја запослених. Такође, објављујемо текст у коме се посебна пажња посвећује хуманом аспекту управе, односу управе и људских права. Рубрика „Форум“ усмерена је на разматрање новина у области планирања и изградње у светлу Предлога закона о изменама и допунама постојећег закона, затим на веома значајну и актуелну тему финансирања политичких партија коју ћемо разматрати и у следећем броју, а објављујемо и текст који се бави професионалним аспектом реформе локалне самоуправе у Србији и постигнутим резултатима у квалитету ове реформе. У рубрици „Примена закона“ бавимо се питањем новина које доноси Закон о енергетици у односу на локалну самоуправу, режимом грађевинског земљишта у Закону о планирању и изградњи, као и поништењем поступка јавних набавки услед недостатака у конкурсној документацији.

У овом броју настављамо са објављивањем мишљења Министарства финансија, а у оквиру рубрике „Судска пракса“ објављујемо текст који је посвећен приказу разлика између исправљања грешака у решењу и допунског решења у управном поступку, као и текст који се бави обавезношћу пресуда у управном спору.

У оквиру „Иницијатива СКГО“, представљамо Вам најважније иницијативе СКГО покренуте у последње две године, а у рубрици „Искуства из локалне самоуправе“ приказујемо искуство у области успостављања регионалне депоније у општини Ужице, и пример доброг управљања интернетним односима у национално мешовитој општини Сомбор. Рубрика „Примери и модели општинских аката“ посвећена је актима који се тичу решавања проблема наркоманије у општини Лазаревац, а дајемо и модел одлуке о образовању радних тела за припрему плана за интегрисано управљање отпадом у општини Ада. Рубрика „Међународни документи и сарадња“ бави се приказом европских заједничких показатеља одрживог развоја и искуством Финске у области финансијске контроле и конфликта интереса у локалној самоуправи. У овом броју такође дајемо трећи и четврти део Приручника за припрему предлога пројеката ЛГИ(ОСИ).

Желимо да захвалимо на великом интересовању за Правни билтен, на прилозима које редовно шаљете и поново Вас позивамо да активно учествујете у креирању билтена. Такође, желимо да Вам укажемо на чињеницу да је билтен публикација која има ограничен рок финансирања из донације ЕАР-а, а да је и нама, а надамо се и Вама, циљ да ова публикација излази и даље, што сте показали бројним захтевима за достављање све већег броја билтена. У том смислу, уз овај број Вам шаљемо наруџбеницу коју треба да попуните и доставите СКГО, уколико желите да и даље читате ову публикацију.

*Ђорђе Сјаничић*  
генерални секретар  
Сталне конференције градова  
и општина

# САДРЖАЈ

## АКТУЕЛНОСТИ

<i>Александра Текијашки</i> Законско установљење Државне ревизорске институције у Србији и правна област ревизије јавних финансија јединица локалне самоуправе . . . . .	7
---	---

### ТЕМА БРОЈА:

Рационализација градске/општинске управе

<i>Тамара Сџојчевић</i> Смањење броја запослених у градској управи града Београда . . . . .	21
<i>Проф. др Бољуб Милосављевић</i> Однос управе према људским правима . . . . .	25

## ФОРУМ

<i>Клара Даниловић</i> Предлог закона о изменама и допунама Закона о планирању и изградњи . . . . .	33
<i>Немања Ненадић</i> Финансирање политичких странака – I део . . . . .	39
<i>Снежана Ђорђевић и Дејвид Милер</i> Реформа локалне власти и природа професионалног управљања у Србији . . . . .	55

## ПРИМЕНА ЗАКОНА

<i>Олиџа Дујевећ</i> Нови Закон о енергетици и локална самоуправа . . . . .	65
<i>Љубодрај Пљакић</i> Режим грађевинског земљишта у новом закону . . . . .	79
<i>Саша Варинац и Јелена Сџојановић</i> Поништење поступака јавних набавки због недостатака у конкурсној документацији . . . . .	86

## ПИТАМО МИНИСТАРСТВА

Мишљења Министарства финансија . . . . .	96
--	----

## САДРЖАЈ

---

### СУДСКА ПРАКСА

<i>Јелена Ивановић</i> Разлике између исправљања грешака у решењу и допунског решења у управном поступку .....	101
<i>Љубодраг Пљакић</i> Обавезност пресуда донетих у управном спору .....	107

### ИНИЦИЈАТИВЕ СКГО

Најважније иницијативе СКГО покренуте у 2004. и 2005. години .....	116
--	-----

### ИСКУСТВА ИЗ ЛОКАЛНЕ САМОУПРАВЕ

<i>Миладин Пећинар и Весна Јованевић</i> Регионална депонија „Дубоко“ Ужице - од локалне до регионалне депоније ....	130
<i>Александра Шањевић, Горан Вукмировић и Александра Милић</i> Програм „Мањинска права у пракси Југоисточне Европе“ - одговорност и поузданост локалне самоуправе - пример општине Сомбор .....	140

### ПРИМЕРИ И МОДЕЛИ ОПШТИНСКИХ АКТА

Декларација о проблему наркоманије у градској општини Лазаревац, Акциони план за борбу против наркоманије градске општине Лазаревац .....	145
Нацрт одлуке о образовању радних тела за припрему плана за интегрисано управљање отпадом општине Планиште .....	152

### МЕЂУНАРОДНИ ДОКУМЕНТИ И САРАДЊА

<i>Борисав Кнежевић</i> Европски заједнички показатељи одрживог развоја .....	154
<i>Тимо Линкола</i> Финансијска контрола и сукоб интереса у финским општинама .....	162

### ДОДАТАК

Приручник за израду предлога пројеката - Трећи део: Остали аспекти финансирања и Четврти део: Како се подноси пријава (Институт за отворено друштво – ОСИ) .....	173
--	-----

## ПОЗИВ НА САРАДЊУ

**П**равни 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 градава 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

---

Мр Александра ТЕКИЈАШКИ  
Спољни стручни сарадник  
Пододбор за израду Нацрта закона о  
државној ревизорској институцији  
Народна скупштина Републике Србије

## ЗАКОНСКО УСТАНОВЉЕЊЕ ДРЖАВНЕ РЕВИЗОРСКЕ ИНСТИТУЦИЈЕ У СРБИЈИ И ПРАВНА ОБЛАСТ РЕВИЗИЈЕ ЈАВНИХ ФИНАНСИЈА ЈЕДИНИЦА ЛОКАЛНЕ САМОУПРАВЕ

### УВОД У ПОСТОЈЕЋЕ СТАЊЕ

Закон о Државној ревизорској институцији је, након десетомесечне израде предлога, усвојила Народна скупштина Републике Србије 14. новембра 2005, а објављен је у „Службеном гласнику Републике Србије“, бр. 101/2005. Усвајањем Закона о Државној ревизорској институцији, Република Србија је последња у региону,<sup>1</sup> а и на континенту, деловала у смислу законског уређења независног, стручног и континуираног надзора управе јавним финансијама. Једнако значајно је и запажање да је Народна скупштина, израдом Предлога закона о Народној скупштини и Предлога закона о Државној ревизорској институцији, након вишедеценијске апстиненције, спровела своје уставно овлашћење законодавне иницијативе.<sup>2</sup>

Уставни основ Државне ревизорске институције (у даљем тексту: ДРИ), јесте изведен тумачењем чл. 72. ст. 2. тач. 8. Устава РС, *надлежност Републике за контролу*

---

1 UNMIK/REG/2002/18 – 4. октобар 2002, о оснивању Канцеларије генералног ревизора Косова и Ревизорске канцеларије Косова, Канцеларија основана новембра 2004. године.

2 Изузев устаљене амандманске редакције Пословника Народне скупштине.

законитости располагања средствима правних лица, финансијску ревизију јавних расхода и начин јединствене организације тих послова. Иако је уставотворац 1990. утврдио основ за законско деловање у правцу оснивања независне државне ревизије, правни систем републике Србије ће тек 2001, усвајањем Закона о буџетском систему, уредити (додуше привремено) парламентарну контролу над управљањем буџетским средствима. Уставно одређење, иако само контроле законитости свих нивоа буџетских и ООСО аката, разрађено је, до усвајања Закона о ДРИ, чланом 80. Закона о буџетском систему, који привремено одређује начин спровођења спољне ревизије:

*Привремено именовање екстерних ревизора  
Члан 80.*

*До установавања врховне екстерне ревизорске институције, Народна скупштина ће одлучити о ангажовању ревизора са одговарајућим квалификацијама за обављање екстерне ревизије завршног рачуна буџета и организација за обавезно социјално осигурање.*

Циљ и начела ДРИ налагали су да предлог Закона изради радно тело Одбора за финансије Народне скупштине,<sup>3</sup> те да акт овлашћеног предлагача,<sup>4</sup> са прихваћеним амандманима, усвоји Народна скупштина. Као имплицитно питање уставног основа ДРИ, поставља се даља сарадња Одбора за уставна питања и Одбора за финансије Народне скупштине. Осим тога, будуће решење административне децентрализације и положај локалне самоуправе у оквиру стремљења ка изради нацрта новог устава, неизоставно ће ближе одредити однос ДРИ и органа локалне самоуправе одговорних за спровођење изворних односно делегираних надлежности управљања јавним средствима.

Међународни аспект уставног утемељења ДРИ упућује на Лимску декларацију (коју је 1977. усвојила Међународна организација ревизорских институција – ИНТОСАИ), а која, између осталог, прокламује уставно утемељење ДРИ,<sup>5</sup> у циљу постизања неопходног степена независности ДРИ у одговарајућем правном систему држава чланица ИНТОСАИ.

Пододбор за израду нацрта закона о ДРИ<sup>6</sup> Одбора за финансије Народне скупштине био је сачињен од четири члана истог броја посланичких група, четири спољна саветника и секретара. Радна група и пододбор су одржали 19 састанака, од којих десет стручних консултација са представницима Организације за економску сарадњу и развој и СИГМА-е, ОЕБС-а, Ревизорског суда Словеније, Канаде и Белгије, те једну студијску посету Ревизорском суду Републике Словеније. Током израде нацрта Закона, чланови Пододбора су уживали стручну и експедитивну подршку

3 Члан 53. Пословника Народне скупштине Републике Србије, „Службени гласник РС“, бр. 53/2005.

4 Члан 80. ст. 2. Устава Републике Србије, „Службени гласник РС“, бр. 1/90.

5 Члан 5. тачка 3, Лимска декларација, Смернице за одређивање ревизорских прописа, 1977.

6 Члан 40. ст. 1. и 2. Пословника Народне скупштине Републике Србије, „Службени гласник РС“, бр. 53/2005– оснивање поодбора.



Секретаријата Народне скупштине, и остварили конструктивну сарадњу са представницима Владе, струковних и грађанских удружења. Овлашћени предлагач је био народни посланик Радојко Обрадовић.

С обзиром на многоструке импликације будуће примене Закона о Државној ревизорској институцији, овом приликом ће се размотрити правни елементи спољне државне ревизије, и новоуспостављена надлежност ДРИ у односу на изворна и делегирана овлашћења јединица локалне самоуправе у смислу управљања јавним финансијама.

## ЦИЉ И ЕЛЕМЕНТИ ДРЖАВНИХ РЕВИЗОРСКИХ ИНСТИТУЦИЈА

Правно поимање циља Државне ревизорске институције (у даљем тексту: ДРИ) указује на *успостављање владавине права, обављањем силовној, јавној и некомерцијалној надзора корисника јавних средстава, ценећи при том правну ваљаност, економску јачиност и учинак („3E“ – ефикасност, ефективност, и економичност, и „четврто E“ – као превод са енглеског израза „заштита човекове околине“).*

Политички контекст циља државне ревизорске институције односи се на *борбу против корупције и смањење сиромаштва*. Обједињено сагледавање контекста, указује на то да квалитет функционисања државних ревизорских институција служи као параметар спремности и зрелости државних органа, односно носилаца јавних функција и јавних службеника, да правно ваљано и сврсисходно спроводе своје уставом и законом утврђене надлежности, и обавезе преузете међународним актима.

Оба контекста циља ДРИ спроводе се кроз *независну, стручну и континуирану* ревизорску контролу коју обавља институција, и сходних одлука законодавца уперених према управи (у овом случају, носиоцима финансијских овлашћења), што савремена политичка и правна доктрина препознају као *парламентарну контролу управе и, иоврајно, сврсисходност и транспарентност управљања јавним средствима*.

Положај независних контролних институција (ДРИ, Омбудсман, Повереник за доступност информацијама од јавног значаја) у оквиру дистрибуције законодавне, управне и судске власти, модерна наука одређује, између осталог, као четврту грану власти.<sup>7</sup> Положај ДРИ, према томе, представља сходан одговор стручне и независне контролне институције унутар технолошки и тржишно сложених државних система.

Како је очигледна контролна улога ДРИ у односу на управну власт, поставља се питање односа ДРИ и законодавца, а затим питање односа ДРИ и судства. Конкретно, како успоставити независну институцију која ће, кроз провере и балансе, политичке полуге власти – законодавца и Владу, ограничити законом и начелима домаћинске управе? Такође: зашто ДРИ, са својим правно необавезујућим извештајима и препорукама, у односу на коначност и извршност судске одлуке?

7 Addink, G.H. „The Ombudsman as the Fourth Power, On the Foundations of Ombudsman Law from a Comparative Perspective“, 12.02.04.

Одговор на оба питања састоји се у мери испуњења принципа независности, стручности и континуитета рада ДРИ у поређењу са судском и политичком контролом управе. Тако, постигнут степен судске независности није по правилу гарант стручне оцене законитости и сврсисходности управљања јавним средствима. У истом правцу се могу разматрати стручност и временска расположивост чланова скупштине. Поред тога, ни судска ни законодавна власт, свака према својим надлежностима,<sup>8</sup> не испуњавају у потпуности принцип континуитета надзора над радом управе.

Моћ независних, стручних и континуираних ревизорских налаза одражава се у отворености ДРИ према јавности и, комплементарно, у сазнајном и партиципаторном ставу јавности према контроли финансијских аката управе. Ефекат постигнутог степена независности и ауторитета ДРИ, снажи моћ грађанске конструктивности у смислу артикулисања и демократског еха гласова бирача на основу независних и стручних извештаја ДРИ уперених према претходно овлашћеним извршиоцима одлука представника грађана.

## РАЗВОЈ ДРЖАВНЕ РЕВИЗОРСКЕ ИНСТИТУЦИЈЕ – МОДЕЛИ

Многоструке специфичности развоја европских држава објашњавају разлоге и начине оснивања, као и функционалне одлике ДРИ. Државне ревизорске институције настају, према томе, или у окриљу парламента (вестминстерски модел, заступљен међу чланицама Комонвелта и новооснованим европским државама), или као део управног правосуђа (наполеонски модел, заступљен у Француској, Италији, Белгији, Грчкој), односно у оквиру сарадње законодавца и управе (модел колегијалног органа без судске функције – Немачка, Чешка). Специфичност аустријског модела исказује се кроз организационо и функционално устројство ДРИ, као одговор на постигнут степен децентрализације фискалне администрације.

*Упоредни приказ јравних елемената два модела ДРИ*

	<i>Вестминстерски модел</i>	<i>Наполеонски модел</i>
Правна обавезност аката	Не. Акта: Препоруке и извештаји. Поступање по актима ДРИ јесте у надлежности парламента. Изузетно, ДРИ може предложити обуставу даљег извршења акта управе (ако се ради о	Да. Одлучивање у последњој инстанци у надлежности ДРИ. Ревизори уживају стални статус судија, а ревидирани орган, сам рачуновођа-интерни ревизор, одговоран је за

<sup>8</sup> Начело пресуђене ствари, изузев у законом предвиђеним случајевима, као и временско ограничење мандата Народне скупштине, искључују континуирану контролу рада управе.

	<i>Весџминсџерски модел</i>	<i>Наџолеонски модел</i>
Правна обавезност аката	парцијелном односно континуираном извршењу буџетских средстава).	управљање средствима, које подлеже оцени ревизорских судија-магистрата.
<i>А џприори – а џосџериори</i> ревизија	Превасходно и редовно <i>а џосџериори</i> . <i>А џприори</i> ревизија се врши на захтев овлашћеног предлагача или када је то законом одређено. Као противтежа одсуству <i>а џприори</i> ревизије, типичне су <i>ад хок а џосџериори</i> ревизије, по налогу представничког дома.	Редовна <i>а џприори</i> контрола законитости и сврсисходности рада управе. <i>А џосџериори</i> ревизија се врши годишњим ревидирањем спровођења буџета за претходну годину.
Саветодавна функција	Превасходно саветује парламент. Однос функционера ДРИ и скупштинског одбора који разматра извештаје ДРИ од изузетне важности.	Превасходно саветује управу и кориснике јавних средстава. Сарадња функционера управе и ДРИ од изузетне је важности.

Генерализација не одражава редовно слику из праксе. У прилог томе, као прво, узима се у обзир ширење, усложњавање и модернизација финансијског пословања у односу на реалне материјалне, временске и људске могућности ДРИ да у целини, исправно и на време, изврши *а џприори* контролу и тако „правно оживи“ сходну финансијску трансакцију. Приоритети брзог и ефикасног финансијског пословања условили су, осим потребе за технолошком опремљености ДРИ, сужавање обима *а џприори* ревизије на ревизију финансијских трансакција које превазилазе законом утврђен износ или чији су елементи од важности за друштвени поредак, чиме се у одговарајућим правним системима знатно ублажило маркантно обележје наполеонског модела.

Друго, међународна размена искустава из ревизорске праксе, те међународни ревизорски стандарди, фокусирајући се на циљ, предмет и квалитет ревизије, несумњиво су утицали на упоредни развој ДРИ и, најпре стандардизацијом ревизијског поступка, објединили минимум елемената државних ревизорских институција које спадају у разнородне правне и политичке контексте.

Када је у питању степен децентрализације ДРИ, упоредноправна анализа казује да, природно, постоји симетријска подударност са уставним и законским решењима степена и облика децентрализације државне управе. Ипак, за разлику од

осталих контролних институција, Омбудсмана, на пример,<sup>9</sup> ДРИ у својим државним устројствима задржава одлику „државне“ односно покрајинске<sup>10</sup> установе, те се не среће ДРИ који је надлежан искључиво за ревизију средстава јединица локалне самоуправе.

## ИСТОРИЈСКА ПОДЛОГА ИНСТИТУЦИЈЕ СПОЉНЕ РЕВИЗИЈЕ НА ТЕРИТОРИЈИ ДАНАШЊЕ СРБИЈЕ

Успостављање спољне ревизије на територији данашње Републике Србије текло је, уз државне дисконтинуитете, од владавине Марије Терезије која 1761. оснива Дворску рачунску канцеларију надлежну за финансијску ревизију аката свих корисника буџетских средстава царства. Напори за успостављање парламентаризма, те сходне министарске одговорности, током развоја државности Србије, створили су услове за успостављање зачетног облика ревизорске институције Светоандрејским уставом (1858). Следи успостављање сталности чланова Главне контроле Уставом из 1888, и вишедеценијско устаљивање праксе државне ревизије у Србији, која ће се, са искуствима ревизије вршене на територији Аустроугарског царства, објединити у оквиру заједничке државе јужнословенских народа. Структура ревизорског суда се, уставима из 1921. и 1931. и сходним законима,<sup>11</sup> успоставља у оквиру Главне контроле којој је поверена надлежност испитивања законитости аката свих корисника буџетских средстава. Октроисани устав одређује Главну контролу као врховни орган спољне ревизије државних рачуна и извршења буџета државе и бановина.<sup>12</sup> Председника и чланове Главне контроле бирала је и разрешавала Народна скупштина, на предлог Државног савета.<sup>13</sup> Елементи Главне контроле између два светска рата чине је институцијом *а њиори* и *а њосџериори* ревизије,<sup>14</sup> која прегледа, исправља и одобрава рачуне корисника јавних средстава и подноси Скупштини извештај са сходним налазима и препорукама.<sup>15</sup> Налази и препоруке Главне контроле били су, у законом одређеним случајевима, подложни оцени законитости Касационог суда.<sup>16</sup> Временска дистанца упућује на запажање да је ревизијска надлежност Главне контроле досезала скроман обим контроле законитости управљања јавним средствима.<sup>17</sup>

- 
- 9 Јелена Јеринић, Нова институција: Грађански бранилац, „Локална самоуправа – Прописи и пракса“, бр. 1, стр. 51, Стална конференција градова и општина.
- 10 Аустрија, Канада, Немачка, где постоје ДРИ аутономних – конститутивних јединица.
- 11 Закон о главној контроли од 30. маја 1922. године са изменама и допунама од 7. јануара и 10. октобра 1929. године и 17. октобра 1930. године са Правилником о раду месних контрола и комесара за ванредне прегледе, Београд, 1930.
- 12 Чл. 95. Устава Краљевине СХС, „Службене новине Краљевине СХС“, 3. септембар 1931.
- 13 Чл. 107. Ibid.
- 14 Чл. 107. Ibid.
- 15 Чл. 104. Ibid.
- 16 Ibid.
- 17 Чл. 107. Ibid.

Уставним уређењем социјалистичке Југославије Служби друштвеног књиговодства поверена је екстерна контрола законитости јавних финансија, која је, Уставом из 1974, обухватала контролу издавања средстава и контролу начина наплате од стране организација удруженог рада и осталих правних субјеката. Ограничена на контролу употребе друштвених средстава, с једне стране, и спровођењем међународних ревизорских стандарда и стварањем напредне праксе ревизије, с друге стране, данас се СДК може оценити као уставни, контролни орган који је деловао у специфичном друштвеном и тржишном систему СФРЈ. Положај социјалистичке Југославије у организацијама међународне заједнице, као и хибридна (али сагласна међународним стандардима ревизије) контролна функција СДК, учинили су СДК чланицом ИНТОСАИ, а СФРЈ потписником Лимске декларације 1977. Независност бивших република СФРЈ, Словеније и Хрватске и оснивање сходних државних ревизорских институција,<sup>18</sup> условили су гашење чланства СФРЈ у ИНТОСАИ.

## СТРУКТУРА И НАЧЕЛА ЗАКОНА О ДРЖАВНОЈ РЕВИЗОРСКОЈ ИНСТИТУЦИЈИ

Закон о Државној ревизорској институцији одређује структура која успоставља:

- правни, организациони и финансијски положај Институције, као и радно-правни положај запослених у Институцији (Део I – Опште одредбе, Део III – Организација и састав Институције, део VI – Услови за рад Институције, Радноправне одредбе – Део VII),
- надлежност Институције (део II),
- поступак ревизије (део IV) и
- инструменте за спровођење ревизорских налаза (Део V – Извештавање и Део VIII – Казнене одредбе).

Прелазне и завршне одредбе сврстане су у последњи, IX део, и односе се на период установљења Институције и пратеће изазове избора прве генерације Савета ДРИ, обуке ревизора, те обављање првих ревизија.

Институционална независност ДРИ предвиђена је чланом 3. Закона који установљава ДРИ као највиши државни орган ревизије у Републици, те својство правног лица Институције, њену самосталност и независност, и одговорност ДРИ Народној скупштини. Положај ДРИ као независне и стручне институције парламентарне контроле јавних финансија, у складу са правним режимом Републике Србије, разрађен је одредбама о органима и функцијама ДРИ.

18 Словенија: Račonsko sodišče RS, Zakon o računskem sodišču (ZRacS–1, „Uradni list RS“, št. 11/2001), R. sodišče почело са радом 1994. године <http://www.rs-rs.si/rsr/rsrns.nsf>

Хрватска: Државни уред за ревизију, Закон о државној ревизији („Народне новине“, бр. 70/93), први главни државни ревизор изабран 1994. године <http://www.revizija.hr/>

Највиши орган Институције је Савет, чијег председника, потпредседника и три члана, бира Народна скупштина већином од укупног броја присутних народних посланика, на период од пет година, са могућношћу највише два избора. Чланове Савета разрешава Народна скупштина у складу са Законом.<sup>19</sup> Иако је законодавац, кроз амандмане, изоставио из Предлога закона испуњење услова професионалног и личног угледа у струци и друштву, одредбе о разлозима за разрешење чланова Савета<sup>20</sup> обухватају критеријуме њиховог професионалног и личног ауторитета. Као неизоставни законски елементи независности, утврђене су одредбе о дужини мандата који је диспаритетан у односу на мандат Скупштине и Владе, као и одредбе о неспојивости функција, те одредбе о недозвољеним односима носилаца функција у Институцији између себе и са субјектом ревизије, изричитим и широким одређењем принципа *neto iudex in causa sua*.

Радноправни положај функционера и запослених у ДРИ изједначава их са положајем функционера Народне скупштине, односно државних службеника. Ове али и наредне одредбе о саставу и надлежностима органа ДРИ упућују на два запажања. Прво од њих се односи на искључиву одговорност Институције Народној скупштини, чиме ДРИ оснажује буџетску контролу народних представника. Сходно важећем буџетском систему, рад ДРИ има за циљ и јачање контролних механизма скупштина општина, у делу ревизије управљања средствима јединица локалне самоуправе. Друго запажање односи се на намеру законодавца да условима за избор чланова Савета успостави: 1) независну и стручну контролу буџетског циклуса и обављање осталих Законом утврђених стручних ревизорских дужности<sup>21</sup> и 2) правилно руковођење Институцијом како би иста стекла ауторитет у друштву.<sup>22</sup>

Унутрашња организација ДРИ се заснива на флексибилном законском решењу које овлашћује Савет да својим актом установи ревизорске и пратећу службу, где је реално очекивати оснивање службе за ревизију управљања средствима јединица локалне самоуправе.

Седиште ДРИ је у Београду, док се организационе јединице, које немају својство правног лица, сходно образују изван седишта институције. Закон, према томе, омогућава оснивање локалних подружница ДРИ, у складу са позитивноправним статусом јединица локалне самоуправе у датом тренутку.

Намера законодавца да Државној ревизорској институцији повери извршење *a priori* ревизије, под Законом утврђеним условима, и *post factum* ревизије током целог буџетског односно пројектног циклуса,<sup>23</sup> одређена је широким распоном предмета ревизије која се врши у циљу испитивања правне ваљаности и „3Е“ аката протеклог, текућег и планираног пословања субјекта ревизије.

Анализом послова у надлежности ДРИ, функције ДРИ се групишу на следећи начин:

19 Чл. 21–24. Закона о ДРИ.

20 Чл. 22. Ibid.

21 Чл. 25, ст. 1. Ibid.

22 Чл. 25, ст. 2. Ibid.

23 Чл. 9, ст. 2. Закона о ДРИ.

- а) **контролна** (планирање и обављање ревизије, извештавање);
- б) **саветодавна** (заузимање ставова, давање мишљења у вези са применом Закона о ДРИ, пружање стручне помоћи Скупштини, Влади и другим државним органима о појединим мерама и пројектима, давање савета корисницима јавних средстава, давање примедби на нацрте предлога законских и осталих аката, давање мишљења из области јавних финансија;
- ц) **регулативна** (усвајање подзаконских и осталих аката ради спровођења Закона, усвајање и објављивање стандарда ревизије који се односе на вршење ревизијске надлежности ДРИ, утврђивање програма образовања и испитног програма за стицање ревизорских звања, утврђивање критеријума за нострификацију ревизорских звања).

Одредбе Закона о ДРИ употпуњавају правни систем Републике Србије у смислу разраде начела законитости управљања јавним средствима, а новину представљају одредбе о ревизији сврсисходности пословања субјекта који подлежу надлежности ДРИ.<sup>24</sup> Није занемарљиво то да Закон о ДРИ представља систем свеобухватне ревизије у смислу широког обима субјеката и предмета ревизије, својственог циљу ревизијског поступка.

## ЗАКОНСКИ ОКВИР ДРИ У ДОМЕНУ ФИНАНСИРАЊА ЈЕДИНИЦА ЛОКАЛНЕ САМОУПРАВЕ

### *Надлежност ДРИ у сфери финансирања јединица локалне самоуправе*

Правни оквир екстерне ревизије на нивоу локалне самоуправе комплементарно је уређен Законом о буџетском систему, Законом о Државној ревизорској институцији и Законом о локалној самоуправи, другим законима<sup>25</sup> и подзаконским актима органа Републике, аутономне покрајине, односно одговарајуће јединице локалне самоуправе. С обзиром на уставно и законско дуалистичко одређење извора финансирања јединица локалне самоуправе, поставља се као интригантан однос ДРИ и локалних власти, као и однос локалних и републичких органа, а потом и однос ДРИ и републичких органа у смислу обављања ревизије према новоусвојеном Закону о Државној ревизорској институцији. Осим тога, овом приликом ће се размотрити однос екстерне и интерне ревизије у оквиру контроле финансијског управљања локалних органа власти.

Закон о буџетском систему одређује обављање ревизије завршног рачуна Републике и буџета локалне власти.<sup>26</sup> Установљењем предмета ревизије,<sup>27</sup> законо-

24 Чл. 10. ст. 3. Ibid.

25 Нпр. Закон о јавним набавкама, Закон о финансирању политичких странака.

26 Чл. 71. Закона о буџетском систему.

27 Чл. 9. Закона о ДРИ.

давац је деловао у смислу детаљне разраде поменутих одредби Закона о буџетском систему, те је поверио ДРИ ревизијску надлежност у односу на: буџетска примања и издатке, финансијске извештаје, трансакције, обрачуне, анализе и информације субјеката ревизије, правилност пословања субјеката ревизије, сврсисходност располагања јавним средствима, систем финансијског управљања и контроле, систем интерних контрола и интерне ревизије, акта и друге радње субјеката ревизије које производе или могу произвести финансијске ефекте на примања и издатке корисника јавних средстава, те правилност рада органа руковођења, управљања и осталих субјеката надлежних за управљање јавним средствима. Овако широко законско одређење предмета ревизије односи се на испитивање правне ваљаности и ЗЕ приликом спровођења одредби о изворним и пренесеним средствима јединица локалне самоуправе, те омогућава испуњење надлежности ДРИ које се односе на контролу свих аката субјеката ревизије, као и одговарајућих система интерне инспекције и ревизије током целог буџетског односно пројектног циклуса на нивоу јединица локалне самоуправе.

Важећи систем финансирања јединица локалне самоуправе<sup>28</sup> из изворних и уступљених прихода одговара правном одређењу субјеката који подлежу надлежности ДРИ. Контролна функција ДРИ је управљена према широком кругу законских субјеката ревизије, комбиновањем ревизијских начела „праћења динара“ и „праћења активности“. Установљена је ревизија најширег круга субјеката, где су обухваћени директни и индиректни корисници буџетских средстава Републике и јединица локалне самоуправе, буџетски фондови основани посебним законом односно подзаконским актом, јавна предузећа, корисници дотација и бесповратних давања, привредна друштва и друга правна лица, које је основао директни и индиректни корисник јавних средстава, политичке странке, као и правна лица повезана са субјектом ревизије. Природно је очекивати да будуће примена Закона о ДРИ услови уподобљавање одредби сходних закона, нпр. о јавним предузећима, политичким странкама, у циљу свеобухватности правног режима спољне ревизије.

Успостављена релација ДРИ и министра надлежног за финансије, односно ДРИ и Народне скупштине, односи се на ревизију средстава буџета Републике, па према томе и на ревизију управљања апропријацијама јединица локалне самоуправе. Буџетска инспекција и ревизија Министарства финансија спроводи интерну ревизију директних и индиректних корисника буџетских средстава.<sup>29</sup> Закон о ДРИ одређује надлежност ДРИ у односу на све директне и индиректне кориснике буџетских средстава Републике, и сходан надзор над републичким органом надлежним за спровођење одредби о буџетском систему и годишњих буџетских апропријација Републике јединицама локалне самоуправе.<sup>30</sup> Подсетимо се, дејство Закона о ДРИ превазилази обим буџетске контроле, те се простире на широк круг субјеката у надлежности Институције (фондови, корисници бесповратних давања итд.), који су поједнако важећи у смислу надзора републичких односно средстава локалне

28 И аутономних покрајина, што није предмет текућег разматрања.

29 Чл. 67. ст. 1. Закона о буџетском систему.

30 Чл. 9. и 10. Закона о ДРИ.



самоуправе. Однос ДРИ и републичких органа препознаје се такође у домену овлашћења ДРИ у односу на контролу буџетског система и система осталих органа и организација које су субјект ревизије ДРИ, те система интерне контроле, интерне ревизије, и рачуноводствених и финансијских поступака код субјекта ревизије.

Одредбе Закона о буџетском систему,<sup>31</sup> те Закона о локалној самоуправи,<sup>32</sup> успостављају систем интерне контроле над изворним средствима локалне самоуправе. Овакав вид ревизорске контроле искључиво се односи на интерну контролу буџетских средстава у односу на директне буџетске кориснике, док у односу на индиректне кориснике средстава општине делује као служба екстерне ревизије унутар надлежности органа локалне самоуправе. Надлежност ДРИ у том смислу, успоставља „контролу контролора“, одредбама о предмету,<sup>33</sup> односно одредбама о поступку ревизије,<sup>34</sup> а односи се на системе интерних контрола свих субјеката ревизије, чиме, како је претходно примећено, Закон обухвата системе контроле оба нивоа извора финансирања јединица локалне самоуправе.

Као свеобухватно конципирана, надлежност ДРИ обухвата и шири обим контроле јавних набавки у поређењу са надзором који је успостављен Законом о јавним набавкама. Сходно, Институцији је поверена надлежност ревизије, како субјеката ревизије у смислу наручилаца, тако и лица која су повезана са субјектом ревизије – у смислу понуђача. Шире од Закона о јавним набавкама, Институција је овлашћена да врши ревизију над прошлим, садашњим и будућим пословањем тако да се успоставља контрола целокупног поступка јавне набавке – од оглашавања конкурса до извршења уговорног односа. На локалном нивоу, поопштени режим и обогаћени квалитет контроле јавних набавки, применом ревизорских стандарда у односу на све фазе јавне набавке, има за циљ рационализацију јавне потрошње и спречавање незаконитости и несврсисходности у раду субјеката јавних набавки, па и шире, узимајући у обзир надлежност ДРИ и према субјектима односно предметима јавних набавки који су изузети из режима утврђеног Законом о јавним набавкама.<sup>35</sup>

Поред свих наведених контролних функција, на овом месту ће се истаћи саветодавна функција својствена ДРИ, а која се односи на активности доношења општих аката надлежних органа. Наиме, Закон овлашћује ДРИ да, када утврди потребу за тим, даје примедбе на радне нацрте законских текстова и других аката и може давати мишљења о питањима из области јавних финансија, као и да може давати препоруке за измене важећих закона на основу информација до којих је дошла у поступку обављања ревизије, а односе се на то да производе или могу произвести негативне последице или доводе до непланираних резултата уподобљавање решења садржаних у законима и осталим општим актима. Тако, Институцију Закон поставља као посредника али и проактивног регулатора прописа из јавних финансија чиме се има

31 Чл. 67. ст. 2. и 3. Закона о буџетском систему.

32 Чл. 18. ст. 1. тач. 32, чл. 103. ст. 3 Закона о локалној самоуправи.

33 Чл. 9. ст. 1. тач. 6. Закона о ДРИ.

34 Чл. 38. ст. 7. тач. 1. Ibid.

35 Чл. 2. Закона о јавним набавкама.

у виду ефекат повратне информације између законодавца односно скупштине општине и управних органа надлежних за јавне финансије.

### *Поступак ревизије ДРИ у оквиру система финансирања локалне самоуправе*

Законско устројство независности ДРИ обухваћено је, између осталог, и процедуралним одредбама. Сходно, законодавац је утврдио независност и аутономију Институције приликом израде годишњег програма ревизије,<sup>36</sup> што чини суштину ревизорског надзора. С друге стране, законодавац је деловао у правцу утврђивања минимума садржаја годишњег плана ревизије, у мери и на начин који не крње суштину независности ДРИ. Ипак, формулација која се односи на „одговарајући број јединица локалне самоуправе“ отвара питање тумачења термина „одговарајући“. Пракса ревизорског суда Словеније, са којим су, између осталих, били упознати чланови Пододбора током израде предлога Закона, говори да је планирање ревизије јединица локалне самоуправе комплексно и осетљиво питање. Ситуација се, наиме, односи на сензибилност рада ДРИ непосредно пре одржавања избора за органе локалне самоуправе, где се показало незахвалним „рангирање“ јединица локалне самоуправе у смислу независне ревизије ДРИ. У контексту наших законских одреби о планирању ревизије јединица локалне самоуправе, законодавцу је предочена бојазан по независност планирања ДРИ у предизборном амбијенту на локалном нивоу. Решење овако комплексне ситуације састоји се у планирању ревизије јединице локалне самоуправе, које се врши по хоризонталном принципу, нпр. ревизија одређених јавних предузећа свих јединица локалне самоуправе у Републици.

Као предуслов извршења ревизијског поступка, законодавац је установио дужност лица које поседује податак односно писани акт релевантан за обављање ревизије, да овлашћеним лицима ДРИ ставе на располагање и омогуће увид у податке и документа, као и базе података овлашћеним лицима ДРИ.<sup>37</sup> Осим тога, Закон успоставља доступност података и докумената поверљивог карактера, као и оних докумената који представљају службену тајну, у складу са законом, чиме се омогућава вршење ревизије у складу са Законом.<sup>38</sup>

Поступак ревизије је уређен као својеврстан двостепен процес, где се радње субјектата ревизије и овлашћених лица ДРИ односе на састављање нацрта извештаја а потом и предлога извештаја о обављеној ревизији.<sup>39</sup> Тако, Закон омогућава ревидираном субјекту да изнесе своје ставове у вези са ревизијским налазом, као и да у току израде ревизорског извештаја, поткрепи своје наводе додатном документацијом или да поступи у складу са упутствима датим у мишљењу ревизора.

36 Чл. 35. ст. 2. Закона о ДРИ.

37 Чл. 36. Ibid.

38 Ibid.

39 Чл. 39. Ibid.

Систем извештавања ДРИ неизоставно утврђује подношење извештаја Народној скупштини, у првом реду када је у питању ревизија управљањем републичким средствима.<sup>40</sup> При том, извештавање скупштине јединице локалне самоуправе односи се искључиво на ревизије субјеката који су у надлежности односне јединице локалне самоуправе, а сваки од извештаја се истовремено подноси Народној скупштини.<sup>41</sup> Овакво решење, као сходно важећем режиму локалне самоуправе, чини комплетним буџетски циклус на републичком односно локалном нивоу. Пракса током примене Закона у сваком случају ће показати да ли ДРИ током обављања ревизије управљања изворним средствима локалне самоуправе поступа као орган одговоран искључиво Народној скупштини (која бира чланове Савета и којој се подноси Пословник Институције), или ће Институција попримити карактеристике органа локалне власти и у том смислу појачати контролне капацитете скупштина локалне самоуправе. Питање природе односа ДРИ и органа локалне самоуправе ће се, очекивано, искристалисати током примене одредби о спровођењу ревизије.

Прекршајне мере које субјекту ревизије изриче Савет ДРИ<sup>42</sup> односе се на новчане казне за утврђени прекршај одговорног лица, а циљ ових одредби се односи на несметано и правилно спровођење Закона, као и на успостављање дисциплине односно сарадње субјеката ревизије са ДРИ уопште.

Мере које се односе на непоштовање прописа из области јавних финансија имају за циљ отклањање неправилности и несврсисходности у управљању јавним средствима, које се инкриминише као кршење односно теже кршење обавезе доброг пословања. Сходно, Закон одређује:

*„Ако је у ишћању кршење обавеза доброј њословања Институција може ишћати захћев за ѡредузимање мера. Тај захћев ујућује орјану, за којој оцени да може у ѡраницама своје надлежности да ѡредузме мере ѡроћив корисника јавних средсћва, који крши обавезе доброј ѡсловања.“<sup>43</sup> И даље: „Ако је реч о ѡнешком кршењу обавезе доброј ѡсловања Институција о ѡмоме обавешћава Скујшћину.*

*Радно ѡело Скујшћине, надлежно за надзор буџетја и друћих јавних средсћва, ѡсле обављеној ѡрећреса, на који се ѡозива и корисник јавних средсћва, у ѡраницама своје надлежности доноси закључак о ѡрејорукама и мерама које ѡреба ѡредузећи услед ѡнешкој кршења обавезе доброј ѡсловања.*

*Ако је реч о ѡнешком кршењу обавезе доброј ѡсловања или у случају кршења сћ. 9. и 10. члана 38. овој закона, Институција ѡакође:*

- 1) ујућује ѡозив за разрешење одјоворној лица;*
- 2) обавешћава јавности.“<sup>44</sup>*

40 Чл. 43. Ibid..

41 Чл. 44. Ibid.

42 Чл. 57. Ibid.

43 Чл. 40. ст. 7 Закона о ДРИ.

44 Чл. 40. ст. 9, 10 и 11. Ibid.

Спровођење мера са циљем успостављања финансијске законитости и сврсисходности, како видимо, обухвата акте ДРИ и акте „орџана, за којей оцени да може у границама своје надлежности да йредузме мере йроћив корисника јавних средсћва“<sup>45</sup>. У случају тешког кршења обавезе доброг пословања, релевантна су акта ДРИ упућена скупштини и јавности. Природа мера на чије испуњење упућује ДРИ, према томе, представља окосницу суштине рада ДРИ, а односи се на упознавање са ревизорским налазима и активирање свих чинилаца који су надлежни односно који могу у границама своје надлежности деловати у циљу успостављања законитог и „3Е“ управљања јавним средствима. Коначно, упознавање јавности са извештајима о обављеној ревизији представља специфичан и моћан механизам ДРИ.

Осим изнетих новина које Закон о ДРИ носи са собом, било би прерано и неутемељено доношење закључака смислу утицаја ДРИ на успостављање законитости и „3Е“ јавних финансија Републике и јединица локалне самоуправе. У сваком случају, прелазне и закључне одредбе Закона упућују на рад на оснивању Институције, што представља озбиљне изазове Народне скупштине и ДРИ током наредне две године.<sup>46</sup> При том, размена искустава из праксе и отворени дијалог свих субјеката управљања и контроле јавних финансија, па тако и органа локалне самоуправе, биће од изузетног значаја за оснивање и почетак рада Државне ревизорске институције.

---

45 Чл. 40. ст. 7 Ibid.

46 Чл. 65. Ibid, одложена примена Закона за период од шест месеци.

# ТЕМА БРОЈА: РАЦИОНАЛИЗАЦИЈА ГРАДСКЕ/ОПШТИНСКЕ УПРАВЕ

---

*Тамара* СТОЈЧЕВИЋ

Начелник градске управе града Београда

## СМАЊЕЊЕ БРОЈА ЗАПОСЛЕНИХ У ГРАДСКОЈ УПРАВИ ГРАДА БЕОГРАДА

### РАЗЛОЗИ ЗА РАЦИОНАЛИЗАЦИЈУ УПРАВЕ

Смањење броја запослених у државној управи и управама јединица локалне самоуправе у савременим државама најчешће је последица спровођења реформе државног апарата. Услед различитих криза у држави дошло се до закључка да један од већих узрока таквих криза представља гломазан, неадекватан, спор и скуп државни апарат. Као последица тога, развијају се различити модели и методи реформе управе, који дају веће или мање резултате и узрочници су већих или мањих нових криза. Имајући у виду да су државни апарати били гломазни, један од сегмената реформе јесте и смањење државног апарата, односно смањење броја запослених чије се плате финансирају из јавних прихода.

У садашњем моменту, у државној управи Србије, односно у свим органима, организацијама и установама које обављају послове јавне управе, као и органима локалне самоуправе одвија се процес смањења броја запослених. Нажалост, ово смањење не одвија се у складу са донетом реформом и стратегијом развоја државне управе. Држава није изабрала модел реформе која ће променити државни апарат. Смањење броја запослених је, у садашњем моменту, стихијска појава узрокована само и искључиво потребом државе да смањи јавну потрошњу.

Реформа управе се, у одређеном смислу, може посматрати као лечење пацијента. Да би се излечио болесник, мора се прво поставити дијагноза. Након постављања дијагнозе, преписаће се терапија која одговара том пацијенту и тој болести. У току примене терапије, пацијент мора бити под сталним лекарским надзором, мора се

пратити ток болести и његово стање како би се извршила евентуална промена терапије. Пацијент се мора упозорити на будуће понашање ради спречавања повратка болести. Примењено на реформу управе, постављање дијагнозе би било ревизија постојећег стања, постављање терапије – одређивање модела реформе, а праћење стања болесника, деловања терапије и будућа превентива болести – оперативна примена модела реформе.

## МОДЕЛИ РЕФОРМЕ ЈАВНЕ УПРАВЕ

Компаративно посматрано, могу се издвојити три модела реформе јавне управе, са својим варијацијама у примени:

1. *Reinventing Government* – модел који је примењен у већем делу САД и који подразумева примену следећих принципа: увођење конкуренције између пружалаца услуга, јачање контроле од стране грађана, управа усмерена ка остваривању спољних резултата, управа вођена својом мисијом – не унутрашњим правилима, редифинисање појма грађанина – странке у појам грађанина – клијента, спречавање проблема уместо њиховог решавања, преференцирање тржишних уместо бирократских механизма, децентрализација овлашћења, катализација свих сектора – јавног, приватног и невладиног у акцију ради решавања социјалних проблема, фокусирање на зараду уместо на просто трошење буџета.

2. *Business Process Reengineering* – модел који се иначе примењује у приватном сектору, а који је примењен у одређеним пословима јавног сектора у једном делу САД. Овај модел подразумева следеће: одвојени, једноставни задаци се комбинују у квалификоване, мултифункционалне послове, сви делови једног процеса се одвијају својим природним редом, посао се обавља тамо где ће бити најбоље извршен – неки послови могу бити издвојени, обим провере и контроле за засебне послове се смањује, успостављање компатибилности у процесима, природи посла, структури, методама управљања и вредностима и веровањима организације, информациона технологија је призната и прихваћена ради редифинисања пословног и управљачког система, процес рада мора бити флексибилан како би се прилагодио различитим околностима, хијерархија се смањује, награде запосленима се дају због остварених резултата, а не само због рада, радне јединице (одељења) мењају се од организационих јединица у тимове ради решења одређеног задатка, грађанин – клијент усмерава се ка једној тачки за решење проблема како би се избегло лутање од врата до врата.

3. *New Public Management* – модел који је примењен у одређеном броју земаља ОЕБС-а и који подразумева следеће принципе: јачање координативних активности у центру, спуштање овлашћења на нижи ниво, флексибилност, осигурање извршења задатака, контроле и одговорности, побољшање управљања људским ресурсима, оптимизација информационих технологија, развој конкуренције и могућност избора, побољшање квалитета регулативе и пружање квалитетних услуга.

Не улазећи у предности и мане било којег од ових модела, као ни у друге до сада примењене моделе реформе управе, не може се игнорисати чињеница да бисмо морали, након извршене ревизије, изабрати модел који ће одговорати како нашој

„болести“, тако и нашем „пацијенту“, а не смањивати број запослених само да бисмо уштедели буџет.

## РЕФОРМА ГРАДСКЕ УПРАВЕ ГРАДА БЕОГРАДА

Градска управа града Београда је 2001. годину започела као спор, неадекватан, скуп и гломазан апарат који није давао добре резултате у претходном периоду. Процес мини-реформе градске управе започет је у октобру 2000. године и подразумевао је, пре свега, управу усмерену ка постизању резултата. У овој реформи, један од важнијих сегмената је и смањење броја запослених, тако да се од тада почело радити на томе. Процес се, нажалост, одвија у окружењу које није повољно за његову квалитетну примену. Законска регулатива ове области и даље се базира на Закону о радним односима у државним органима из 1991. године и члану 236. Уредбе о накнадама и другим примањима запослених у државним органима и изабраних, односно постављених лица (члан 22. пречишћеног текста Уредбе). Закон о радним односима у државним органима не препознаје специфичности статуса запослених када се спроводи реформа управе, па тако у члану 64а. Закона такстативно наводи разлоге због којих се може запосленом отказати радни однос, док чланови 65. и 66. говоре о смањењу броја запослених, односно постављених лица. То значи да само два члана Закона говоре о утицају реформе управе на статус запосленог. Овим је створено „двоструко зло“. С једне стране, запослени у државној управи је, формално, више заштићен од запосленог у приватном сектору, што је само по себи недопустиво, док је, с друге стране, запослени у државној управи препуштен „креативном“ тумачењу правних празнина од стране функционера који руководи државним органом. Држава није, како је то већ истакнуто, усвојила одређену реформу читавог државног апарата, чији би саставни део била и Градска управа или би спроводила своју реформу руководећи се принципима државне стратегије.

Чекајући „боља времена“, Градска управа је дочекала 2004. годину са 1.850 запослених. Пошто се није више могло чекати, решено је да се самостално спроведе смањење броја запослених на начин и под условима у постојећем, већ описаном окружењу. Практично, то значи да је одлучено да се изврши смањење броја запослених на тај начин што ће се извршити смањење броја запослених за одређени номинални износ. Током 2005. године промењена је унутрашња организација и систематизација радних места у Управи на основу које је утврђено да је 500 запослених остало нераспоређено. Установљена су два основна метода смањења броја запослених:

1. добровољни одлазак – применом ове методе број запослених смањен је за 250 извршилаца. Након доношења нове организације, од 500 запослених који су остали нераспоређени, 250 се изјаснило да нису заинтересовани да буду распоређени ни на једно радно место у Градској управи. Овим запосленима је, у складу са чланом 22. Уредбе о накнадама и другим примањима запослених у државним органима и изабраних, односно постављених лица, исплаћена отпремнина у висини од трећине плате за сваку годину стажа, увећане за 20 одсто;

2. премештање споредних делатности у приватни сектор (*outsourcing*) – применом ове методе број запослених смањен је за 180 извршилаца. Новом организацијом, одређени споредни послови су предвиђени за тзв. давање на услугу. То практично значи да се послови обезбеђења управних зграда, послови чишћења, послови техничког одржавања објеката и опреме управних зграда, штампарски послови и послови фотокопирања преносе из јавног у приватни сектор. Приватни сектор дужан је да преузме све запослене на овим пословима под гарантованим зарадама и са радно-правном заштитом као у управи.

Реорганизацијом су укинута одређени послови чије је постојање застарело, као што су дактилографски послови, односно смањен је број извршилаца на пословима код којих се применом информационе технологије убрзава и поједностављује процес рада (рачуноводство, обрачуни новчаних накнада). Број запослених који су остали нераспоређени, а који се нису добровољно пријавили за одлазак, нити им је обезбеђен посао у приватном сектору јесте 70 запослених, што је процентуално мали број у односу на укупан број нераспоређених. На тај начин смањење броја запослених у Градској управи града Београда је, глобално гледано, прошло „безболно“. Годину 2006. Градска управа је дочекала са 1.350 запослених.

Стратегија града Београда остаје на томе да је смањење потребно ради побољшања квалитета услуга јавног сектора грађанима и ради давања бољих резултата рада. Даље смањење, односно рационализација управе, биће усмерено ка остваривању ових циљева. Надамо се да ће држава створити стратешке и правне оквире да таква рационализација буде што квалитетнија, како за грађане – клијенте, тако и за запослене у Управи.



## ОДНОС УПРАВЕ ПРЕМА ЉУДСКИМ ПРАВИМА

### НАЧЕЛА О ОДНОСУ УПРАВЕ ПРЕМА ЉУДСКИМ ПРАВИМА

Развој људских права у последњим деценијама XX века, заједно са стандардима о демократији и владавини права, довео је до изузетно крупних промена у управи и садржини организационог, материјалног и процесног управног права. Измењена је и сама садржина начела законитости управе: оно није више неко сувопарно и формалистичко начело, већ начело испуњено садржајима људских права и демократским вредностима. Тим путем је то начело постало мање апстрактно и јасније доведено у везу са начелом легитимитета: да би била легитимна, акција управе мора бити не само перфектно сагласна начелу законитости, већ и људским правима, принципу сразмерности и другим стандардима отвореног демократског друштва.

Укратко, у ред главних задатака управе уврштена је заштита људских права, а читав њен рад мора се заснивати на поштовању људских права. Она је ипак остала носилац извесних овлашћења којима може да посеже у људска права, али су правила о таквим посезањима подвргнута детаљном законском регулисању, бројним ограничењима и вишеструкој контроли. Да би стекли потпунију слику о односу управе према људским правима, потребно је да посебно сагледамо три групе међусобно повезаних начела: општа начела о односу управе према људским правима, начела о управноправној заштити људских права и начела о управноправном посезању у људска права.

### ОПШТА НАЧЕЛА О ОДНОСУ УПРАВЕ ПРЕМА ЉУДСКИМ ПРАВИМА

Унапређење стандарда о људским правима, владавини права и другим демократским вредностима друштва, до ког је дошло у последњим деценијама прошлог века, није могло да остави по страни неизмењену управу и њену, за читаво друштво ванредно осетљиву улогу. Традиционално изграђивана као инструмент власти, управа је морала да буде измењена да би и сама постала једна од установа демократске власти. Она се трансформирала у службу која одговара потребама и интересима заједнице као целине и која је посвећена заштити свих грађана, без разлике. У остваривању улоге управе треба да имају равноправан третман интереси за-

једнице као јавни интереси, на једној страни, и интереси појединаца, као приватни интереси, на другој страни. Јавни интерес не може бити ваљано остварен ако се грубо повређује законити приватни интерес.

Да би постала установа по мери демократског друштва, управа мора бити посвећена поштовању закона, политички неутрална и самостална и подвргнута демократској контроли и одговорности. Посвећеност поштовању закона, поред доследног поштовања начела законитости у раду управе, обухвата и њено одлучно истрајавање на сузбијању незаконитих појава у друштву. Политичка неутралност и самосталност значи оперативну независност управе у извршавању закона. Она мора бити заштићена од спољашних утицаја када решава о правима, обавезама и правним интересима грађана и када предузима управне радње. Исто тако, управа ни на који начин не треба да се меша у политички процес или да се у свом раду руководи политичким мотивима, а њени службеници не смеју да на раду изражавају и заступају своја политичка уверења. Читав рад управе треба да буде подвргнут вишеструкој и ефикасној контроли како би се обезбедило одговорно вршење њене улоге. Она треба да буде подвргнута спољној контроли и одговорна законодавној, судској и извршној власти (вледи), али и грађанима и њиховим представницима. Да би се таква контрола и одговорност остварили, рад управе мора бити отворен и изложен суду јавности.

Пошто управа треба да буде служба читаве заједнице, она мора и својим *саставом* да одражава све сегменте друштва, тј. да у њеном саставу буду равноправно заступљени припадници оба пола, који потичу из различитих социјалних група, укључујући етничке и мањинске групе. То начело је изражено најпре у Универзалној декларацији о правима човека (1948), у чијем је члану 21. прописано да свако има право да на равноправној основи ступа у јавну службу у својој земљи. Затим је ово право прецизирано у погледу равноправности мушкараца и жена (члан 25. Међународног пакта о грађанским и политичким правима од 1966. године).

У *обуци* службених лица управе треба да буду заступљени садржаји који су прожети темељним вредностима демократије, владавине права и људских права. У току службе, они треба да иновирају и увећавају своја знања, а нарочито она која се односе на људска права (*обавеза сјалној учења о људским љравима*).

*Обавеза сјалној учења о људским љравима истјакнућа је на ошћии начин у Универзалној декларацији о љравима човека, а ексјлицитиино у Конвенцији УН љроћив мучења и друћих свирейих, нељудских или љонижавајућих казни и љосјуйака (1984) и друћим докуменћима. Конкретине љрејорукe о уношењу људских љрава у настјавне љроћраме за сјудује љрава, уљравних и друщћивених наука, као и за војне, љолицјске и школе за јавне службе, садрже и докуменћии КЕБС/ОЕБС-а, а нарочитио љрецизно докуменћии Московској сасјанка Конференције о људској димензији КЕБС-а (1991).*

Службена лица управе морају да сnose *личну одјоворност* за своје поступке, а систем руковођења у управи треба да буде тако успостављен да се увек зна који је претпостављени крајње одговоран за дела или пропусти службених лица. Службена лица треба да имају и право одбијања незаконитих наређења. Такође, у управи треба

да постоји отворени систем напредовања и подстицајан платни систем. Детаљне правне норме о понашању у служби и етички кодекси који садрже норме о професионалном понашању, чине још један од саставних елемената модерне управе. Уз све то, нарочито је важно да се забрани и ефикасно сузбија сваки вид корупције у управи.

*„Лица одговорна за примену закона не смеју починити никакво дело корупције. Они ће се, иакође, одлучно супротивљавати свим делима које врше и борити се против њих“ (члан 7. Кодекса УН о понашању лица одговорних за примену закона од 1979. године).*

Обавеза поштовања људских права од стране управе је вишеструко подвучена у међународним документима и домаћим уставним и законским текстовима. Та се обавеза може посматрати као генерална и у односу на поједина људска права. Као генерална, она представља општи захтев у смислу о коме је већ било речи: људска права јесу мера којом су ограничена сва овлашћења управе. Поштовање људских права у данашње време, уз постојање демократских институција и владавине права, има ранг једне од три темељне вредности којима се мери степен истинске демократизације појединих друштава. При том, људска права су вредност првог реда, јер се демократски карактер институција власти и постојање владавине права процењују према степену стварне заштите људских права. Не може се, наиме, говорити о постојању демократије и демократских институција власти или о томе да је обезбеђена владавина права у једној земљи, ако су њени грађани изложени сталном кршењу људских права од стране управе и других органа власти.

У односу на поједина људска права, од нарочитог значаја су обавезе поштовања грађанских слобода, какве су личне слободе, слобода кретања, слобода окупљања, слобода мишљења и изражавања, слобода мисли, савести и вероисповести и друге, као и слобода од тортуре. Једнакост грађана, у свим њеним видовима, такође је од посебног значаја за делатност управе, јер она својим радом може да повреди ту једнакост, било када грађанима пружа одређене услуге из домена јавних служби, одлучује о њиховим правима или када им утврђује поједине обавезе. Поштовање личности и достојанства странака у управном поступку, као посебна обавеза, утврђује се и чланом 10. Закона о државној управи (2005). И бројна права грађана захтевају нарочити обзир управе, као што је то, на пример, случај са правом на приватност или правом на имовину и правом на правно средство. Сва људска права су, дакле, највиши и општи правни принципи, којих се управа мора придржавати и доследно их поштовати у свом раду. Коначно, људска права су и настала да би се појединци заштитили од непримерених акција јавних власти, а нарочито управних власти.

Мада су обавезе управе у погледу поштовања људских права вишеструко и јасно утврђене, у њеном раду ипак долази до сразмерно честих кршења тих права. Разлози томе су бројни, а међу њима се налазе како они који проистичу из слабости саме управе, тако и они који стоје у вези са односом читавог друштва према људским правима. Да би се људска права поштовала, постоје *систем заштитне људских права и процедуре за утврђивање одговорности због њиховог кршења*. Тај систем и процедуре могу се поделити на оне које постоје у оквиру саме управе и на оне које постоје изван управе.

У оквиру управе постоје облици унутрашње контроле управе и процедура за одлучивање о притужбама грађана на рад управе, као и поступак за утврђивање дисциплинске одговорности службених лица управе.

Међу инструментима за заштиту људских права и процедурама за утврђивање одговорности због кршења људских права који се налазе изван управе од највећег значаја су акција омбудсмана и других независних тела за заштиту људских права (на пример, националне комисије за заштиту људских права), судска контрола законитости аката управе (управни спор) и судско утврђивање одговорности управе због кршења људских права, које се одвија у оквиру поступка за утврђивање кривичне одговорности (за кршења која имају обележја кривичних дела) и поступка утврђивања одговорности за штете нанесене управним радом. Систему заштите људских права припада и поступак по уставној жалби, који се одвија пред уставним судом (а који за сада не постоји у Републици Србији).

Поред тога, постоји *међународни систем за заштити људских љрава*, који чине органи и тела за заштиту људских права у систему УН и европски систем заштите људских права. У оквиру овог другог, нарочито је значајна могућност обраћања Европском суду за људска права.

На крају, заслужује посебан осврт и питање о *људским љравима самих службеника у управе*. Они треба да уживају сва људска права и да у томе буду изједначени са другим грађанима. Тиме се управа демократизује, а њени службеници позитивно оријентишу према вредностима људских права. Такав поглед на ово питање је релативно нов, јер су службеницима управе традиционално ограничавана поједина политичка права из бојазни од њиховог мешања у политички живот или због природе њиховог посла. У данашње време су таква ограничења углавном напуштена и она се, онда када постоје, могу објаснити разумним разлозима.

Прво, постоји неспојивост између рада у управи и својства носиоца одређених политичких функција (инкомпатибилитет). Ако би службеник управе био изабран на такву функцију, његов рад у управи не би био могућ док му не истекне мандат на политичкој функцији.

Друго, службеницима управе је обично забрањено да јавно износе своја мишљења и ставове о служби, изузев када су за то овлашћени.

Треће, сагласно члану 11. став 2. Европске конвенције о људским правима, право на слободу окупљања и удруживања може бити законито ограничено припадницима оружаних снага, полиције и државне управе.

И четврто, синдикално удруживање и деловање, као и право на штрајк, могу бити делимично ограничени или, ређе, потпуно забрањени службеницима управе. Према Уставу Републике Црне Горе од 1992. године, запослени у државним органима и професионални припадници полиције немају право на штрајк, а професионални припадници полиције не могу бити ни чланови политичких странака (чл. 41. и 54). Слична је решења садржао и Устав СРЈ од 1992. године.

## НАЧЕЛА О УПРАВНОПРАВНОЈ ЗАШТИТИ ЉУДСКИХ ПРАВА

Систем управноправне заштите људских права може се разложити на остваривање и заштиту тих права у управном поступку и на безбедносну заштиту људи и имовине. У првом случају, управа делује путем доношења управних аката, а у другом преваходно путем материјалних аката (управних радњи) и одређеним другим мерама које су специфичне за полицију. У оба вида деловања њена улога у заштити људских права је од изузетног значаја.

Органи управе у *ујравном њосџууку* одлучују о остваривању бројних права грађана, као и о њиховим обавезама и правним интересима. У том поступку они доносе управне акте, без којих грађани и не могу да остваре извесна своја права која им јамчи устав као њихова људска права. Управни акт може бити непосредан правни основ или један од услова за остваривање појединих права.

*На њример, њраво на осниваче њолиџичке, синдикалне и друге орџанџације осџварује се без њреџходноџ одобрења, али уз обавезан уџис у реџисџар код надлежноџ орџана. Или, да би џрађанин осџварио њраво на слободу креџчања изван земље, њоџребна му је њуџина исџрава коју издаје надлежни орџан уџраве, или да би осџварио њраво на склаџање брака њоџребан му је (њоред друџоџ) извод из маџичне књџге рођених, који оџеџ издаје надлежни орџан уџраве.*

Управни акти могу, на другој страни, бити акти чијим се доношењем обезбеђује заштита појединих права грађана од угрожавања других лица или органа власти. На пример, управним актом се може наредити обустављање радова чијим се извођењем угрожава нечије право својине или наредити престанак неке активности којом се ремети јавни ред и мир станара. Исто тако, управним актом се може ставити ван снаге ранији управни акт којим је неко право странке незаконито ограничено или нека обавеза утврђена у несразмери.

Прописи о управи утврђују већи број начела у виду дужности органа управе да обезбеде правилно и законито остваривање права, обавеза и правних интереса грађана. Таква начелу су, на пример, утврђена у чл. 8, 9, 79. и 80. Закона о државној управи. Њима се прописују следеће дужности органа управе:

- да сваком омогуће једнаку правну заштиту у остваривању права, обавеза и правних интереса;
- да странкама омогуће брзо и делотворно остваривање њихових права и правних интереса;
- да обавештавају странке о њиховим правима и обавезама и о начину остваривања тих права и обавеза; и
- да, на тражење физичких и правних лица, дају мишљења о примени одредаба закона и других општих аката, у року од 30 дана.

Поред наведених, у Закону о општем управном поступку (1997) постоји већи број начела која имају исти циљ. Може се, такође, рећи да читава правила о поступку

служе заштити права грађана, јер је њихов основни циљ да обезбеде законито решавање управних ствари у управном поступку.

*Безбедносна заштити људи и мовине* обухвата полицијску заштиту живота, права, слобода и личног интегритета лица, као и безбедносно заштиту имовине. Ту заштиту полиција пружа обављањем својих послова. Она спречава, открива и расветљава кривична дела, прекршаје и друге деликте, открива и хвата извршиоце таквих дела, прекршаја и деликата, одржава јавни ред, обезбеђује границу, регулише и контролише саобраћај на путевима, пружа помоћ органима управе и организацијама које врше јавна овлашћења у спровођењу извршења њихових аката и друго. Свим наведеним пословима, полиција омогућује грађанима да живе безбедно и да не сметано уживају своја права и слободе, јер она спречава незаконита понашања којима се та права угрожавају од стране прекршилаца закона. Она је, такође, дужна да грађанима пружа информације и савете у вези са њиховом личном и имовинском безбедношћу, као и да им конкретно помогне када је угрожено неко од њихових приватних права, уколико је то у вези са личном и имовинском безбедношћу. Полиција је и служба која пружа помоћ жртвама кривичних дела, грађанима повређеним у саобраћајним несрећама и грађанима који се налазе у другим опасностима, као и у случају општих опасности које могу бити изазване природним непогодама, епидемијама или другим облицима угрожавања.

Приликом пружања безбедносне заштите људима и имовини, полиција је дужна да поступа хумано, непристрасно и без дискриминације, да поштује достојанство, углед и част сваког лица, да води рачуна о здрављу лица и да спречава сва дела тортуре. Она треба да обавља своје послове професионално и поштујући принцип сразмерности.

Своје задатке полиција извршава управним радњама и предузимањем специфичних полицијских мера и овлашћења, која нису карактеристична за друге органе управе. Међу њеним овлашћењима су овлашћења за довођење и задржавање лица, привремено ограничење слободе кретања, хапшење, претрес, прикупљање и обраду личних података, примену тзв. мера циљане потраге (прислушкивање и друго) и употребу средстава принуде. Управо тим овлашћењима се ограничавају поједина људска права грађана и то је друга страна питања о односу полиције према људским правима. То је предмет наредног потпитања.

## НАЧЕЛА О УПРАВНОПРАВНИМ ПОСЕЗАЊИМА У ЉУДСКА ПРАВА

У односу према људским правима управа се појављује као носилац двоструке улоге. Она је, с једне стране, заштитник људских права, а с друге, носилац извесних овлашћења којима може да примењује принуду и да ограничава поједина људска права. Могућност примене принуде и ограничавања људских права представљају, према томе, два основна вида управноправног посезања у људска права. Концепту људских права нису, дакле, противна законита принуда и ограничења појединих људских права, али су му противна било каква произвољна или арбитрарна принуда и ограничења тих права.

Под *принудом* се уопште подразумева употреба физичке или психичке силе да би се што постигло, да би се неко приморао да што учини, не учини или трпи. У појму принуде је „остварење неког циља савлађивањем туђе воље“ (Р. Јеринг). Принуда коју врши управа у име државе има правни карактер, дозвољена је правом и разликује се од недопуштене или противправне принуде (коју закон забрањује и кажњава). Правни карактер принуде огледа се у њеном циљу и условима за примену. Њен циљ је у томе да се обезбеди поштовање прописаних општих и појединачних правних правила. Принуда коју примењује управа могла би да се дефинише као законом допуштено деловање службеног лица управе ради наметања понашања која су неопходна за извршавање закона. Она се може оправдати тиме што се њоме сузбијају учињена забрањена дела. Може бити у облику посредне принуде (на пример, новчане казне) и у облику непосредне или физичке принуде.

У оквиру овлашћења управе постоји и њено овлашћење за принудно извршавање управних аката. Међутим, могућност примене принуде постоји и изван тог случаја. Принуда се може применити и у току управног поступка (пре доношења управног акта), као и независно од поступка доношења управног акта. У току управног поступка може се, на пример, изрећи новчана казна због ремећења реда у поступку или се може принудно довести сведок који се не одазове уредно достављеном позиву, уколико му је у позиву била предочена таква мера. Примена принуде независно од управног поступка карактеристична је за делатност полиције, као једино овлашћеног органа управе за примену мера непосредне принуде. Она то може када, на пример, одржава јавни ред, спречава извршење кривичног дела или хвата учиниоца таквог дела.

Овде је битно да уочимо следеће: применом мера принуде, а нарочито мера физичке принуде, могу се нарушити поједина људска права, и то веома тешко. Крајње драстичан случај представља могућност лишења живота и наношења телесних повреда употребом ватреног оружја од стране службеног лица, јер је и то оружје једно од допуштених средстава принуде. Управо у вези са могућношћу лишења живота на тај начин, у праву се могу срести супротстављена гледишта, која дају различите одговоре на питање о томе како је могуће правно оправдати лишење живота акцијом службеног лица управе, када је укинута смртна казна? Једно од могућих оправдања своди се на став да се у оваквим случајевима не ради о допуштености намерног лишавања живота неког лица, већ о искључењу противправности лишења живота до којег дође *ненамерно* услед законитог коришћења силе.

Осим путем принуде, посезања у људска права могућа су и путем њиховог *ограничавања* од стране управе. Предмет таквих ограничења могу бити лична слобода и безбедност, слобода кретања, слобода окупљања и друге слободе, као и право на имовину и друга људска права. Разлози за таква ограничавања могу бити у потреби да се заштите права других лица и њихова лична и имовинска безбедност, јавна безбедност, јавно здравље и морал, национална безбедност, животна средина или неки други јавни интереси утврђени законом. Таква ограничења се реализују по правилу у управном поступку, али су могућа и предузимањем управних радњи. На пример, право на имовину може се ограничити у управном поступку, а слобода кретања на одређеном простору или објектима може се ограничити управним радњама полици-

је (приликом рације, блокаде, потере, заседе или у виду забране приступа месту злочина).

За сваки вид посезања у људска права морају бити испуњене *законске претпоставке*, што значи да се принуда или ограничење људских права не може предузети ако нису испуњене те претпоставке.

Прва од тих претпоставки тиче се неопходности постојања непосредног законског основа, тако да за свако посезање мора постојати директан и неспоран основ у закону. Из тога следи и да основ за то не може бити у акту нижем од закона.

Друга од претпоставки односи се на то да се мере принуде и ограничења могу применити само у законом прописаном поступку, а не изван таквог поступка или противно њему. Поступак за примену принуде и ограничавање људских права редовно се уређује у законима и то се мора чинити веома детаљно и прецизно.

И трећа од законских претпоставки тиче се обавезе редовног обезбеђивања могућности за одбрану правног интереса лица према коме се примењује принуда или ограничење, као и његовог права на жалбу или друго правно средство.

Уз наведене три претпоставке, свако ограничење људских права мора бити сагласно сврси ради које је могућност ограничавања прописана, њиме се не сме задирати у саму суштину права које се ограничава и ограничење мора стајати у сразмери са циљем који се намерава постићи (принцип сразмерности).

Све што је до сада речено о посезању у људска права односи се на таква посезања у редовним околностима. Постоје, међутим, и *изузетне околности*, какве су стање рата и непосредне ратне опасности и ванредно стање. Таква стања могу да прогласе само највиши државни органи (по правилу, парламент или шеф државе, а у неким земљама влада). Она трају нужно време а у њима се могу наметнути шира ограничења појединим људским правима, у зависности од природе таквих стања. Ни у таквим околностима „легалитет не одлази сасвим на одмор“, односно не укида се законитост, него се само утврђују шире могућности за ограничавање појединих људских права. За управу и тада важи правило да мора деловати по закону и посебним одлукама (уредбама) које се доносе за време таквих околности.

Овде још треба уочити да *још постоје људска права која се не могу ограничавати у изузетним околностима*. Према члану 6. Повеље о људским и мањинским правима и грађанским слободама (2003), то су следећа људска права: право на живот, забрана тортуре, забрана ропства, забрана кажњавања изван случајева предвиђених законом (тј. забрана ретроактивности), забрана дужничког ропства, забрана поновног кажњавања за исто дело, право на признавање правне личности и слободан развој људске личности, право на слободу мишљења, савести и вероисповести, право на слободу и безбедност, право на правично суђење, право на претпоставку невиности, право на склапање брака, право на држављанство, забрана насилне асимилације и забрана изазивања расне, националне и верске мржње.



Клара ДАНИЛОВИЋ  
Секретар Одбора за урбанизам  
Стална конференција градова и општина

## ПРЕДЛОГ ЗАКОНА О ИЗМЕНАМА И ДОПУНАМА ЗАКОНА О ПЛАНИРАЊУ И ИЗГРАДЊИ

### ЗАКОН О ПЛАНИРАЊУ И ИЗГРАДЊИ

Главни аргумент за доношење Закона о планирању и изградњи био је да се једним законом у целини регулише грађевинско земљиште, просторно планирање, урбанистичко планирање, грађевинско земљиште и изградња, и с друге стране, потреба за доношењем закона разумљивог за цео свет јер нам је циљ како да ми будемо у Европи, тако и да Европа буде код нас. Нови Закон је заменио три стара закона - о планирању, земљишту и изградњи објеката, као и читав низ уредби и правилника, а за већи број додирних закона донео је измене.

Законом о планирању и изградњи, који је ступио на снагу 13. маја 2003. године, уређени су:

- Стратегија просторног развоја Републике,
- основе планирања и уређења простора,
- режим грађевинског земљишта,
- изградња објеката и друга питања од значаја за врсте, садржај и поступак доношења просторних и урбанистичких планова, коришћења грађевинског земљишта и грађевинских, техничких, технолошких услова за извођење претходних радова,
- израда техничке документације,
- начин и поступак издавања грађевинске и употребне дозволе,
- грађење објеката и
- инспекцијски надзор.

## ПОТРЕБА ЗА ИЗМЕНАМА И ДОПУНАМА ЗАКОНА

Након две и по године примене Закона, због бројних тешкоћа и недоумица око његовог спровођења, указала се потреба за усвајањем његових измена. Министарство за капиталне инвестиције припремило је Нацрт измена и допуна закона, који је у октобру 2005. године утврђен у форми предлога закона и прослеђен Народној скупштини Републике Србије ради усвајања.

Основни разлози за доношење закона наведени су у образложењу предлога закона. Доношењем овог закона треба да се створи законски основ за утврђивање реалних рокова за доношење просторног плана општине и урбанистичких планова као и за утврђивање њихове усклађености са законом и прописима донетим на основу закона и у вези с тим појача одговорност државних органа и служби. Учешће државе и државних органа у процесу планирања и уређења простора примерено је потреби да врши надзор и контролу у овој области искључиво ради обезбеђења јавног интереса. Такође, прописују се оптималнији рокови за спровођење поступка легализације бесправно изграђених објеката.

## ОБАШЊЕЊА ПОЈЕДИНИХ ЗАКОНСКИХ РЕШЕЊА

У члану 1. извршено је усаглашавање са прописима Европске уније у погледу дефиниције НУТС стандарда. Такође је проширена и дефиниција реконструкције и адаптације као и помоћног објекта за чију изградњу се не издаје одобрење за изградњу. Овим су обезбеђени једнаки услови за изградњу трансформаторских станица с обзиром на то да је на неким подручјима Републике основни дистрибутивни напон 20/0,4 kV.

У чл. 2–7. усаглашене су одредбе овог закона са одредбама Закона о јавним агенцијама које се односе на органе Агенције, престанак рада надзорног одбора и преузимање његових послова од стране управног одбора Агенције.

У члану 8, поред усаглашавања са НУТС стандардима, предвиђено је и прибављање сагласности надлежног министра на просторни план општине, и то пре његовог ступања на снагу. Актом којим се даје сагласност утврђује се да ли је тај план усклађен са планским документима који морају међусобно бити усаглашени и у складу са Стратегијом просторног развоја Републике Србије. Применом одредби овог члана стварају се и услови за вођење неопходне евиденције донетих просторних планова општина у Републици, као и за њихову контролу у погледу усклађености са законом и плановима вишег реда.

Чланом 9. предвиђено је да министарство надлежно за послове просторног планирања подноси Влади предлог одлуке о изради Стратегије просторног развоја Републике Србије, просторних планова подручја посебне намене, као и предлог одлуке о изради шеме просторног развоја. Овде се, наравно, имала у виду и обавеза предлагача да се у припреми прописа и општег акта и предлога који доноси Влада, обавезно прибављају мишљења других министарстава и посебних организација кад материја која се уређује задира у њихов делокруг или је од интереса за њих.

Чланом 10. којим је преформулисан – измењен члан 27. став 1. Закона, дата је могућност општинама, односно градовима, на јасан и недвосмислен начин, да израду

планских докумената повере предузећу или организацији коју оснују, као и другим предузећима, односно правним лицима која су регистрована за обављање послова просторног планирања и израде планских докумената.

У члану 12. прописано је да надлежни министар, односно покрајински секретар именује једну трећину чланова комисије за планове, с тим што је предвиђено и прибављање сагласности министра за именовање једне трећине чланова комисије за планове који се доносе на територији аутономне покрајине. Овим законским решењем отклањају се проблеми у вези са именовањима и разрешењима како појединих чланова тако и комисије у целини.

Члановима 13. и 14. утврђено је да се планом детаљне регулације одређује, односно разрађује, поред осталог и парцелација будући да је пракса у примени Закона показала да недостатак парцелације умногоме отежава спровођење плана. Такође се показало целисходним да програм за израду плана обавезно садржи и текстуални и графички део како је то и прописано у члану 11. овог закона.

У члану 15. прецизирана је надлежност општинске управе за припрему предлога одлуке о изради урбанистичког плана и програма за израду плана будући да се у овом случају ради о уско стручним пословима које перманентно обавља општинска управа, која је за свој рад одговорна надлежним општинским органима.

Чланом 16. којим је преформулисан – измењен члан 50. ст. 1. и 2. Закона, дата је могућност општинама, односно градовима, такође на јасан и недвосмислен начин као и за израду планских докумената, да израду урбанистичких планова повере предузећу или организацији коју оснују, као и другим предузећима, односно правним лицима која су регистрована за обављање послова урбанистичког планирања и израде урбанистичких планова.

Члановима 17. и 18. прецизније је уређена стручна контрола урбанистичког плана као и јавни увид, односно садржина извештаја о извршеном јавном увиду.

У члану 19. предвиђено је прибављање сагласности надлежног министра на генерални план који се доноси само за градове, и то пре његовог ступања на снагу, односно пре објављивања. Актом којим се даје сагласност утврђује се да ли је тај план усклађен са планским документима који морају међусобно бити усаглашени, односно да ли је усклађен са Законом о планирању и изградњи и подзаконским актима.

Чланом 20. предвиђено је да се акт о урбанистичким условима издаје овлашћеном лицу, односно лицу које пружи одговарајући доказ о праву својине, праву коришћења или закупа на земљишту, односно објекту.

Чланом 21. уређено је издавање акта о урбанистичким условима за изградњу телекомуникационих објеката, као и његова садржина.

У члану 22. предвиђено је право приговора, односно право жалбе против акта о урбанистичким условима.

У члану 23. предвиђено је да се урбанистички пројекат израђује као пројекат парцелације или као урбанистичко-архитектонско решење.

Члановима 24, 25. и 26. предвиђена је могућност исправке граница суседних парцела, парцелација и препарцелација уз сагласност (поред власника) корисника тих парцела под претпоставком да се те парцеле користе у складу са законом.

Чланом 27. омогућен је промет права коришћења и оног земљишта које је ранији сопственик већ једном пренео на основу уговора који је оверен у складу са Законом.

Чланом 28. усаглашена је терминологија са важећим законима и прописима у области водопривреде, као и заштите културних добара чиме је омогућено доследније спровођење закона.

У члану 29. прописано је да инвеститор уз захтев подноси, између осталог, и извод из урбанистичког плана или акт о урбанистичким условима који није старији од годину дана. Овако датим решењем омогућено је инвеститору да у року од годину дана обезбеди израду идејног пројекта, потврду надлежног органа да је идејни пројекат урађен у складу са изводом, односно актом, прибављање одобрења за изградњу као и израду главног пројекта.

Чланом 30. допуњена је садржина одобрења за изградњу подацима о постојећем објекту који је неопходно порушити ради изградње новог објекта.

Чланом 31. проширен је круг објеката, односно врста објеката и извођења радова за које се не издаје одобрење за изградњу, односно који се граде на основу пријаве радова коју потврђује општина, односно град.

Чланом 32. дато је овлашћење општини да својим актом уређује постављање пловених постројења на водном земљишту у складу са посебним прописима којима се ова материја уређује.

Чланом 33. допуњена је обавезна садржина главног пројекта, а чланом 35. обавезна документација која се подноси уз пријаву почетка извођења радова, чиме се обезбеђује сигурност да је главни пројекат урађен у складу са идејним пројектом, односно одобрењем за изградњу.

Чланом 36. превиђена је могућност да и лице са вишом школском спремом може под прописаним условима руководити грађењем мање сложених објеката.

Члановима 37, 38. и 39. прописана је обавеза вођења грађевинске књиге, прецизирана су права и дужности урбанистичког инспектора у погледу промена стања у простору, односно да ли се те промене врше у складу са правилима и стандардима струке као и права и дужности грађевинског инспектора која има у вези са контролом извођача радова.

Чланом 40. извршено је усклађивање са чланом 95. Закона о планирању и изградњи у погледу надлежности града Београда, односно прецизније је утврђена надлежност решавања по жалби против првостепеног решења градских општина донетих у поступку инспекцијског надзора.

У члану 42. предвиђена је одговарајућа казна за службено лице које поступа супротно закону и подзаконским актима када је у питању издавање извода из урбанистичког плана или акта о урбанистичким условима.

Члановима 43. и 44. предвиђено је брисање чланова 163. и 164. Закона с обзиром на то да законско решење у погледу прописивања плаћања стотруке накнаде за коришћење грађевинског земљишта, није дало очекиване резултате.

Чланом 45. којим се делимично мења члан 169. став 3. Закона, остављена је могућност општинама да до доношења урбанистичког плана на основу Закона о планирању и изградњи, издају акт о урбанистичким условима под прописаним условима.

У члану 46. предвиђено је да се одредбе члана 170. став 2. Закона о планирању и изградњи, бришу будући да рокови за доношење урбанистичких планова нису били примерени и да велики број општина није био у могућности да те планове донесе у прописаном року.

Чланом 47. продужен је рок за одређивање грађевинског земљишта за јавно грађевинско земљиште с обзиром на то да је општинама рок дат у основном тексту закона (две године) истекао и да већина општина ову законску обавезу није извршила.

У члану 48. прописани су примерени рокови за легализацију објеката чије је грађење, односно реконструкција завршена без грађевинске дозволе, односно примерени рокови за давање обавештења о условима за издавање одобрења за изградњу и усклађености објекта са урбанистичким планом.

У члану 49. прецизирана је надлежност за издавање одобрења за изградњу и за употребну дозволу за бесправно изграђене објекте. Такође је овим чланом дато овлашћење министру да донесе одговарајући подзаконски акт о садржини техничке документације и одобрењу за изградњу за бесправно изграђене објекте.

У члану 50. отклоњена је нејасноћа у погледу надлежности грађевинског инспектора за доношење решења о рушењу објекта у случају да решење није донето.

У члану 51. предвиђена је могућност привременог прикључења бесправно изграђених стамбених објеката на техничку инфраструктуру, и то само оних објеката који су изграђени до 13. маја 2003. године, односно до дана ступања на снагу Закона о планирању и изградњи.

Чланом 52. ограничава се важење привремених правила грађења, и то до истека рока од годину дана од дана ступања на снагу овог закона.

## РАЗЛОЗИ ЗА ДОНОШЕЊЕ ЗАКОНА ПО ХИТНОМ ПОСТУПКУ

Одредбама члана 170. Закона о планирању и изградњи прописано је да је општина, односно град, односно град Београд, дужна да донесе просторни план, односно урбанистички план у року од 18 месеци од дана ступања на снагу овог закона.

Према расположивим подацима, општине нису донеле потребне просторне и урбанистичке планове у прописаном року који је истекао 13. новембра 2004. године.

Важење привремених правила грађења овим нацртом закона је ограничено јер се у пракси показало да се планирање и уређење простора у Републици одвија углавном на основу привремених правила која немају својство урбанистичког плана. Ограничавањем важења привремених правила грађења (годину дана од дана ступања на снагу овог закона) општинама је омогућено да у том додатном року донесу потребне урбанистичке планове.

Такође показало се, на основу прикупљених података, да поступци легализације објеката изграђених, односно реконструисаних без грађевинске дозволе нису завршени у прописаним роковима те да је стога неопходно овим законом утврдити

реалне рокове за спровођење поступка легализације бесправно изграђених објеката који се, сагласно закону, морају ускладити са одговарајућим урбанистичким планом.

Имајући у виду наведено, стекли су се услови за доношење овог закона по хитном поступку којим се отклањају штетне последице по рад органа локалне самоуправе у области просторног и урбанистичког планирања, изградње објеката и спровођења поступка легализације бесправно изграђених објеката.

## АНАЛИЗА ЕФЕКТА ПРЕДЛОГА ЗАКОНА

Предложена законска решења обезбеђују учесницима (грађанима, привреди и др.) у процесу изградње објеката могућност пријављивања објеката изграђених без грађевинске дозволе надлежним органима а у циљу прибављања одобрења за изградњу, употребне дозволе и коначно уписа права власништва на тим објектима. Рок за подношење пријава бесправно изграђених објеката је примерен тако да се власницима ових објеката даје могућност да у року од шест месеци пријаве органу надлежном за издавање одобрења за изградњу бесправно изграђени објекат и у прописаним роковима поднесу захтев за издавање одобрења за изградњу ако то нису учинили у року прописаном у основном тексту сада важећег закона. Овим се обезбеђује равноправан третман свих учесника у бесправној градњи, односно власника бесправно изграђених објеката. Такође, овим законом стварају се и услови за вођење неопходне евиденције донетих просторних планова општина у Републици, као и њихову контролу у погледу усклађености са законом и плановима вишег реда чиме се успоставља механизам заштите права грађана и у погледу целисходности и законитости решења садржаних у просторним и генералним плановима градова.

У расправама и консултацијама као и поднетим иницијативама у току припреме овог закона са представницима министарстава и посебних организација, појединих општина и градова и АП Војводине заинтересоване стране су имале прилику да изнесу своје ставове који су у великој мери утицали на коначна решења у овом закону.

У тренутку објављивања овог текста, Народна скупштина републике Србије разматра предлог Закона о изменама и допунама закона о планирању и изградњи. На предложени текст поднето је више од 70 амандмана. Усвајање Закона и почетак његове примене очекује се већ у априлу текуће године.

## ФИНАНСИРАЊЕ ПОЛИТИЧКИХ СТРАНАКА – I ДЕО

### РЕЗИМЕ

**Ф**инансирање кампања за изборе на локалном нивоу било је недовољно развијено до доношења Закона о финансирању политичких странака из 2003. Међутим, у том законском тексту није посвећена довољна пажња специфичностима код финансирања кампање за органе локалне самоуправе.

И поред добрих антикорупцијских поставки, важећи Закон није донео суштински напредак по питању финансирања кампања за изборе, услед недоречености у самом Закону, али и услед његовог неодговарајућег тумачења или отвореног кршења норми у примени Закона. Највише недоумица и проблема јавља се у вези са одређивањем висине и начина расподеле средстава која се учесницима у изборној кампањи додељују из буџета градова и општина, као и у вези са контролом поштовања законских ограничења дозвољених прихода и расхода.

Финансирање кампање за опозив градоначелника и председника општине не може се подвести под одредбе Закона о финансирању политичких странака иако би за тако нешто постојали снажни разлози.

У извештајима о контроли финансирања кампања за изборе на локалном нивоу констатују се фактичка и правна ограничења постојећих контролних органа да такву контролу учине ефикасном. Поступак измена законских решења је у току и органи локалне самоуправе имају прилику да укажу на нека битна питања.

**Кључне речи:** финансирање кампање, подносиоци изборних листа и предлагачи кандидата, групе грађана, политичке странке, Републичка изборна комисија, општински органи, опозив, буџет, извештај.

## ЗАКОН О ФИНАНСИРАЊУ ПОЛИТИЧКИХ СТРАНАКА, ИЗБОРИ ЗА ОРГАНЕ ЛОКАЛНЕ САМОУПРАВЕ И ГЛАСАЊЕ ЗА ОПОЗИВ ПРЕДСЕДНИКА ОПШТИНЕ

## ЗАКОН И ЊЕГОВЕ АНТИКОРУПЦИЈСКЕ КОМПОНЕНТЕ

Актуелни Закон о финансирању политичких странака („Службени гласник Републике Србије“, бр. 72/2003 и 75/2003) био је предмет многих недоумица и

тумачења, али чини се да ниједна област његове примене није била изложена критикама и тумачењима као она која се односи на финансирање кампање која се односи на локалне изборе.

Без обзира на све невоље које су пратиле доношење и досадашње спровођење овог закона, не треба сметнути са ума да је реч о тексту који је заснован на неким поставкама од којих ни у будућности не треба одустајати. Ту се, пре свега, мисли на намеру да пропис којим се регулише финансирање политичких странака и такмаца у изборним кампањама делује као антикорупцијски. Концепцијски, актуелни Закон је требало да ову антикорупцијску компоненту обезбеди на следеће начине:

- путем обезбеђивања политичким странкама, предлагачима кандидата и подносиоцима листа већих средстава из буџета, као неутралног извора, и на тај начин, посредно, смањења њихових потреба да неопходна средства потраже код оних који би се могли после појавити као тражиоци противуслуга од странака и изабраних кандидата;
- путем увођења ограничења и забране за финансирање из извора које је законодавац сматрао потенцијално проблематичним (као што су, на пример, забрана финансирања од стране јавних предузећа, забрана финансирања од страних лица, забрана прикупљања анонимних донација);
- путем успостављања унутрашње и спољашње јавности финансирања политичких странака и кампање за изборе;
- путем успостављања механизма контроле и прописивања високих прекршајних казни за преступнике.

## ФИНАНСИРАЊЕ КАМПАЊЕ НА ЛОКАЛНИМ ИЗБОРИМА ПО РАНИЈИМ ПРОПИСИМА

Пре почетка примене важећег Закона о финансирању политичких странака,<sup>1</sup> финансирање кампање за избор одборника скупштина општина, градова и града Београда није било на јединствени начин регулисано на нивоу целе земље. Наиме, ранији Закон о финансирању политичких странака („Службени гласник Републике Србије“, број 32/1997) садржао је једино одредбу према којој се *средства за спровођење избора и финансирање активности за избор посланика, односно одборника скупштинске аутономне покрајине, града, општинске и града Београда обезбеђују у буџету аутономне покрајине, града, општинске и града Београда* (члан 6. став 3). Нешто више прецизности овој законској одредби донели су Закон о локалној самоуправи из 1999. године који је прописивао да се *средства за финансирање изборне активности расподељују предлажачима кандидата на начин утврђен актом скупштинске општинске* (члан 161. став 2). Готово истоветну одредбу (с тим што се говори о „јединицама локалне самоуправе“ а не о „општинама“) имао је каснији Закон о локалним изборима из 2002. године (члан 51. став 2).

<sup>1</sup> Закон је почео да се примењује од 1. јануара 2004.



Имајући у виду да је, у доба када су одржавани прошли општи локални избори (септембар 2000. године), за избор одборника важио један изборни систем (двокружни већински), а за избор народних посланика други (систем сразмерног представљања), чини се да је било оправдано то што некадашњи законодавац није прописао и начин расподеле буџетских средстава по моделу који је био примењиван код републичких избора. Наравно, ако је у томе и био у праву, законодавац са краја прошлог и почетка овог века засигурно је пропустио да регулише многа друга важна питања у вези са финансирањем кампање за избор одборника – почев од прикупљања средстава из приватних извора, начина трошења тих средстава, статуса учесника на изборима који немају својство политичке странке, до контроле. Највећи недостатак некадашњег система свакако је био тај што су јединице локалне самоуправе имале велику слободу у одређивању критеријума на основу којих ће вршити расподелу средстава за предлагаче кандидата из својих буџета, што је могло резултирати злоупотребима.<sup>2</sup>

Важећи Закон о финансирању политичких странака због тога представља видан напредак у односу на пређашње стање, будући да су њиме изричито регулисана многа питања у вези са финансирањем кампање за изборе, а не само расподела буџетских средстава за потребе предлагача кандидата. Међутим, као што ће се убрзо показати, потпуно уређивање буџетских дотација предлагачима кандидата на локалним изборима од стране Републике, показало се као решење које у многим случајевима није примерено.

## ОДРЕЂИВАЊЕ ВИСИНЕ БУЏЕТСКИХ СРЕДСТАВА ЗА УЧЕСНИКЕ НА ИЗБОРИМА И ЊИХОВА РАСПОДЕЛА

Закон врши стриктну поделу средстава којима се финансирају предлагачи кандидата и подносиоци изборних листа на средства из јавних и приватних извора. Међутим, када се говори о јавним изворима, Закон регулише само један од видова финансирања изборне кампање – непосредно дозначавање новца учесницима на изборима на основу законом утврђене формуле. Посредно финансирање, попут давања у закуп времена на јавним гласилима без надокнаде или бесплатног уступања општинских просторија за предизборне скупове регулисано је (тамо где је уопште регулисано) другим прописима.

Такође, треба нагласити да ће у даљем тексту бити речи само о буџетским издавањима која се, у складу са Законом о финансирању политичких странака, сматрају финансирањем изборне кампање из буџета, а не и о другим буџетским издавањима на која стичу право лица повезана са учесницима на изборима (на пример, накнаде члановима проширеног састава изборне комисије).

<sup>2</sup> Аутор не поседује податке о томе да ли је таквих злоупотреба у пракси и било, али би молио читаоце да на њих укажу, уколико су им познате, на адресу [nemanjalaw@sezampro.yu](mailto:nemanjalaw@sezampro.yu).

## *Колико се издваја из буџета за финансирање кампања*

Одредбама члана 9. Закона о финансирању политичких странака прописани су удели из буџета Републике, Покрајине, градова и општина који се издвајају за финансирање изборних кампања. Одређење из уводног члана Закона указује на то ко се све финансира из ових извора: *Овим законом уређује се финансирање, евиденција и начин контроле финансијског пословања... носиоца проглашених изборних листића и председника кандидата за председника Републике Србије, председника општине и градоначелника.*

Закон није изричито одредио из којих извора се финансирају учесници на којим изборима. Тиме је остављен простор и за нека недоследна тумачења према којима би се, на пример, избори за органе локалне самоуправе могли финансирати и из републичког буџета. Наравно, далеко доследније је тумачити да се изборна кампања финансира само из буџета оне територијалне јединице за чије се органе избор врши (да се републички председнички избори финансирају само из републичког буџета, избори за градоначелника само из градског итд.).

У случају одржавања превремених избора, средства за њих би се у законом прописаном износу морала обезбедити из буџетске резерве. За превремене изборе издвајају се средства у истом обиму као за редовне.

Законодавац је износ издвајања везао за висину „нето“ буџета. У случају општина и градова то је 0,05 одсто буџета јединице локалне самоуправе (умањеног за трансфере од других нивоа власти) за годину за коју се буџет доноси.

## *Шта се дешава када се више кампања одржава истовремено?*

По мишљењу аутора овог текста, свака од побројаних кампања је кампања за себе и за њу би требало издвојити посебна средства у буџету. Наиме, без обзира на то што се у току једне године или чак истовремено могу одржавати избори за председника општине и одборнике скупштине општине, круг учесника на тим изборима не мора да се поклопи. На пример, више странака може да одлучи да истакне заједничког кандидата за председника општине, а да свака изађе са својом одборничком листом; нека угледна нестраначка личност може одлучити да се кандидује за градоначелника, али не и да са групом грађана предложи листу одборника и слично.

Даље, морамо претпоставити да је законодавац одредио ниво издвајања из буџета у износу који је сматрао да је потребан ради остваривања циљева таквог финансирања. Осим тога, законодавац је ограничио финансирање из приватних извора у односу на предвиђену стопу буџетских издвајања. Већ на први поглед, не би било логично да ограничење максималних расхода кампање за градоначелника буде на једном нивоу када се ти избори одржавају самостално, а душло строже када изборна кампања тече паралелно са оном која се води за градске одборнике.

Око примене ове одредбе закона било је лутања уочи локалних избора септембра 2004. Имајући у виду да су били у питању редовни избори многе општине су узеле у обзир Закон о финансирању политичких странака и одредиле средства за финан-

сирање кампање. Већина општина које су то учиниле определиле су се за одређивање износа од 0,5 одсто од свог буџета умањеног за трансфере. Многе општине нису, међутим, предвиделе никаква средства за ову намену и поред изричите законске обавезе. Тако се у извештају Републичке изборне комисије о контроли финансирања кампање за локалне изборе наводи да 34 општине уопште нису пренеле средства из својих буџета предлагачима кандидата и подносиоцима листа, а од тог броја шеснаест општина није ни планирало средства за изборну кампању ни доставило податке РИК-у о висини тих средстава.<sup>3</sup>

Као што је речено, оне општине које су средства одређивале у буџету учиниле су то у укупном износу од 0,5 одсто. Ни они који су можда у међувремену (од усвајања буџета до почетка изборне кампање) уочили грешку (то јест, да се истовремено одржавају два изборна процеса која треба финансирати) нису били склони да додатно оптерећују општинске буџете овим, међу грађанима, непопуларним издатком. Међутим, оно што се чини у првом кораку лакшим, касније може да се искомпликује. То се управо и догодило: када је требало одлучити на који начин да се расподеле већ издвојена буџетска средства међу предлагачима кандидата и подносиоцима изборних листа настала је велика разноликост решења међу општина.

Када су локални избори већ одржани, РИК се у поступку контроле финансијских извештаја учесника на изборима суочио са нејасноћама и обратио се са захтевима за два мишљења Министарству финансија. У мишљењу<sup>4</sup> Министарства број 011–00–553/204–08 од 2.11.2004. каже се да се у буџету локалне самоуправе обезбеђују средства у износу од 0,05 одсто буџета као укупан износ средстава за покриће трошкова изборне кампање за све врсте локалних избора који се одржавају те године (избор одборника и председника општине/градоначелника). На тај начин, ово министарство је ишло у корак са неким ранијим интерпретацијама издвајања из републичког буџета за финансирање изборне кампање, према којима се за финансирање кампање издваја одређена непроменљива сума у годишњем буџету, без обзира на то колико се избора током године одржава, која је, по мишљењу аутора овог текста неутемељена у Закону.<sup>5</sup>

Друго мишљење је такође издато на захтев РИК-а, постављен 27. октобра 2004, у коме се тражило појашњење начина поделе буџетских издвајања за покриће трошкова различитих изборних кампања, односно да ли се сума од 0,05 одсто буџета јединице локалне самоуправе дели на два једнака дела од којих се финансирају кам-

3 *Извештај о контроли финансијских извештаја подносилаца проглашених изборних листа и предлагача кандидата о пореклу, висини и структури прикупљених и утрошених средстава за изборну кампању за избор одборника, председника општине и градоначелника на локалним изборима одржаним 19. и 26. септембра 2004. године*, Републичка изборна комисија, 02 Број: 400–1452, Београд, 21. децембар 2004. године.

4 Бројеви, датуми и садржај мишљења наведени према: „Мониторинг финансирања изборних кампања“ (Стојиљковић, Милосављевић, Симић, Вуковић, ЦЕСИД, 2005), стране 64 и 65.

5 Видети изјаве представника Министарства финансија и Владе Републике Србије у поглављу „Норме и живот“ књиге „Финансирање председничке изборне кампање 2004. у Србији – ударац политичкој корупцији или очување статуса кво“ (Гоати, Ненадић и Јовановић, „Транспарентност – Србија“, 2004, доступно и на [www.transparentnost.org.yu](http://www.transparentnost.org.yu)).

пање за избор одборника и кампање за избор председника општине/градоначелника, а које се потом деле у складу са законским начелима (20 одсто на једнаке делове свим учесницима, 80 одсто према изборном успеху). Министарство је у свом мишљењу бр. 011–00–553/2004–08, такође од 2. новембра 2004. године стало на становиште да је у оваквој ситуацији, када Законом није ближе уређен начин расподеле укупних средстава из јавних извора за покриће трошкова изборне кампање, када се редовни локални избори одржавају истовремено и за избор одборника и председника општине тј. градоначелника, неопходно да се средства одреде на део средстава намењен за покриће трошкова изборне кампање за избор одборника и на део средстава намењен за покриће трошкова изборне кампање за избор председника општине/градоначелника, а потом да се распоређују у складу са чланом 10. Закона (20%:80%). Међутим, Министарство сматра да је дискреционо право надлежних органа јединице локалне самоуправе да одлуче у којем односу ће да расподели средства на две врсте кампања.

Тако се у пракси и десило да су у неким општинама и градовима буџетска средства делили на два дела, а затим у оквиру сваке од половина доследно спроводили законска начела за расподелу средстава међу предлагачима кандидата, односно, подносиоцима изборних листа. На тај начин, локалне самоуправе су практично признавале да је реч о два изборна процеса, са два круга учесника и једино је износ буџетских дотација био дупло мањи него што се законом предвиђа.<sup>6</sup> Било је, међутим, и доста другачијих решења,<sup>7</sup> од општина које су одређивале да се више новца подели подносиоцима одборничких листа, па до бројних примера у којима су надлежни општински органи сабирали број учесника на изборима да би одредили колико ће коме од њих доделити као предујам а колико као накнаду по основу изборног успеха.<sup>8</sup>

Српска јавност у неким градовима имала је касније прилике да спозна апсурдност тумачења закона, које је примењено на септембарским локалним изборима 2004. Наиме, у неколико општина Србије одржани су у последњих годину и по дана нови избори за председника општине (нпр. Краљево) или избори за одборнике општинских скупштина (нпр. Кула). На тим изборима су се (према подацима којима располажемо) из буџета издвајала средства у складу са законом (0,05 одсто), и сва та средства су дељена учесницима у таквим изборним кампањама. Дакле, учесници на овим ванредним изборима имали су могућност да за кампању прикупе и потроше дупло више новца него што би смели на изборима из септембра 2004!

6 Овако је, рецимо, вршена расподела у граду Београду.

7 Према ЦЕСИД-у; исто дело, страна 65.

8 На пример, ако се издваја из буџета један милион динара, и на њима се појави пет предлагача кандидата за председника општине и 15 подносилаца изборних листа за одборнике, расподела се вршила на следећи начин: 20 одсто износа – 200 хиљада динара, дели се на 20 делова (пет плус 15), па сваком предлагачу кандидата и сваком подносиоцу листе припада по 10 хиљада динара; 80 одсто износа – 800 хиљада динара, дели се према изборном успеху, при чему изабрани председник општине има исту „тежину“ као и било који изабрани одборник. Дакле, ако се бирало 79 одборника у скупштину општине, предлагачи изабраних одборника добили би за сваког изабраног одборника још по 10 хиљада динара, а исту суму би добио и предлагач изабраног председника општине.

Треба, међутим, имати у виду да постоје још неки чиниоци које треба узети у разматрање када се више изборних процеса одржава истовремено. На пример, политичке странке које се појављују на изборима као предлагачи инокосног кандидата и као подносиоци изборне листе, заиста имају олакшан посао тиме што истовремено (истим спотом, плакатом и слично) могу водити кампању и за одборнике и за свог председничког кандидата. Још је сложенија ствар када се истовремено одржавају избори у више општина (као што је био случај септембра 2004) или као избори за органе локалне самоуправе и друге нивое власти (септембра 2004. такође су одржани и избори за органе АП Војводине).<sup>9</sup>

## НАМЕНА БУЏЕТСКИХ СРЕДСТАВА И ПРОЦЕНА ДОВОЉНОСТИ

Средства која се додељују учесницима на изборима из буџета очигледно имају двоструку намену. Као што је већ речено, једна петина износа који се издваја из буџета дели се свим кандидатима који учествују на изборима, а четири петине предлагачу победника на изборима. Једна од сврха јавног финансирања кампање јесте смањење основе за бујање политичке корупције, тако што се изабраним представницима народа омогућава да буду независнији у односу на приватне дародавце. У том смислу, додела претежног дела новца из буџета онима који на изборима победе и који ће имати утицаја на кројење политике потпуно је логична. Зато се после одборничких избора претежан део новца из буџета додељује свим подносиоцима изборних листа које пређу прописани цензус, сразмерно броју освојених мандата (теоретски, сразмерно њиховом будућем утицају на креирање политике), а на председничким изборима само једном – предлагачу кандидата који победи (зато што ће само победник имати прилику да одлучује о начину вођења јавних послова).

С друге стране, износ на који из буџета предлагачи стичу право пре одржавања избора нема антикорупцијску компоненту – већ има за циљ да пружи и кандидатима који располажу са мање средстава шансу да приближе своје програме бирачима. Треба увек имати у виду да средства не би требало да се додељују предлагачима кандидата безусловно. Закон каже да у случају да исплаћена средства „премашују износ средстава утрошених за изборну кампању до дана одржавања избора, разлика мора бити враћена буџету... у року од десет дана од дана исплате“.<sup>10</sup> Међутим, иако би додела буџетских средстава пре свега требало да има карактер накнаде трошкова, није прописан и механизам који би обезбедио да јавна средства не дођу до оних који такве трошкове нису имали у складу са законом.

Код избора за председника општине и градоначелнике, износ који би по закону требало да се расподели предлагачу победника на изборима већи је од износа

9 О овом проблему и могућим решењима шире у цитираној књизи издавача Транспарентност – Србија, поглавље „Закључци и препоруке“ (Гоати и Ненадић) као и у чланку „Финансирање кампање за локалне изборе – пропуштена шанса“, Ненадић, 2004, који је објављен на [www.beta.co.yu/когурсија](http://www.beta.co.yu/когурсија). Проблем је уочен и у цитираном издању ЦЕСИД-а.

10 Члан 10. став 3. Закона о финансирању политичких странака из 2003.

који се сме на законити начин утрошити на финансирање изборне кампање. Наиме, с обзиром на време настанка трошкова, и неизвесност у погледу исхода избора, предлагач победника ће до избора располагати само са средствима које прикупи из приватних извора и онима која се расподељују из буџета након утврђивања листе учесника, тако да ће по основу насталих трошкова моћи да потражује из буџета само оно што је из приватних извора потрошио.<sup>11</sup> На тај начин, ограничење за прикупљање средстава из приватних извора постаје уједно и максимална сума коју предлагач победника може добити након избора.<sup>12</sup>

Треба напоменути да насупрот овом мишљењу стоје досадашњи извештаји РИК-а<sup>13</sup> о контроли извештаја о прикупљеним и утрошеним средствима у току предизборне кампање. У тим извештајима се износ који су поједини учесници на изборима смели да потроше одређује накнадно (!) – након избора, на основу средстава која поједини учесници на изборима добију по основу изборног успеха. Очигледно је да се таквим ставом нарушава не само равноправност учесника на изборима (јер се на њих примењују различита ограничења), већ и елементарна логика: законом је јасно одређено да се под трошковима изборне кампање сматрају само они који су настали до дана одржавања избора, а никоме не може унапред бити познато какав ће успех на изборима остварити.

Затим долазимо до момента који је био главна одлика финансирања кампање за локалне изборе по одредбама важећег закона. Наиме, средства која су била издвајана из буџета за представљање кандидата била су толико мала да сигурно нису могла да послуже својој намени. У екстремном случају сиромашне општине Црна Трава, издвојено је из општинског буџета септембра 2004, у складу са законом, свега 9.500 динара. Дакле, законодавац је, везавши висину средстава која се за ове намене издвајају из општинских буџета за јединствен проценат на нивоу целе земље, онемогућио да се та издвајања у конкретним случајевима прилагоде објективним потребама у појединим срединама. Ово одређивање има многе додатне лоше последице. Износ дозвољеног финансирања из приватних извора по једном подносиоцу листе везан је за буџетска издвајања, и стога беспредметно низак (у поменутој Црној Трави је био мањи од 1.000 динара). Странке, коалиције и групе грађана које прикупе више средстава чине прекршај. Међутим, када је број оних који крше закон далеко већи од оних који га поштују, онда право обично посустане пред праксом, што додатно и дугорочно доноси правну несигурност и друге штетне последице.

Са сигурношћу се може рећи да износ који се из буџета издваја није проблематичан само у најсиромашнијим општинама Србије. На пример, истраживања показују да је чак и у релативно богатом Београду сума дозвољених расхода, изведена

- 11 Више о томе у књизи Финансирање председничке изборне кампање у Србији 2004 – ударац политичкој корупцији или очување статуса кво?, „Транспарентност – Србија“, 2004.
- 12 Та сума је тачно четири пута мања од оне која би се према слову закона морала издвојити у буџету за те намене.
- 13 „Кривица“ за овакав став не може се у потпуности свалити на РИК, будући да ни закон није довољно јасан по питању могућности коришћења средстава која се додељују предлагачу кандидата који победи на изборима.

из буџетских издвајања за кампању, била таква да је нису прекорачили само они који кампању практично нису ни водили, а да су предлагачи кандидата са већим кампањама прекорачили дозвољени лимит три до пет пута.<sup>14</sup> Можда су неке кампање биле прескупе али је сасвим сигурно да је и законско ограничење постављено на неодговарајућем нивоу и/или на неодговарајући начин.

## ЗЛОУПОТРЕБА БУЏЕТСКИХ СРЕДСТАВА

Постојеће законске одредбе садрже и могућност за један специфичан вид злоупотреба у поступку финансирања кампање за изборе, који, истина, није могао да дође до већег изражаја на локалним изборима захваљујући претходно образлаганом проблему – скромним средствима која се издвајају из буџета општина за финансирање кампање. Наиме, законом нису постављена никаква ограничења по питању начина трошења средстава која предлагачи кандидата добију из буџета. Истина, у члану 8. Закона је побројано шта се сматра трошковима изборне кампање али не на начин који би омогућио делотворну контролу оних који би наводну изборну кампању користили за сопствено богаћење. Услед тога, на изборима не само да се могу појављивати кандидати који немају никаквих шанси па ни амбиција да на њима остваре успех, већ и такви кандидати могу да рачунају на средства из буџета.

Примера ради, на изборима за председника Републике једнаке износе из буџета добили су предлагач кандидата који је у првом кругу избора добио више од милион гласова и предлагачи кандидата који су добили мање гласова него што је било потребно скупити потписа за кандидатуру (мање од 10.000). Због тога је са правом указивано да се безусловном доделом буџетских средстава и кандидатима који не уживају никакву подршку међу бирачима јавна средства расипају, и да би те одредбе требало изменити. Међутим, као што је већ речено, ова појава није дошла у већем обиму до изражаја на изборима за локалне органе власти, с обзиром на то да су средства додељивана предлагачима кандидата независно од успеха на изборима била веома скромна. Примера ради, на недавно одржаним изборима за председника општине у Краљеву, које спада међу општине које имају натпросечно велики годишњи буџет, предлагачима је за финансирање кампање уплаћивано из буџета тек нешто мање од 12.000 динара.

## ИСПЛАТА СРЕДСТАВА ИЗ БУЏЕТА ГРУПАМА ГРАЂАНА

У својству предлагача кандидата за председника општине или подносиоца листе кандидата за одборнике скупштине општине могу се јавити регистроване политичке странке, коалиције регистрованих политичких странака и групе грађана. Само политичке странке морају имати својство правног лица од ове три категорије овлашћених предлагача. Коалиције политичких странака могу имати такво својство, али је то пре правило него изузетак. Наиме, ретки су случајеви да се коалиције фор-

14 Према истраживању ЦЕСИД-а, у горенаведеној књизи, страница 58.

мално региструју, мада су забележени у досадашњој пракси.<sup>15</sup> Групе грађана пак немају својство правног лица. Чак и када грађани који су предложили неку листу или кандидата на изборима претходно или накнадно одлуче да формирају нпр. удружење грађана, они не могу у изборном процесу иступати пред надлежним органима у својству удружења, будући да удружењима грађана није признато право да дају кандидате на изборима. Другим речима „група грађана“ представља ад хоц облик организовања (уколико је уопште реч о организовању), јер нема сталан карактер, нити законом прописане механизме интерног одлучивања.

Питање статуса групе грађана у смислу Закона о финансирању политичких странака због тога је проблематично по најмање два основа: начин остваривања права из Закона (на пример, на буџетско финансирање) и одговорност за кршење законских одредаба.<sup>16</sup>

У складу са Законом, сваки овлашћени предлагач кандидата и подносилац листе дужан је да отвори посебан рачун за финансирање кампање и да одреди два лица која ће бити одговорна за законитост финансирања кампање и подношење извештаја. Учесници на изборима који тако не учине могу претрпети штетне последице (на пример, не могу остварити право на средства из буџета, могу бити изложени прекршајним казнама које су одређене законом и друго), али им сама могућност да учествују у изборном процесу неће бити ускраћена, нити ће бити лишени мандата које, након нерегуларно финансиране кампање, освоје.

Када се група грађана јавља као предлагач кандидата или подносилац листе, уколико жели да своју кампању финансира у складу са законом, мора да одреди овлашћена лица која би, на основу овог овлашћења даље поступала у складу са законом. Проблем да се овакав рачун отвори појавио се у изборној кампањи за председника Србије на којој су своје кандидате предложили и две групе грађана.<sup>17</sup> Ови предлагачи су у току кампање отворили рачуне, одредили овлашћена лица која су након тога и поднела извештаје.<sup>18</sup> И док се проблем са отварањем рачуна у пословној банци може превладати, макар тако што ће рачун отворити овлашћена физичка лица на своје име, далеко је теже обезбедити ефикасну контролу пословања ових овлашћених лица од стране групе грађана која им је дала овлашћење, или дати одговор на питање коме би требало да припадну средства која су прикупљена за финансирање кампање групе грађана али нису утрошена током те кампање.<sup>19</sup>

15 На пример, некадашња коалиција „Заједно“ била је регистрована и у регистру политичких организација.

16 Групе грађана, чак и када прекрше Закон не могу бити санкционисане (јер се одредбе чланова 19. и 20. из казних одредби могу применити само на политичке странке и овлашћена лица).

17 У питању су групе грађана које су предложили Јелисавету Карађорђевић и Богољуба Карића.

18 Више о томе у цитираној књизи „Транспарентност – Србија“, у поглављу „Норме и живот“ и „Документациони прилог“, где се налазе и копије њихових извештаја.

19 Закон о финансирању политичких странака налаже да се таква средства, када кампању воде политичке странке, пренесу након завршетка изборне кампање на њен стални рачун.



## ВРЕМЕ ПРЕНОШЕЊА СРЕДСТАВА ПРЕДЛАГАЧИМА КАНДИДАТА И ПОДНОСИОЦИМА ИЗБОРНИХ ЛИСТА

Општински и градски органи надлежни за послове финансија преносе средстава намењена финансирању кампање за изборе у два наврата. У оба случаја рок да то учине је десет дана, рачунајући од комплетирања листе кандидата, односно од утврђивања коначних резултата избора. Иако ови органи нису овлашћени да исплату условљавају, она се ипак не може извршити пре него што тим органима буду достављени подаци о броју рачуна на који се средства уплаћују као и подаци од изборне комисије о томе ко је стекао право на средства из буџета. Када су такви подаци доступни, исплату треба извршити што пре, како би се постигла сврха ових буџетских дотација. Чак и уз максималну хитност поступања органа надлежних за послове финансија, ова средства ће доспети на рачуне предлагача кандидата и подносилаца листа тек неколико дана пре одржавања самих избора.

Није, међутим, оправдано условљавати уплату предлагачима кандидата и подносиоцима листа који су доставили потребне податке, прикупљањем података од свих предлагача кандидата и подносилаца листа који на изборима учествују, како би се исплата извршила збирним налогом. Таквих примера је било током 2004. године.<sup>20</sup> На локалним изборима се, као што смо раније рекли, појавио и проблем да један број општина, који није занемарљив, уопште није извршио пренос средстава за финансирање кампање. Ма колико та средства била минимална, таквим непоступањем општине су угрозиле и легитимност целог изборног процеса.

## ДРУГА СПОРНА ПИТАЊА У ВЕЗИ СА ФИНАНСИРАЊЕМ КАМПАЊЕ

Ништа мање спорна од питања буџетског финансирања кампање јесу и она која се односе на прикупљање средстава за кампању из приватних извора. Међу таквим питањима истичу се следећа:

1. На који начин странке проверавају да ли даваоци прилога спадају у круг лица која по закону не смеју финансирати кампању?
2. Која средства са сталних рачуна политичких странака могу да се ангажују за финансирање изборне кампање?
3. На који начин треба евидентирати волонтерски рад у току кампање?
4. На који начин треба евидентирати прилоге у виду мање плаћених услуга и добара који се дају за финансирање кампање, посебно с обзиром на одредбе, у међувремену усвојеног, Закона о порезу на додату вредност?
5. Који се расходи могу евидентирати као трошкови кампање за изборе (посебно, да ли се ту могу евидентирати трошкови овере потписа за подршку кандидатури и трошкови који се плаћају после окончања кампање)?

20 „Транспарентност – Србија“, цитирано дело, поглавље „Норме и живот“.

6. До којег момента рачун за финансирање кампање треба да буде угашен?
7. Да ли се о финансирању кампање за изборе који су вођени истовремено за више избора подносе појединачни или се могу подносити и збирни извештаји (као што су многе политичке странке учиниле након локалних избора септембра 2004. године)?

Одговори или покушаји да се одговори на ова питања могу се пронаћи у литератури, у мишљењима које је издало Министарство финансија и извештајима Републичке изборне комисије након спроведених локалних избора.<sup>21</sup>

## ФИНАНСИРАЊЕ КАМПАЊЕ ЗА ОПОЗИВ ПРЕДСЕДНИКА ОПШТИНЕ

У протеклих неколико месеци, у неколико градова и општина Србије одржано је гласање поводом предлога за опозив изабраних представника народа. Законом предвиђени поступак опозива изазвао је са правом многе критике, пре свега у вези са чињеницом да је за усвајање одлуке о опозиву довољно да за њу гласа већина од укупно изашлог броја бирача, без обзира на то колико је гласова општински челник добио када је изабран на функцију. Другим речима, поступак опозива је такав да захтева од обе стране, оне која опозив предлаже и оне која се опозиву противи, да се у значајном обиму ангажују како би остварили жељени циљ.

Будући да сама процедура опозива није предмет овог текста, овде ће бити нешто више речи само о томе какву улогу би могле да имају одредбе Закона о финансирању политичких странака на кампању која се за опозив води. У доба када су неке од кампања за опозив локалних челника биле у току, Транспарентност – Србија је упутила званичан захтев за мишљење Министарству финансија у вези са могућношћу да се на такву кампању примене одредбе Закона о финансирању политичких странака. Очекивано, Министарство је заузело став који има упориште у дословном читању одредаба Закона, да се на финансирање кампање за опозив тај закон не примењује.<sup>22</sup> Будући да је Народна скупштина донела закон, она би једино могла да има слободу да донесе и аутентично тумачење које би проширило примену постојећих законских одредаба које се односе на изборну кампању и на кампању која се води поводом опозива.

---

21 „Транспарентност – Србија“, цитирано дело, као и приручници у вези са применом и контролом примене Закона о финансирању политичких странака, који су доступни на сајту [www.transparentnost.org.yu](http://www.transparentnost.org.yu)

22 „С обзиром на наведено, а у вези са вашим питањима... мишљења смо, да (се) по основу Закона о финансирању политичких странака, предлагачима... не би могла издвајати средства из јавних извора – буџета за финансирање активности – кампању, везану за или против опозива градоначелника, односно председника општине, нити се актом органа општине, односно града, могу одредити средства у буџету јединице локалне самоуправе за финансирање тих кампања.“ Из службеног мишљења Министарства финансија, број: 011-00-00754/2005-08 од 21. децембра 2005.

О потреби да финансирање оваквих кампања буде уређено не треба трошити много речи – очигледно је да сви они разлози који постоје да се регулише финансирање кампање за изборе стоје и овде. Уколико вођење ове кампање није регулисано, такву кампању могу финансирати лица која не би смела да се јаве у својству финансијера политичких странака, предлагача кандидата и подносилаца изборних листа, за такву кампању се може трошити неограничено много средстава, а појединачни прилози се могу прикупљати у неограниченом износу, трошкови кампање се могу подмиривати у готовини, не постоји обавеза вођења евиденције о трошковима такве кампање, не постоји обавеза подношења извештаја о финансирању кампање итд. Другим речима, на тај начин се лица изабрана на изборима код којих су важила бројна ограничења при борби за гласове грађана могу опозвати у поступку у којем борба за гласове грађана није обезбеђена тим ограничењима од неких непримерених утицаја.

Треба, међутим, напоменути да неке од забрана које постоје код изборне кампање, а које су везане за спречавање могућности да такву кампању финансирају јавна предузећа, органи локалне самоуправе и органи Републике и Покрајине, у принципу, важе и приликом кампање за опозив. Њихово важење се, међутим, не може извести из Закона о финансирању политичких странака, већ из других прописа, пре свега кривичноправних и оних којима је уређен буџетски систем.

## ПРОПУШТЕНЕ ШАНСЕ И ПОГЛЕД У БУДУЋНОСТ ФИНАНСИРАЊА КАМПАЊА ЗА ИЗБОРЕ

Већ током 2004. године, а нарочито након одржаних председничких избора, постале су очигледне неке нејасноће у вези са применом одредаба о финансирању кампање, које су убрзо изнете у јавност.<sup>23</sup> Посебно је била снажна порука упућена свим институцијама које имају своју улогу у процесу примене Закона о финансирању политичких странака (Одбор за финансије Народне скупштине, Републичка изборна комисија, Министарство финансија), као и политичким странкама да заједнички пораде на разјашњењу свих спорних питања пре локалних избора. За тако нешто није било времена или политичке воље.

Септембарски локални избори 2004. године донели су прегршт нових проблема, специфичних за изборе на нивоу локалне самоуправе. На тим изборима, поштовање закона је постало изузетак, не само зато што су учесници на изборима закон желели да крше, већ и стога што ни самим контролним органима није било у правом тренутку недвосмислено познато на који начин закон треба применити. Таква правна несигурност одражава се и кроз немоћ државних органа да обезбеде спровођење закона. У закључку извештаја Републичке изборне комисије каже се следеће:

---

23 Видети: „Транспарентност – Србија“, цитирано дело, поглавље „Закључци и препоруке“ и изводе из штампе у вези са тим питањима на веб-сајту исте организације.

*Закон о финансирању политичких странака у делу који се односи на финансирање изборне кампање први пут се примењује на локалним изборима где је присутан велики број предлагача а међу њима и велики број грађана који уопште нису упознати са одредбама Закона које се тичу њихових права и обавеза, па број достављених извештаја у односу на укупан број предлагача и начин обраде тих извештаја, као и чињеница поједине примене или непоштовања законских обавеза од стране великог броја оштина, указују на то да овај Закон није нашао своју примену у јавном животу.*

*Велики проблем у поступку обезбеђивања средстава из приватних извора представљају законом утврђени лимити у односу на средства из јавних извора која су у случају великог броја оштина толико минимална да је тешко и замислити било какву кампању са тим износом средстава која могу бити устројена, у складу са Законом.*

*Законом о финансирању политичких странака (члан 14), прописана је обавеза објављивања извештаја предлагача кандидата у „Службеном гласнику Републике Србије“, што је технички и финансијски неизводљиво с обзиром на број достављених извештаја (преко 800).*

Према ауторовим сазнањима против оних предлагача кандидата и подносилаца листа за које је недвосмислено утврђено да су прекршили Закон нису покретани прекршајни поступци.<sup>24</sup>

Оно што посебно забрињава јесте то да ни данас, скоро годину и по дана од окончања општих локалних избора нису извучене поуке и исправљени недостаци који су уочени од стране стручне јавности, политичких странака, локалних самоуправа и РИК-а. Због тога се и на изборима за органе локалне самоуправе, до којих је у међувремену дошло, јављају слични проблеми.

На овом месту биће у неколико речи представљени подаци у вези са једном од тих кампања (финансирање кампање на изборима за одборнике Скупштине општине Кула одржаним 25. септембра 2005).

Од 23 подносиоца изборних листа на овим изборима, њих 17 је доставило извештаје у прописаном року и на прописаним обрасцима, док је четири доставило извештаје накнадно. Међутим, на захтев РИК-а за добијање додатне документације ради утврђивања законитости финансирања, девет странака и група грађана се

24 У вези са покретањем прекршајних поступака постоји такође недоумица око овлашћења појединих органа. Главни разлог за то су интервенције на законском тексту унете као „исправка“ седам дана након усвајања Закона у Скупштини Србије. Тим изменама су до тада јединствене надлежности Републичке изборне комисије подељене између тог органа и Одбора за финансије Народне скупштине. Тако је овлашћење за покретање прекршајног поступка остало код Одбора за финансије, а надлежност за контролу извештаја о финансирању кампање код Републичке изборне комисије. Међутим, на основу Закона о прекршајима, захтев за покретање поступка би могли да поднесу и оштећени (на пример, други учесници на изборима), а према мишљењу аутора овог текста, такав захтев би могла у сваком случају да поднесе и Републичка изборна комисија (као државни орган који врши надзор над спровођењем једног дела Закона), без обзира на то што такву могућност РИК није предвидела својим пословником.

оглушило, тако да у односу на њих није било могуће извршити даљу контролу. Код оних који су поднели документацију, из саме те документације утврђена су три случаја прекорачења износа који се сме прикупити за потребе финансирања кампање из приватних извора.

Након тога је уследио закључак, нимало ведрији у односу на онај од пре годину дана:

*Након прегледа достављених извештаја од стране предлагача проглашених изборних листи на новим изборима за одборнике Скупштинске Кула као и анализе података достављених од стране општинске управе, намеће се закључак да Закон о финансирању политичких странака у делу који се односи на финансирање изборне кампање није поштован од већине учесника у изборном процесу.*

*Подаци о висини средстава буџета Скупштинске Кула који директно, у складу са Законом, иду на висину средстава која се могу прикупити из приватних извора, указују на сувише мале могућности учесника у изборном процесу да своју кампању финансирају на странично Законом прописани начин, иј. не прекорачујући ограничења у погледу висине средстава која могу бити употребљена за финансирање широка изборне кампање.*

*У начину на који су извештаји сачињени од стране овлашћених лица (код већине странака и грађана пописано је само једно овлашћено лице, нису попуњене све назначене колоне) и дању када су достављени Републичкој изборној комисији, јасно је да велики број предлагача проглашених изборних листи није у пошуности био упознат са обавезама које прописује из Закона.*

*Непошуност великог броја овлашћених предлагача проглашених изборних листи по захтевима Републичке изборне комисије да се у накнадном року доставе на увид потребни подаци и документација ради вршење провере података у достављеним извештајима на обрасцу број 3, а посебно неблаовремено и непошуност ангажовање општинске управе у извршавању законом утврђених обавеза, указују на одсуство одговорности учесника у изборном процесу да се Закон о финансирању политичких странака примени.<sup>25</sup>*

Стратегија за борбу против корупције, коју је Народна скупштина усвојила 8. децембра 2005. године, предвиђа између осталог и исправке садашњих недостатака у нормама које регулишу финансирање кампање за изборе, односно неправилне примене тих одредаба. Најаве за измену ових прописа стизале су у међувремену и са других места али до сада нису реализоване. Оно што је извесно је да ће након тих измена поступак контроле бити поверен другим органима, било да је реч о Државној ревизорској институцији<sup>26</sup> (у погледу трошења средстава која се додељују из буџета) или будућем независном и стручном телу за борбу против корупције.

25 Извештај РИК-а 02 Број: 400–81/05 од 20. децембра 2005. године.

26 Видети Закон о Државној ревизорској институцији, „Службени гласник Републике Србије“, број 101 из 2005. године.

Каква год да се будућа законска решења припремају, има пуно разлога да и органи локалне самоуправе покушају да утичу на њихов садржај тако што ће указати на начин који може да обезбеди да се суштина законских решења не извитопери, као што је то био случај са актуелним законом. У том погледу, органи локалне самоуправе би могли на основу досадашњег искуства да заузму став у вези са:

- количином средстава која сматрају да би требало издвајати из буџета јединица локалне самоуправе и начином коришћења и расподеле тих средстава – другим речима, на који начин да се превлада садашњи проблем да су средства која се издвајају из овог буџета прениска;
- начином на који би требало да се регулише коришћење јавних средстава која користе општине, јавна предузећа и јавне установе за потребе изборне кампање (на пример, уступање просторија за предизборне скупове и слично);
- сугестијом које би послове контроле законитости финансирања кампање за локалне изборе могли да обаве органи локалне самоуправе и на тај начин учине целокупан посао контроле делотворнијим;
- разматрањем кршења правила о финансирању кампање за изборе у оквиру праћења примене усвојеног Етичког кодекса понашања функционера локалне самоуправе.

# РЕФОРМА ЛОКАЛНЕ ВЛАСТИ И ПРИРОДА ПРОФЕСИОНАЛНОГ УПРАВЉАЊА У СРБИЈИ

## УВОДНЕ НАПОМЕНЕ

Овај текст је резултат нашег заједничког рада на реформи локалне власти и самоуправе у Србији. Циљ овакве анализе је да осветли процес реформи локалне власти у Србији, који представља критички фактор децентрализације и демократизације целокупног политичког система.

У складу са овим циљем, основне смернице анализе су:

- а) улога извршне власти као основе локалне самоуправе;
- б) тренутна правна решења и шема организације локалне власти;
- в) смисао и значење тих решења уз коментар о упоредним искуствима;
- г) слабе стране законске регулативе, практичне последице, као и евидентни и могући проблеми у раду појединих тела и института, читаве организације и система локалне власти као целине;
- д) могуће даље законске и практичне промене у циљу усавршавања система.

## СТРУКТУРА ЛОКАЛНЕ ВЛАСТИ

Децентрализација власти је данас један од најважнијих глобалних трендова. Она се појављује вертикално као деволуција власти и моћи са централне власти према локалним, и појављује се хоризонтално тако што невладини субјекти играју важну улогу у обликовању јавних политика. Националне власти постају свесне чињенице да јачање моћи локалних заједница омогућава да јавне политике буду примењене на начин који је прилагођен локалним условима и потребама. Локалне заједнице очекују и од њих се очекује да развијају јавне политике које су у већој сагласности са потребама заједнице. Добро дошли у нови свет управљања и збогом старом свету владања!

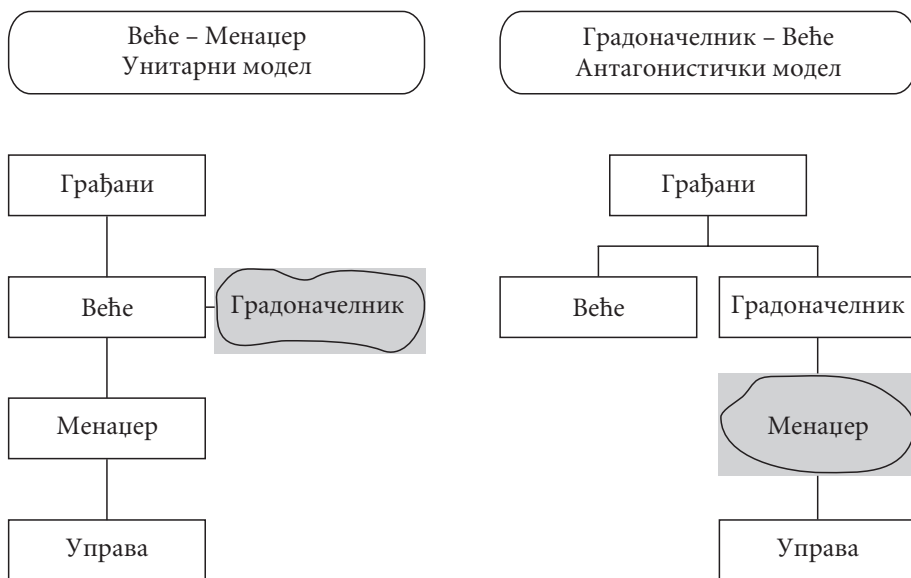
На макронивоу, дизајнирање система локалне власти обично почиње разматрањима о пожељној дистрибуцији моћи унутар организације. Већина развијених земаља или земаља у развоју бирају један од два основна модела као структуру система локалне власти. Први модел се базира на принципу поделе власти и подразумева да су извршна и законодавна власт јасно подељене. У овом аранжману се подразумева да постоји одређена противречност, а неретко и партијска тензија унутар

различитих сфера власти и између њих. Други модел је заснован на принципу јединства власти, и у њему су представничка и извршна власт две половине исте целине. Овај модел подразумева да представничка власт, која је доминантна, ради у здравом и често непартијској сарадњи са извршном влашћу и да је безусловно подржавана од ње. Ми обично повезујемо први модел са моделом директно бираног градоначелника (десна страна Сlike 1), а други модел са изворним америчким моделом градског менаџера (лева страна Сlike 1). Локалне власти у САД имају могућност избора једног или другог модела у зависности од својих специфичности, развојних и других потреба.<sup>1</sup>

Једна од иновација која се појавила у западним демократијама јесте увођење градоначелника у веће – менаџер структуру власти и увођење менаџера у градоначелник – веће структуру власти. Ова иновација је имала за циљ увођење комплексније организације, која би адекватније одговорила на све разноврсније потребе које су локалне власти морале да решавају. Поред добрих ефеката примене ових решења постоје и многе потенцијалне слабости.

Слика 1

Два основна модела извршне/законодавне власти у локалној самоуправи



1 У даљем тексту термин градоначелник је изједначен са термином председника општине.

2 У овој области постоји велики број теорија и анализа о оптималним моделима власти примерено природи насеља/града: мали или велики, хомоген или хетероген, просперитетан или у кризи, разноврсност привредних/услужних делатности итд. У зависности од специфичности и потреба града креира се модел који ће дати најбоље ефекте у раду.



Постоји једна америчка изрека „два је друштво, али три је гужва“ која се односи на проблеме повезане са овим иновацијама. У традиционалним моделима, само једна институција је јасно одговорна за законодавну и представничку власт, и само једна за извршну власт. Увођење градоначелника у једну, а менаџера у другу, ствара потребу да се и представничка и извршна власт деле између две од три институције (визуелно су на Слици 1 додате ове две институције преко осенчених површина: менаџера антагонистичком моделу и градоначелника моделу јединства власти, да би приказали могућу тензију). Иако многе локалне власти налазе начина како да уклопе ове организационе иновације, овде се то наглашава како би се боље осветлила комплексност и потенцијално кварење извршне и представничке власти које се могу појавити када се више институционалних структура помеша.

Без обзира на одлуку о базичној подели моћи унутар локалне власти, заједничка претпоставка ових модела јесте захтев да се локалним властима професионално управља.

## ПОЈАМ ПРОФЕСИОНАЛНОГ УПРАВЉАЊА

Појам професионалног управљања има неколико димензија. Једна је професионално управљање као сет вештина које се спроводе унутар организације уопште. Грађани очекују да постављени и изабрани функционери, посматрано као колектив, раде професионално. Друга димензија је како се извршна власт организује, како је замишљена и како се примењује.

Управо је то димензија за коју су аутори овог текста посебно заинтересовани. Унутар оквира до сада покренуте макродискусије поставља се питање „како треба обликовати извршну власт на локалном нивоу у земљама Источне и Југоисточне Европе које пролазе кроз процес реформе јавне управе?“

Одговор на то питање је критично за коначни успех реформи. Да би се овом питању приступило на прави начин, потребно је идентификовати сет вештина које су неопходне за успех реформи и проценити да ли је одређени тип организационе структуре погоднији од других за развијање и побољшање тих вештина.

Традиционално, извршна власт има три примарне димензије.

Прва је контрола над буџетским процесом. Буџет је преношење неусаглашених и неретко конфликтних циљева и потреба корисника и давалаца услуга и робе у свеобухватан и јасан документ који извештава и усмерава у правцу реализације постављених циљева и задатака, као и у правцу решавања неспоразума који се појављују у реализацији послова власти.

Пошто се буџет одобрава од стране представничке власти, најважнији део процеса креирања буџета јесте сам акт предлагања буџета. У најбољем случају, процес одлучивања у скупштини модификује, али веома ретко суштински доводи у питање већину онога што је предложено. Извршна власт је оличена у појединцу или институцији која има моћ да предлаже буџет и потом да доследно спроводи тај буџет.

Друга димензија власти јесте то да поставља, самостално или уз одобрење скупштине, кључни стручни персонал у организацији. Било који појединац или

институција који имају у надлежности примену буџета (и његове програме) треба исто тако да буде у стању да окупи тим који треба да активно ради на његовом спровођењу.

Трећа димензија је одговорност управљања над радом професионалаца, специјалиста и департмана који пружају одређене производе или услуге локалне власти. Због истих разлога који су већ поменути, битно је да извршна власт остане у рукама појединца или институције која има одговорност управљања над радом стручњака – специјалиста и департмана.

Каква су теоријска и практична размишљања у погледу реализације послова и одговорности извршне власти? Двоје Американаца, Џон и Керол Налбандијан (2002), идентификовали су три главне функције везане за позицију извршне власти. Прва је олакшавање рада органа власти учествујући у идентификацији вредности заједнице и развијајући, у складу са тиме, одговарајуће јавне политике. Друга је увођење модерне праксе управљања у послове власти. Трећа је вођење процеса организационих промена у складу са тим вредностима, политикама и праксом. Налбандијан је окарактерисао ову позицију као „дубоко засновану на вредности јавног живота у коме процеси и резултати креирања политика и пружања услуга помажу да се изразе и остваре снови и аспирације заједница“.

Како је основна функција шефа извршне власти на локалном нивоу креирање заједништва и модернизација организације, за ове послове је неопходан сет софистицираних вештина. У овом контексту се подсећамо радова *Reinventing Government* (Osbourne and Gaebler, 1993) и *Governing by Network* (Goldsmith and Eggers, 2004), као и језика нове јавне управе. Појединац управља, преноси моћ, такмичи се, вођен је мисијом, ефектима фондова, потребама корисника, зарађује, користи тимски рад, изграђује партнерство, развија мреже и тржишта. Овај нови сет вештина иде насупрот вредностима старог стила које су заступљене у традиционалним, хијерархичким организацијама вођеним и обликованим крутим правилима.

Налбандијан је такође скренуо пажњу да све ове вештине треба убудуће да се примењују у свету све више растућих противречности, које захтевају у још већој мери софистицирано знање и теорије и праксе управљања. Он примећује растући јаз између изабраних функционера и све професионалнијих службеника који траже одговарајуће извршне позиције да би избалансирани, с једне стране, жеље изабраних функционера „да се ствари среде“ и, с друге, њихове сопствене процене приоритета.

Други јаз укључује више компонената:

- разилажење између све више специјализованих департмана имајући у виду потребу координације и тимског рада;
- разилажење између формалних институција власти, легалних власти и институционалних процеса с једне стране, и, с друге стране, вредности на којима је заснована заједница, ангажовања грађана и директне демократије која је важан садржај свих демократских процеса, а неретко је потцењена;
- разилажење између специјализованих, технички оријентисаних стручњака и грађана оријентисаних на заједницу.

Успешна извршна власт мора савладати и креирати примењиве студије и вештине да се савладају ови јазови. Према Налбандијану, ове вештине укључују:

знање како се граде лидерски капацитети; стратешко размишљање; афирмацију учења и промене; развијање партнерства и удруживања; вредновање и прихватање разноврсности; и разумевање технологије као водича за иновације.

## УПОРЕДНА ИСКУСТВА

У контексту САД наведени ставови о одговорности главног извршног функционера су општеприхваћене. Локалне власти очекују кандидате који се образују на факултетима и који поседују поменуте вештине, без обзира на то да ли се ради о једном или другом типу организационог дизајна локалних власти. У САД очигледно постоји далеко мање дилема око сета вештина професионалаца у локалној власти него у Европи.

У Европској унији не постоји неспоран и чист концепт јавне управе (Rutgers and Schreurs, 2000). Свака држава у Европској унији има сопствену дефиницију интерне структуре свог јавног простора. Оне представљају национално схватање како јавна управа треба да изгледа. Ипак, у мери у којој се ЕУ уплиће у појединачне земље, полагаано се појављује сет принципа Европске уније везаних за јавну управу. Тренутно, ова схватања су, у погледу легалности и економичности, општеприхваћена у датом контексту. У њиховој сржи је било који систем који подстиче одговорност и предвидљивост операција власти. То значи да власти треба да функционишу на основу правне државе; на бази пропорционалног представљања; по принципима процедуралног поштења; да временски ефикасно функционишу; да демонстрирају професионализам и професионални интегритет. Да би испуниле ове захтеве, очекује се да институције локалне власти буду отворене, транспарентне, одговорне, ефикасне и ефективне.

Ови принципи су обухваћени Европском повељом о локалној самоуправи.<sup>2</sup> Повеља је коришћена као основ за креирање система локалне власти у Србији јер широко обухвата принципе демократске и ефикасне власти. Нажалост, сама законска регулативе, као и њена примена, одступају од тих базичних принципа. Оправдање за ову дивергенцију се приказује као потреба да се развију практична решења за проблеме које има Србија, али, у суштини, изражава потребу очувања контроле политичких партија и утицаја партијских центара моћи, што свакако није допринос демократизацији система.

Организациони дизајн локалне власти у Србији представљен је на Слици 2.

Као што се са слике може видети, усвојени модел обухвата западне институције као што су градски менаџер и директно бирани градоначелник. Градски менаџер је позициониран без извршне власти а директно бирани градоначелник је значајно ослабљеном позицијом општинског већа.

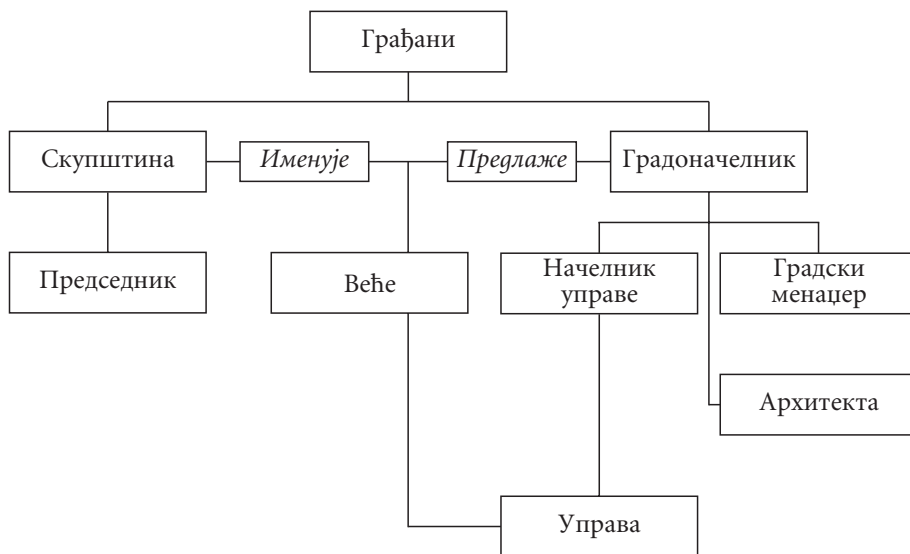
У ширем смислу посматрано, ово решење представља примену националног парламентарног система на локалну власт. Понављање националне структуре власти на локалном нивоу чешћа је пракса у Европи него у САД, у којој се институције

---

2 Европска повеља о локалној самоуправи, Стразбур, 1985.

локалне власти значајно структурно разликују од структуре власти на нивоу држава и федерације. У будућности би било добро дати локалним властима право на већу организациону аутономију, специфичност и разликовање од централних власти, ради квалитетнијег решавања специфичних локалних проблема.

Слика 2  
Структура извршне власти у локалној самоуправи у Србији



## КОНКРЕТНА РЕШЕЊА

Србија је, као и многе друге земље у Источној Европи на почетку реформи, схватила да је развој ефикасних и демократских општина и градова кључни чинилац развоја модерне, децентрализоване државе и друштва. Развијање једног или више оптималних организационих модела локалних власти би вероватно допринело и већој ефикасности и већем задовољству грађана услугама.

Србија је развила модел локалне власти који је заснован на директно изабраном градоначелнику као основном извршном органу локалне власти. Очекује се да ће овај институт охрабрити транспарентност, ефикасност и економичност у раду, да ће подстаћи стални дијалог са јавношћу и охрабрити партиципацију грађана. Посебно, градоначелник има следеће надлежности:

- врши извршну функцију;
- именује и разрешава заменика уз сагласност скупштине;
- предлаже чланове општинског већа;
- председава састанцима општинског већа;
- предлаже постављење и разрешење начелника управе;

- наређује извршење буџета;
- закључује уговор са општинским менаџером; и
- поставља и разрешава главног архитекту.

У складу са многим западним моделима, Закон о локалној самоуправи даје, на основу принципа поделе власти, представничку и законодавну власт скупштини. Овај орган посебно има надлежности да:

- усваја буџет;
- усваја локална акта;
- бира општинско веће; и
- поставља и разрешава начелника управе.

Поменута подела власти између изабраног градоначелника (извршна власт) и законодавног тела (скупштина) личи на западни систем локалне власти. Поред тога, представничко тело бира и трећу институцију названу општинско веће. Функција општинског већа јесте то да:

- усклађује рад градоначелника и скупштине;
- предлаже буџет;
- надгледа послове администрације; и
- помаже градоначелнику.

Градоначелник има само право да предложи чланове општинског већа, али скупштина може да одбије предлог и после другог одбијања има право да независно изабере његове чланове. Могућношћу креирања општинског већа независно или против воље градоначелника, извршна власт је опасно подељена.<sup>3</sup>

Општинско веће, очигледно, треба да служи као унитарни облик власти, обухватајући извршне и представничке функције.

Општинско веће, које је креирано да очува и заштити утицај политичких партија и успостављених центара моћи, чешће служи да фрагментира извршну власт и непотребно замути и законодавну власт. На пример, није јасно шта значи и која је сврха „помагања градоначелнику“ као и смисао „усклађивања рада градоначелника и скупштине“.

Ово решење које се одскора практикује, ствара сложен систем поделе одговорности. Оно води конфузији и јача потенцијални утицај партијских интереса у односу на опште интересе заједнице. С обзиром на то да је јако оптерећен фрагментираним властима, овај модел доприноси неефикасности целине система.

Ближа анализа начина реализације извршне власти осветљава разне димензије проблема.

Ако се користи први критеријум извршне власти – контрола над креирањем и предлагање буџета и реализација усвојеног буџета – види се да је систем у Србији поделио ову функцију. Тако, општинско веће предлаже буџет, градоначелник наређује извршавање буџета, али је опет општинско веће надлежно да „надгледа послове администрације“, а тиме и процес спровођења буџета.

---

3 Закон о локалној самоуправи, Београд, 2002.

Друга димензија извршне власти јесте постављање кључних административних службеника. И у том погледу су надлежности градоначелника, у најбољем случају, ограничене (посредна контрола рада начелника).

У вези са овим проблемима, решење дела проблема може бити то да се у системским могућностима користе боља решења. Тако, потенцијално, скупштина би могла да се сагласи да општинско веће буде изабрано и смењивано по потреби од стране градоначелника. Исто тако, скупштина би могла потенцијално, препустити градоначелнику избор помоћника, предлагање буџета и надгледање администрације чиме би се његова позиција ојачала.

Трећи критеријум извршне власти јесте одговорност за управљање радом стручњака професионалаца (специјалиста) и департмана који обављају посао пружања добара и услуга грађанима у име локалне власти. Као што се може видети на Слици 2, линија од администрације води и до градоначелника и до општинског већа, па је и ова функција подељена. Ово такође не би представљало проблем уколико би градоначелник слободно формирао општинско веће и предводио га као тим, чиме би ова функција и формално била обједињена.

Србија, као и многе друге земље Источне и Југоисточне Европе, има институт шефа администрације. Начелник управе је традиционално професионално одговоран за координацију рада администрације. Надлежности овог функционера се нису суштински мењале још из 1980-их година. Према закону, начелник управе:

- јесте правник, има положен државни испит и пет година искуства;
- поставља се и разрешава од стане скупштине на предлог председника општине;
- управља општинском управом (администрацијом);
- поставља шефове департмана (секретаријата);
- суспендује запослене;
- развија интерну организацију уз одобрење градоначелника; и
- подноси извештај скупштини и градоначелнику.

Ова позиција је најближа позицији коју у америчким моделима има градски менаџер, с тим што би од српског ка америчком молу било неопходно направити крупан помак од владања и реализације власти према модерном управљању и менаџменту.

У Србији се инсистира на томе да начелник управе буде правничке професије и овај институт се фокусира на извршавање закона и реализацију одлука. Ово представља остатак старог система у коме држава и администрација реализују власт над грађанима, стављајући их у подређену и зависну позицију, а начелник је непосредни реализатор ових активности. У Србији се још увек на начелника гледа на традиционалан начин и често из превазиђене правничке перспективе „ради спровођења слова закона“. У модерним системима локалне власти овај функционер би требало да преузме читав низ нових активности модерног управљања. За сада законска решења не постављају захтев да начелник управе поседује и развија сет вештина које смо раније идентификовали као неопходне за рад модерне извршне власти. Такође, у Србији не постоје школе јавне управе које опремају студенте и стручњаке сетом ових

важних вештина, насупротив америчком искуству које је усмерило велике напоре у том правцу.

Поред тога, постојећи систем, поделом извршне власти између градоначелника и општинског већа не уређује јасно ко је задужен за примену реформе управљања, која је неопходна за стварање организационог амбијента за развој и примену важног сета вештина.

Ако би се применила наведена три критеријума извршне власти на начелника управе, појавила би се још немоћнија извршна позиција него када се ти критеријуми примене на градоначелника, тако да дефинитивно у систему локалне власти у Србији не постоји носилац извршне функције који има довољне надлежности, ефикасне инструменте за реализацију својих послова, као ни могућност да се утврди одговорност за квалитет рада извршних власти, која би морала да буде лако мерљива у добро уређеном систему.

У додатку, Закон о локалној самоуправи у Србији креирао је као опциони институт градског менаџера. По закону, менаџер:

- ангажује се уговором о условима и начину коришћења његових услуга који са њим закључује председник општине;
- предлаже пројекте којима се подстиче економски развој, задовољавају потребе грађана и обезбеђује заштита животне средине;
- подстиче предузетничке иницијативе и стварање јавно-приватних аранжмана и партнерстава;
- подстиче и координира инвестициона улагања и привлачење капитала; и
- иницира измене и допуне прописа који отежавају пословне иницијативе

Чак и површан преглед ових надлежности и послова, указује на то да је овај институт делимично подстрекач економског развоја, а делимично саветник, једва се дотичући организационих промена које је Налбандијан помињао. Иако може бити очекивања да овај орган ради као амерички менаџер, његов распон послова сутерише да су таква очекивања нерелална.

Постојеће разливање или подела извршне власти, пред Србију и друге источне и југоисточне европске земље намеће потребу да развију институције и процесе који могу да:

- олакшају рад органа власти помажући да се идентификују вредности заједнице и да се у складу са тиме развијају одговарајуће јавне политике;
- уведу модерну праксу управљања у послове власти; и
- воде процесе организационих промена у складу с тим вредностима, политикама и праксом.

У америчком контексту, ове одговорности су релативно јасно делегиране појединим институтима и позицијама, било да је у питању градоначелник било градски менаџер. Њима је дата јасна моћ и надлежност у погледу буџета, постављања запослених и управљања.

Утисак је да ће постојећа структура локалне власти у Србији, са поделом и потенцијалном поделом извршне власти и целокупним, у себи супротстављеним

чиниоцима, отежати остваривање реформи које су неопходне да би локална власт постала демократска и професионална. Законске промене су неопходне ради успостављања јаче извршне власти и јаснијих односа између свих институција у локалној власти. Други део реформи је дуготрајнији и тиче се образовања професионалаца за рад у локалној власти као и обуке политичара како да сарађују и тимски раде са професионалцима.

## БИБЛИОГРАФИЈА

- Goldsmith, S. and W. D. Eggers. 2004. *Governing by Network: The New Shape of the Public Sector*. Washington DC: Brookings.
- Nalbandian, J. and Carol Nalbandian. December 2002. "Contemporary Challenges in Local Government," Public Management.
- Osbourne, D. and T. Gaebler. 1993. Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector. New York: Plume Books.
- Rutgers, M. and P. Scheurs. 2000. "Briefly Noted From Europe: Discovering the European Idea of Public Administration". Administrative Theory and Praxis. Vol. 22, No. 3: 621–29.



# ПРИМЕНА ЗАКОНА

---

Олишца ДУЈЕВИЋ

Републички секретаријат за законодавство

## НОВИ ЗАКОН О ЕНЕРГЕТИЦИ И ЛОКАЛНА САМОУПРАВА

**З**акон о енергетици представља један од значајнијих системских закона, којима се уређује област енергетике у Србији. Акцент је у овом материјалу на томе да се да осврт на најзначајније новине на којима се заснива нови енергетски систем у циљу стварања неопходних услова за дугорочни развој енергетских делатности.

### ЗНАЧАЈНИЈЕ НОВИНЕ У ЗАКОНУ О ЕНЕРГЕТИЦИ

#### *Основна начела на којима се заснива закон*

*Заштита потрошача*, у погледу обезбеђења потребних количина енергије, као и применом регулисаних цена енергије и енергетских услуга;

*Одрживи развој енергетике*, који ће бити у складу са енергетском стратегијом дефинисаном на нивоу Републике, уз децентрализацију обавеза и одговорности у планирању и реализацији планова;

*Регулисани и недискриминаторски приступи*, природним монополом (преносни, односно транспортни систем и дистрибутивне мреже);

*Енергетска ефикасност*, коришћење обновљених ресурса и заштите животне средине, што подразумева подстицање рационалне потрошње енергије, коришћења хидроенергије, биомасе, отпада и когенерације у производњи и потпуно поштовање регулативе о заштити животне средине.

#### *Енергетска политика и планирање развоја енергетике*

Законом је уређено да се на утврђеним начелима и принципима отпочне са вођењем јединствене политике развоја енергетских делатности доношењем стратегије развоја енергетике на нивоу Републике Србије, као и програма за њено спровођење.

У процесу планирања потреба за енергијом и начина остваривања истих, дефинисане су улога и одговорност републичких, покрајинских и локалних органа управљања, као и самих енергетских субјеката.

### *Регулаторна агенција за енергетику*

Регулаторна агенција за енергетику јесте регулаторно тело које је у свом раду и при доношењу одлука, потпуно независно од свих државних органа, енергетских субјеката и корисника њихових услуга. Она је најважнија нова институција и овим законом поверено јој је обављање одређених послова који су до сада били у оквиру права и дужности државних органа, као што су: издавање лиценце за обављање енергетских делатности, издавање енергетских дозвола, доношење тарифних система за регулисане енергетске делатности и давање сагласности на цене предложене од енергетских субјеката чије су делатности регулисане.

### *Тржиште енергије*

Стварање организованог тржишта електричне енергије дуготрајан је процес, који захтева појаву нових учесника у обављању енергетских делатности, као што су:

*оператор тржишта* који је одговоран за ефикасно организовање трговања електричном енергијом на слободном тржишту. Оператор тржишта дефинише финансијске и друге услове за учествовање у трговини на велико, води евиденцију дугорочних уговора, као и аранжмана за наредни дан, припрема техничке податке о уговореној производњи, набавци и потрошњи и исте доставља;

*трговац на велико за тарифне купце* који је одговоран за организовану набавку енергије за тарифне купце у циљу обезбеђивања билансних годишњих потреба тарифних купаца. Сходно томе, трговац на велико за тарифне купце склапа дугорочне уговоре о набавци енергије за потребе тарифних купаца у свим дистрибуцијама, продаје енергије дистрибуцијама које су и једини испоручиоци тарифним купцима на својој територији;

*квалификовани купац* који је купац енергије и има годишњу потрошњу већу од границе прописане потрошње. Он има право да купује енергију по тржишним ценама и бира од кога ће да купи енергију, а може и да остане у категорији тарифних купаца.

Овим законом се уређује да се граница потрошње енергије (за статус квалификованог купца) смањује у зависности од реалних услова, односно динамике отварања тржишта, о чему одлучује Агенција.

### *Производња електричне и/или топлотне енергије*

Производњом електричне и/или топлотне енергије бавиће се енергетски субјекти који обављају делатност од општег интереса (регулисане делатности – углавном

досадашња државна и комунална јавна предузећа), независни произвођачи (нови приватни произвођачи, који нису преузели обавезу обављања делатности од општег интереса и који послују под тржишним условима) и повлашћени произвођачи (са правом на одговарајуће субвенције и повластице, а у циљу стимулисања коришћења обновљивих извора енергије и енергетске ефикасности у производњи).

### *Оператор преносног (транспортног) система*

Енергетски субјект који управља преносним, односно транспортним системом, обезбеђује његово оперативно функционисање, обезбеђује недискриминаторни приступ систему и врши регулационе и друге допунске услуге јесте оператор преносног (транспортног) система. У области електричне енергије оператор преносног система одобрава планске застоје, врши прорачуне токова снага, напонских стања и сигурности система и проверу евентуалних „загушења“ у преносном систему, па, по потреби, даје налоге за промену уговорених планова рада електрана или налоге за ограничење потрошње.

### *Пренос (транспорт) енергије*

Енергетски субјект који обавља делатност преноса (транспорта) енергије треба да обезбеди слободан и недискриминаторни приступ мрежи и има посебну обавезу везану за уредно и квалитетно одржавање система, као и за планирање развоја и ревитализације система и за реализацију тих планова. Пренос (транспорт) енергије обавља се по ценама регулисаним од стране Агенције.

### *Дистрибуција енергије*

Енергетски субјект који обавља делатност дистрибуције енергије (електрична енергија, природни гас, топлотна енергија) дужан је да врши дистрибуцију свим купцима енергије на подручју на коме обавља ту делатност, да управља дистрибутивном мрежом на принципима јавности и недискриминације и да врши испоруку енергије свим тарифним купцима на подручју на коме обавља делатност дистрибуције енергије. Цену дистрибуције енергије утврђује Агенција. Енергетски субјект који обавља делатност дистрибуције енергије има посебну обавезу везану за уредно и квалитетно одржавање мреже, као и за планирање развоја и ревитализације мреже и за реализацију тих планова.

### *Агенција за енергетску ефикасност*

Улога Агенције за енергетску ефикасност јесте у унапређивању ефикасности коришћења финалне енергије и рационалног искоришћавања примарних извора енергије. Делује као консултативна, саветодавна и едукативна институција и има посебан значај у нашим условима изразите енергетске ефикасности.

## САДРЖИНА ЗАКОНА

Закон се састоји из 16 делова.

### *Основне одредбе*

Ове одредбе садрже основна начела, њима се одређује ближа садржина, као и целина и утврђују се делатности које се, у смислу овог закона, сматрају енергетским делатностима. Овим одредбама наводе се и делатности које се сматрају енергетским делатностима, а објашњени су појмови и изрази који се употребљавају у овом закону.

### *Енергетска пољитика и планирање енергетике*

У циљу спровођења јединствене политике развоја енергетских делатности предвиђено је и доношење стратегије развоја тих делатности на нивоу Републике, као и програма за њено остваривање.

Стратегију као дугорочни плански акт доноси Народна скупштина на предлог Владе Републике Србије.

Програм остваривања стратегије развоја јесте правни акт који доноси Влада РС за период од најмање пет година. Утврђена је обавеза органа аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе да, у оквиру свог плана развоја, утврде потребе за енергијом и енергетским производима и услугама на свом подручју, као и неопходне енергетске капацитете које треба обезбедити у одређеном временском периоду.

Општина на основу овлашћења из члана 113. став 1. тачка 1. Устава РС доноси програм развоја за своје подручје и непосредно је одговорна за развој одређених делатности, поред осталог, и комуналних делатности, у које спада и топлотна енергија.

Министарство рударства и енергетике припрема енергетски биланс за сваку годину, којим су дате прогнозе потреба и начина остваривања тих потреба по појединим врстама енергије и енергената.

Стратегијом развоја енергетике, Програмом остваривања стратегије и Енергетским билансом даје се јасна дефиниција енергената, укључујући и све врсте угља и угљних шкриљаца, угљоводонике у течном и гасовитом стању (нафта и гас), остале природне ресурсе, као и све врсте обновљених извора и енергије, а услови и начин експлоатације угља, нафте и гаса уређени су Законом о рударству.

### *Регулаторна агенција за енергетику*

Овим законом оснива се Регулаторна агенција за енергетику. Он садржи све одредбе оснивачког акта, почев од одредаба о фирми, делатности, односно пословима које ће обављати, средстава за оснивање и рад и одредбе о управљању.

По својим овлашћењима, Агенција је специфична, јер ће обављати послове који су били у надлежности државних органа, као што је издавање лиценце за

обављање енергетских делатности, доношење тарифних система за образовање цена у одређеним енергетским делатностима, а у зависности од врсте потрошача, одобравање цена за поједине енергетске производе и услуге и сл. При формирању цена енергије и енергетских услуга, висину профитне стопе утврђује Влада Републике Србије на предлог Регулаторне агенције за енергетику.

### *Тржиште енергије*

Овај одељак садржи основна опредељења у погледу организације тржишта енергије, а детаљније уређивање ових питања извршено је у одељцима у којима се посебно уређује електрична енергија, нафта и деривати нафте, природни гас и топлотна енергија. Истовремено, у Закону се утврђују врсте делатности у чијем се вршењу послује по тржишним условима и врсте делатности у чијем се вршењу послује по принципима регулације. Влади Републике Србије је дато овлашћење да, у случају поремећаја на тржишту енергије, може предузимати привремене мере ограничења, с тим што је истовремено то овлашћење ограничено само на време док трају околности због којих су те мере и уведене.

У циљу заштите купаца који немају могућности избора снабдевача потребном енергијом и услугама уводи се тарифни систем. Тарифним системом се утврђују елементи за обрачун цена енергије и услуга, и тиме је спречена злоупотреба монополског положаја енергетских делатности јавног снабдевања енергијом.

### *Услови обављања енергетских делатности*

У оквиру овог одељка утврђени су неопходни услови за стицање права за обављање свих енергетских делатности, као и општи услови за добијање лиценце. Утврђено је да је за изградњу и ревитализацију енергетског објекта потребна енергетска дозвола коју издаје Агенција. Енергетска дозвола се издаје на захтев заинтересованог лица или путем јавног тендера. Уколико је Програмом реализације утврђено да се за неки објекат даје концесија, енергетска дозвола за изградњу може се дати само концесионару.

Енергетска дозвола се може прибавити пре стицања било каквог права на земљишту или другог права грађења, што је у функцији заштите заинтересованог лица за изградњу одређеног енергетског објекта. Ова дозвола може претходити поступку прибављања права својине на земљишту или права коришћења, као и прибављања грађевинске дозволе. На овај начин обезбеђује се могућност постојања независних произвођача енергије и стварају услови за инвестирање приватног капитала у енергетику.

Овим одредбама утврђена су права енергетских субјеката да, у обављању послова одржавања и заштите енергетских објеката, могу прелазити преко туђе непокретности, с тим што је истовремено обезбеђена правна заштита власника те непокретности, као и поступак у случају потребе измештања већ изграђеног енергетског објекта ради изградње других објеката (због изградње пруге, аутопутева и других инфраструктурних објеката).

## *Снабдевање електричном енергијом, природним гасом и топлинском енергијом*

Овим одредбама уређене су заједничке одредбе које се односе на снабдевање електричном енергијом, природним гасом и топлотном енергијом, као што су: услови снабдевања електричном енергијом, права и обавезе купаца енергије, забрана неовлашћеног прикључења на преносну, односно транспортну или дистрибутивну мрежу, услови и начин ограничења у снабдевању купаца енергије, као и услови и начин прикључења на преносно-транспортни систем, односно дистрибутивну мрежу.

### *Електрична енергија*

Потребе за синхроним радом са електроенергетским системима других држава и за омогућавање приступа тржишту електричне енергије у Европи утицале су на садржину норми којима се уређује обављање електропривредних делатности и правни положај предузећа која те делатности обављају.

У тексту закона електроенергетске делатности су уређене према њиховој врсти, тачније, у засебним целинама регулисане су: производња електричне енергије, пренос електричне енергије, управљање преносним системом, организовање тржишта електричне енергије, управљање преносним системом, организовање тржишта електричне енергије, трговина на велико за тарифне купце, дистрибуција електричне енергије, управљање дистрибутивном мрежом и испорука електричне енергије тарифним купцима.

### *Производња електричне енергије*

Законом је предвиђено да јавно предузеће за производњу електричне енергије има обавезу да своју енергију прво понуди трговцу на велико за тарифне купце, и то максимално по цени коју је одредила Агенција. Све количине електричне енергије које јавно предузеће не уговори са трговцем на велико за тарифне купце може продати на слободном тржишту електричне енергије по тржишним условима. Други произвођачи електричне енергије све количине продају по тржишним условима (дакле, без регулисања цене). Ово решење је неопходно у Закону због заштите домаћих потрошача у условима недостатка електричне енергије на тржишту. Наиме, уколико јавно предузеће не би имало обавезу да своју енергију прво понуди трговцу на велико за тарифне купце, могло би се десити да целокупну произведену енергију, по дугорочном уговору, прода потрошачима или трговцима ван Републике Србије. У том случају снабдевање тарифних купаца било би веома угрожено, а цене електричне енергије, због мањка на домаћем тржишту, могле би нагло да порасту. Ограничена цена јавном предузећу, када продаје тарифним купцима, јесте последица регулисане укупне цене код тарифних купаца од стране Агенције. На тај начин се обезбеђује постепеност у достизању тржишних цена и спречава појава губитака у предузећима за дистрибуцију до којих би могло доћи ако је цена код потрошача регулисана и ограничена, код произвођача потпуно слободна, а постоји евидентан мањак на тржишту (недавно искуство Калифорније). Дакле, овим одредбама се обезбеђује си-

гурност снабдевања тарифних купаца и сигурност пословања енергетских субјеката. При томе се независним произвођачима (свима који нису јавно предузеће) оставља потпуна слобода у начину наступања на тржишту електричне енергије, што треба да поспеши улагање приватног капитала у овај сектор.

Законом се одређују и произвођачи који се сматрају повлашћеним произвођачима и којима би, мерама економске политике, требало дати посебне бенефиције и погодности, што су својим прописима предвиделе и друге државе. Ради се о произвођачима који у процесу производње користе обновљиве изворе енергије или отпад и произвођачима који производе електричну енергију у комбинованим процесима производње електричне енергије и топлоте (електране – топлане), односно који испуњавају услове енергетске ефикасности. У овом делу уграђене су посебне одредбе које им дају предност увек када енергију нуде на тржишту под истим финансијским условима као други произвођачи, а ради поспешивања њихове изградње предвиђене су могућности давања субвенција, пореских и других олакшица, што ће Влада Републике Србије уредити посебним прописом.

### *Пренос електричне енергије*

Законом је предвиђено постојање посебног јавног предузећа које обавља делатност преноса електричне енергије. За јавно предузеће које обавља делатност преноса утврђене су обавезе редовног одржавања преносног система, развоја тог система и друге обавезе које се односе на планирање и динамику изградње мреже. Такође су дефинисана разграничења између преносног система и дистрибутивних мрежа. Цене услуга преноса прописала је Агенција.

### *Управљање преносним системом*

Обавезе оператора преносног система су доношење прописа о раду којима се уређују, поред осталих, питања техничких, оперативних и других услова за повезивање објеката за производњу електричне енергије, пренос електричне енергије, као и дистрибуцију и услови прикључења директних купаца. У обавези је оператора да обезбеди непристрасност и једнак правни положај свих корисника мреже, да обезбеди приступ мрежи према својим техничким могућностима, да чува тајност пословних и других података до којих дође у вршењу својих послова и да води евиденцију о погонској спремности.

У делу обавеза које се односе на услове приступа мрежи, утврђени су тачно случајеви када се тај приступ може одбити, уз утврђивање права заинтересоване стране на жалбу која се подноси Агенцији и чија је одлука коначна.

### *Организовање тржишта електричне енергије*

У овом одељку су уређена само питања права и обавеза оператора тржишта, усклађених са прописима Европске уније, у оквиру којих и обавезе координације рада

са операторима преносног система и дистрибутивних мрежа, правила рада тржишта и друга питања од интереса за организовање тржишта електричне енергије.

Стварање услова за организовано тржиште електричне енергије претпоставља испуњавање низа претходних услова, као што је достизање одређеног нивоа производње, техничка и технолошка развијеност мрежа, као и адекватна законодавна регулатива. Стога је прелазним одредбама примена ових одредаба одложена, у ком року треба обезбедити све потребне организационе, економске, нормативне и друге услове за организовање тржишта.

### *Трговина на велико за тарифне купце*

У циљу обезбеђивања потребне количине електричне енергије за све тарифне купце на територији Републике Србије, јединственог дугорочног уговарања укупних билансних потреба електричне енергије за тарифне купце свих електродистрибуција, обједињене набавке мањкова, као и пласмана вишкова електричне енергије на слободном тржишту у случајевима кад дође до одступања између унапред уговорених и стварних (тренутних) потреба, предвиђено је увођење енергетског субјекта – Трговац на велико електричном енергијом за тарифне купце. Постојање овог субјекта, који електричну енергију мора да набавља по минимуму трошкова и има право првенства при уговарању са јавним предузећем за производњу, обезбеђује сигурност снабдевања потрошача и исте тарифне ставове за све тарифне купце на територији Републике Србије, независно од дистрибутивног предузећа које им је испоручилац.

### *Дистрибуција електричне енергије и управљање дистрибутивном мрежом*

Права и обавезе предузећа која обављају дистрибуцију електричне енергије, детаљније су уређена у односу на досадашњу законодавну регулативу. Ово због тога што је у поступку израде овог закона закључено да један број питања која су до сада била предмет уређивања услова за снабдевање електричне енергије, а у основи су предмет законодавног уређења, треба уредити овим законом.

У том смислу, законом је регулисано, поред питања везаних за права и обавезе предузећа које врши дистрибуцију електричне енергије, да она потрошаче снабдевају електричном енергијом у континуитету и у складу са уговором, да прикључе објекат потрошача на своју мрежу кад су за то испуњени услови утврђени овим законом, питања услова под којима се може привремено прекинути снабдевање електричне енергије, обавеза закључивања уговора о дистрибуцији и продаји електричне енергије тарифним купцима у писаном облику и друга битна питања.

Такође су уређена питања права и обавеза оператора дистрибутивне мреже, с тим што је полазна основа да је предузеће које врши дистрибуцију електричне енергије уједно и оператор дистрибутивне мреже на подручју које покрива.



Посебна пажња усмерена је и на обавезе наведених предузећа да се старају о развоју дистрибутивних капацитета, да их редовно одржавају и обезбеде њихову заштиту.

### *Испорука електричне енергије тарифним купцима*

У овом одељку се даје одговорност енергетском субјекту који врши дистрибуцију да у исто време врши и испоруку електричне енергије тарифним купцима на свом подручју.

### *Квалификовани купац електричне енергије*

Овим одељком се дефинише право (али не и обавеза) купца, који троши више од прописане количине електричне енергије годишње, да самостално или преко посредника наступа на тржишту и да енергију набавља по тржишним, а не по регулисаним ценама.

## *Нафта и деривати нафте*

### *Обављање делатности*

Енергетске делатности у области нафте и деривата нафте јесу: производња деривата нафте, транспорт нафте нафтоводима, транспорт деривата нафте продуктоводима, транспорт нафте и деривата нафте другим облицима транспорта, складиштење нафте и деривата нафте, трговина нафтом, трговина дериватима нафте на велико и трговина дериватима нафте на мало.

Циљ ових одредаба је да се њиховом применом створе услови за обављање ових енергетских делатности на принципима отвореног тржишта, недискриминације, регулисаног приступа треће стране, као и да се утврди обавеза енергетских субјеката да поуздано, квалитетно и економично обављају делатности и да користе и одржавају енергетске објекте у складу са условима прописаним овим законом, техничким и другим прописима, а све уз примену мера заштите животне средине и повећање енергетске ефикасности, у циљу остваривања сигурности снабдевања купаца.

Водећи рачуна да се у досадашњим условима транспорт нафте и деривата нафте највећим делом обавља друмским, железничким и речним саобраћајем, ценоводни транспорт је доста детаљно регулисан, са циљем да се створи правни оквир одвајања овог вида транспорта, како би се обезбедила правна сигурност обављања ове делатности за будуће инвеститоре и како би се тиме створили повољни услови за улагање у ове изузетно значајне саобраћајнице и енергетске објекте који захтевају интерконекцију са оваквим објектима суседних и других земаља.

Приступ нафтоводима и продуктоводима врши се на принципу регулисаног приступа треће стране, јавности и недискриминације.

### *Цене деривата нафте*

Овим законом је утврђено да су цене деривата нафте слободне, ако посебним прописом за поједине деривате нафте није другачије одређено.

### *Сигурности снабдевања и оперативне резерве*

Утврђено је да Влада Републике Србије, у случају наступања поремећаја на тржишту нафте услед којих је угрожено снабдевање купаца, поред мера прописаних законом, може прописати приоритете и ограничити количине у снабдевању нафтом и дериватима нафте. У том циљу је и предвиђена обавеза произвођача деривата нафте и потрошача деривата нафте који служе за производњу електричне или топлотне енергије да, поред обавезних резерви регулисаних посебним законом, држе и оперативне резерве које су једнаке петнаестодневним просечним потребама у претходној години, под условом да су у претходној години за своје енергетске потребе користили најмање 25 тона нафте или деривата нафте. Обавезе енергетских субјеката, као и начин и услови обезбеђења, коришћења и обнављања оперативних резерви, биће уређени посебним прописом који ће донети министар.

## *Природни гас*

### *Обављање делатности*

Овај одељак утврђује које се делатности које се односе на природни гас, у смислу овог закона, обављају на тржишним принципима, а које као делатности од општег интереса. На тржишним принципима се обављају делатности производње течног гаса из природног гаса, затим утечњавање природног гаса, складиштење и регасификација утечњеног природног гаса и трговина природним гасом на велико и увоз и извоз природног гаса. Као делатности од општег интереса, у циљу континуираног и сигурног снабдевања тарифних купаца природним гасом, обављају се транспорт природног гаса, дистрибуција природног гаса и складиштење природног гаса.

Утврђена је обавеза енергетских субјеката да поуздано, квалитетно и економично обављају делатности и да користе и одржавају енергетске објекте у складу са условима прописаним овим законом, техничким и другим прописима, а све уз примену мера заштите животне средине и повећање енергетске ефикасности, у циљу остваривања сигурности снабдевања купаца.

Циљ ових одредаба је да се њиховом применом отвори тржиште природног гаса у одређеном проценту и да се створе услови за даље отварање тржишта природног гаса и за обављање ових делатности на принципима недискриминације и регулисаног приступа треће стране.

### *Транспорти природног гаса*

Енергетски субјект који обавља транспорт природног гаса истовремено је и оператор транспортног система који управља транспортним системом за природни гас.

Транспорт природног гаса је енергетска делатност коју обавља енергетски субјект цевоводним системом за транспорт природног гаса. Утврђено је да систем за транспорт природног гаса обухвата цевоводни систем високог притиска за транспорт природног гаса од улаза у систем за транспорт природног гаса на подручју Републике до главне мерно-регулационе станице која га везује за систем за дистрибуцију природног гаса. У циљу остваривања развоја система за транспорт енергетски субјект за транспорт је дужан да доноси развојне планове за њихову изградњу и модернизацију.

Утврђена је обавеза енергетског субјекта који обавља делатност управљања транспортним системом да чува тајност комерцијалних и других поверљивих пословних података до којих је дошао приликом обављања ове делатности.

Законом је уређен поступак прикључења купаца природног гаса на систем за транспорт, предвиђен регулисани приступ треће стране систему за транспорт природног гаса, случајеви када може бити одбијен приступ систему, као и поступак за заштиту права подносиоца захтева у случају одбијања приступа. Тарифу за транспорт природног гас одобрава Агенција, као и све друге тарифе из ове области на предлог енергетског субјекта који обавља делатност транспорта природног гаса. Правилима рада које доноси енергетски субјект који обавља делатност транспорта природног гаса, уз сагласност Агенције, утврђују се поступак када постоји захтев за приступ систему, односно за прикључење на систем, затим правила за безбедно функционисање система и поступање у кризним ситуацијама.

Законом је такође утврђено је да се транзит природног гаса обавља на исти начин и под једнаким условима као и транспорт природног гаса.

### *Трговач на велико њприродним ѓасом за ѓтарифне куѓце*

Разлози за успостављање, надлежности и одговорности овог енергетског субјекта практично су исти као и за електричну енергију.

### *Дистрѓбуција ѓприродног ѓаса*

Енергетски субјект за дистрибуцију природног гаса истовремено је и оператор дистрибутивне мреже који управља дистрибутивном мрежном и једини испоручилац природног гаса тарифним купцима на територији на којој обавља своју делатност.

Дистрибуција природног гаса је енергетска делатност коју обавља енергетски субјект цевоводним системом за дистрибуцију природног гаса. Утврђено је да систем за дистрибуцију природног гаса обухвата цевоводни систем средњег и ниског притиска за дистрибуцију природног гаса од главне прикључне мерно-регулационе станице транспортног система до мерног уређаја на прикључку квалификованог или тарифног купца природног гаса. Утврђена је обавеза енергетског субјекта који обавља делатност дистрибуције природног гаса да чува тајност комерцијалних и других поверљивих пословних података до којих је дошао приликом обављања ове делатности. У циљу остваривања развоја дистрибутивних система ови енергетски субјекти су дужни да доносе развојне планове за изградњу и модернизацију мреже за дистрибу-

цију природног гаса. Дистрибуција природног гаса врши се квалификованим и тарифним купцима, а приступ квалификованих купаца систему за дистрибуцију природног гаса уређен је на исти начин као и приступ треће стране систему за транспорт природног гаса.

### *Топлотна енергија*

Закон не регулише детаљно ову материју зато што се топлотна енергија као енергетска делатност организује на локалном нивоу и имају карактер комуналне делатности, те је овим законом прописано овлашћење локалној самоуправи, односно граду, односно граду Београду, да својим прописима уреде низ питања везаних за услове и начин обављања ових делатности, а на принципима које утврђује овај закон.

Имајући то у виду, на нивоу локалне самоуправе, града, односно града Београда, доносе се тарифни систем за топлотну енергију, изузев када се та енергија производи истовремено са електричном енергијом, даље, уређују се ближи услови и начин обезбеђивања континуитета у снабдевању топлотном енергијом тарифних купаца, права и обавеза купаца и др.

Према овом закону утврђено је овлашћење за одређивање органа који ће издавати лиценце енергетским субјектима за производњу и дистрибуцију топлотне енергије, за утврђивање или одобравање цена топлотне енергије и извршавање других послова из оквира права и дужности јединице локалне самоуправе, града и града Београда.

### *Дистрибуција топлотне енергије*

Енергетски субјект који обавља делатност дистрибуције топлотне енергије истовремено је оператор дистрибутивне мреже и једини испоручилац топлотне енергије за тарифне купце на подручју на коме обавља своју делатност.

## АГЕНЦИЈА ЗА ЕНЕРГЕТСКУ ЕФИКАСНОСТ

Ефикасно коришћење енергије је у посебном интересу Републике Србије и саставни је део енергетске политике.

Образовање Агенције је предложено ради обављања стручних послова на унапређивању ефикасности коришћења енергије и рационалног искоришћавања примарних извора енергије, а нарочито ради припреме и предлагања техничких и других прописа који могу довести до повећања енергетске ефикасности, припреме и предлагања програма за штедњу, рационалну и ефикасну употребу енергије у финалној потрошњи у индустрији, саобраћају, домаћинствима, грађевинарству, као и у областима производње, преноса и дистрибуције енергије и припремања предлога и пројеката за искоришћавање обновљивих извора енергије.

## ИНСПЕКЦИЈСКИ НАДЗОР

У овом одељку уређено је питање надзора над спровођењем овог закона и над прописима донетим ради његове примене. Инспекцијски надзор врши Министарство преко републичких енергетских инспектора и то за све енергетске делатности (електроенергетика, термоенергетика, гасоводне и нафтоводне мреже и опрема под притиском), у оквиру делокруга рада утврђеног овим законом.

Послови инспекцијског надзора над обављањем енергетских делатности у енергетским објектима на територији Аутономне покрајине поверени су Аутономној покрајини.

Разлог за потпуно регулисање инспекцијског надзора у енергетском сектору у овом закону је већ постојећа шароликост и расцепканост законске регулативе у овој области.

Наиме, већ од раније је из Закона о електроенергетској и грађевинској инспекцији и инспекцији парних котлова у постојећи Закон у електропривреди преузет део који се односи на електроенергетску инспекцију, а новим Законом о грађевинарству предвиђено је у њему преузимање делатности грађевинске инспекције, а што је разлог више да се у овом закону јединствено регулише инспекцијски надзор из домена електроенергетике, термоенергетике, гасоводних и нафтоводних мрежа и опреме под притиском.

## КАЗНЕНЕ ОДРЕДБЕ

У оквиру ових одредаба прописана је и кривичноправна одговорност за самовласно прикључење на системе и неовлашћено коришћење енергије.

У складу са утврђеним обавезама субјеката који обављају енергетске делатности и корисника њихових производа и услуга, утврђене су казне за привредни преступ и казне за прекршај, у зависности од тежине дела и степена угрожавања у овој области. Казне за прекршај одређене су и за физичка лица (одговорно лице у енергетском субјекту, односно правном лицу, односно предузетника или корисника енергије).

Висина казни дата је у већем распону, што треба да обезбеди већу самосталност, а тиме и одговорност судова, односно прекршајних органа у одлучивању о висини појединачне казне, зависно од објективних околности и опште опасности учињеног дела.

## ПРЕЛАЗНЕ И ЗАВРШНЕ ОДРЕДБЕ

Имајући у виду да овај закон садржи значајна реформа опредељења, да је потребно основати више потпуно нових институција у енергетском сектору и припремити низ подзаконских аката, прелазним одредбама је дефинисана динамика прилагођавања новим условима.

Одредбама овог закона утврђени су рокови за усаглашавања рада и пословања енергетских субјеката са одредбама овог закона и рокови за доношење одговарајућих прописа на основу овлашћења која су овим законом утврђена.

Овим законом се утврђују и обавезе Владе Републике Србије да посебним актом усклади организацију садашњих јавних предузећа која обављају енергетске делатности са одредбама овог закона. Сва та јавна предузећа су у државној својини и њихову организацију треба да определи оснивач у складу са овим законом.

Овим одредбама утврђује се и који закони престају да важе ступањем на снагу овог закона.

## РЕЖИМ ГРАЂЕВИНСКОГ ЗЕМЉИШТА У НОВОМ ЗАКОНУ

Д ошоњем Закона о планирању и изградњи<sup>1</sup> (у даљем тексту: Закон), који је ступио на снагу 13. маја 2003. године престала су да важе, између осталог, три кључна закона која су регулисала планирање и уређење простора (Закон о планирању и уређењу простора и насеља),<sup>2</sup> уређивање и коришћење грађевинског земљишта (Закон о грађевинском земљишту)<sup>3</sup> и изградњу објеката (Закон о изградњи објеката).<sup>4</sup> Све ове материје су сада обједињене у једном закону што представља сасвим добар приступ, јер се о ради о материјама које се међусобно прожимају и од којих ниједна није себи циљ: планирањем и уређењем простора преко одређивања режима грађевинског земљишта на законит начин се уређује изградња објеката и уређивање површина које служе тој градњи и општим потребама. Остаје да се оцени да ли је у Закону однос поглавља који се тиче наведених целина правилно постављен и на начин да чине једну заокружену регулацију што је, надамо се, и намера законодавца.

### ПОЈАМ ГРАЂЕВИНСКОГ ЗЕМЉИШТА

У самом називу Закона помињу се две од три исказане области: планирање и изградња. Остаје да се закључи да није била намера законодавца да у обради грађевинском земљишту да мањи значај у односу на друге две области.

Грађевинско земљиште је обрађено у глави ИВ Закона кроз 20 чланова (чл. 67–87). У односу на Закон о грађевинском земљишту<sup>5</sup> (у даљем тексту: претходни закон), ова материја је дата у једној скраћеној верзији, а поготову у односу на раније законе који су регулисали ову материју. Примена Закона у пракси треба да покаже да ли је на овај начин постигнута концизност која не иде на уштрб квалитета.

Закон дефинише грађевинско земљиште као „земљиште на којем су изграђени објекти и земљиште које служи редовној употреби тих објеката, као и земљиште које

---

1 „Службени гласник РС“, бр. 47/2003.

2 „Службени гласник РС“, бр. 44/95...46/98.

3 Службени гласник РС“, бр. 44/95 и 16/97.

4 „Службени гласник РС“, бр. 4/95...43/2001.

5 „Службени гласник РС“, бр. 44/95... 16/97.

је, у складу са Законом, одговарајућим планом предвиђено за изградњу и редовно коришћење објеката. Дефиниција је, дакле, иста као и у претходном закону. Основна замерка оваквом решењу јесте у чињеници да се акценат ставља на изграђени објекат, а тек потом се, везано за објекат, помиње и само земљиште на коме се објекат налази и земљиште предвиђено за изградњу. Полазећи од чињенице да је подела земљишта одвајкада била на пољопривредно и шумско према њиховим природним својствима, давање карактера грађевинском земљишту само кроз изграђене објекте представља термин из свакодневног говора. Због тога правни појам грађевинског земљишта треба претходно узети за доношење одлука надлежних органа којима се одређено земљиште проглашава за грађевинско или за усвајање одређених планова од стране државних органа који му такав карактер дају. Подсетимо се одредбе члана 2. тачка 22. са почетка овог закона, у којој се под појмом објекта подразумева и јавна зелена површина. Јавна зелена површина у обичном говору не представља објекат већ му такав статус даје овај закон, и он се не везује за било коју зелену површину већ само за ону која је одговарајућим актом као таква предвиђена.

Из свега реченог, произилази да је у дефинисању појма грађевинског земљишта право препустило примат грађевинско-урбанистичкој струци па је, уместо преко доносиоца једног правног акта, карактер грађевинског земљишта објашњен кроз његову крајњу сврху, и то, видели смо кроз пример, на начин који није свеобухватан.

## ВРСТЕ ГРАЂЕВИНСКОГ ЗЕМЉИШТА

Закон на нов начин дефинише две врсте грађевинског земљишта: као јавно грађевинско земљиште и остало грађевинско земљиште.

### *Јавно грађевинско земљиште*

У оквиру ове категорије, одредбом члана 69. Закона такође су предвиђене две врсте јавног грађевинског земљишта. Једно је земљиште на коме су, до дана ступања на снагу овог закона, изграђени објекти од општег интереса и јавне површине. То земљиште је у државној својини. Са гледишта законодавноправне технике требало је у самој одредби члана 69. навести да се ово земљиште не може отуђити из државне својине, а не да се ова забрана уноси на крају следећег члана 70. Закона. Уношење наведене забране у сам појам јавног грађевинског земљишта допринело би потпунијем правном схватању његове садржине.

Друга врста овог земљишта јесте земљиште на коме нису изграђени објекти, али које је планом, донетим на основу закона, намењено за изградњу јавних објеката од општег интереса и за јавне површине. Ово земљиште је, такође, у државној својини и његова дефиниција потврђује тезу са почетка овог реферата о појму грађевинског земљишта. Та теза се провлачи и кроз следећу одредбу члана 70. Закона у којој је ставом 1. прописано да „јавно грађевинско земљиште одређује општим актом општина, у складу са овим законом и урбанистичким планом“. Акт је, дакле, општи и његова законитост се може испитивати у поступку код Уставног суда Србије.



Каква је садржина донетог акта? Законодавац наводи елементе које овај акт нарочито мора да садржи. То су елементи без којих акта нема, а поред њих може да садржи и неке друге елементе који нису услов за његову правну ваљаност, али служе његовом појашњавању. Обавезни елементи општег акта су: опис граница земљишта које се одређује за јавно грађевинско земљиште, назив катастарске општине и списак бројева катастарских парцела. Посебно желимо да подвучемо значај описа граница земљишта. Уколико би се, на пример, догодило да је нека парцела по својој катастарској ознаци била изостављена, то не би значило да је та парцела ван јавног грађевинског земљишта уколико се она налази у опису граница земљишта. Касније навођење парцеле по њеној ознаци би значило само исправљање техничке грешке која би имала правно дејство од доношења општег акта. Ово питање има практичан значај, јер уколико парцела није наведена у општем акту, она не би могла да се отуђи управо са разлога што је обухваћена описом граница земљишта.

Закон у овом делу садржи једну значају новину. Законодавац обавезује општину да пре доношења акта из члана 69. став 1. донесе акт о изузимању земљишта из поседа корисника тог земљишта, уз плаћање накнаде по одредбама закона којим се уређује експропријација. Ако се зна да се ради о земљишту на коме су већ изграђени грађевински објекти, онда то представља одступање од досадашњих законских решења по којима се из поседа корисника изузимало само неизграђено грађевинско земљиште. Питања везана за грађевинско земљиште на којима су изграђени грађевински објекти решавају се на други начин, на пример, у примени Закона у посебним условима за издавање грађевинске односно употребне дозволе за одређене објекте<sup>6</sup> питање доделе земљишта на коме је изграђен објекат који се може усагласити, решавају се у управном поступку доношењем утврђујућег решења којим је признавано право коришћења. Очигледно је у оваквом законском решењу превагнуо интерес законодавца да правно стање усклади са фактичким.

Полазећи од таквог интереса законодавац уводи у Закон један доста строг рок од две године од ступања на снагу у коме је општина дужна да донесе општи акт о одређивању грађевинског земљишта из члана 69. став 1. за јавно грађевинско земљиште. Пошто је реч о веома обимном послу остаје као питање колики број општина у Србији ће моћи да уради овај посао у предвиђеном року.

Законодавац, очигледно, у жељи да поопштри одговорност општина око окончања задатог посла у наведеном року, предвиђа и обавезу Владе да она одреди границе јавног грађевинског земљишта уколико то општина не уради у законском року од две године од ступања на снагу закона. Овакво решење отвара неколико питања на која је законодавац морао да да одговор. Чини се да законско решење има у виду идеалну ситуацију да је општина већ донела акте о изузимању земљишта из поседа, па је само остало да се земљиште прогласи за јавно грађевинско што ће учинити Влада, за случај да општина не изврши своју законску обавезу. Поставља се питање шта ће се десити ако општина још увек није изузела земљиште из поседа, у целини или делом, што је услов за доношење одговарајућих аката од стране општине, односно Владе? Да ли ће Влада у тој ситуацији преузети и послове изузимања земљишта из поседа и ко ће бити у обавези да плати накнаду за изузето земљиште?

6 „Службени гласник РС“, бр. 16/97.

Посебно се отвара питање у коме року Влада мора да изврши своју обавезу, будући да јој Законом тај рок није остављен.

Пошто наведена законска одредба има у виду довођење у склад фактичког и правног стања, што је од значаја и за уредно вођење јавних књига, мишљења само да уколико општина у законском року не одреди јавно грађевинско земљиште (пошто га претходно изузме из поседа корисника), Влада не може донети одлуку уместо општине, а да претходно земљиште није изузето из поседа. Зашто? Због тога што се проглашавање за јавно грађевинско земљиште врши у јавном интересу, али и у интересу поштовања права грађана, корисника земљишта, да им из поседа буде изузето земљиште које се правно води на њих иако фактички можда, представља улицу. Читав поступак се не спроводи само на релацији две странке, општине и Владе, већ се у истој мери мора штитити и интерес грађана. Уколико би се прихватио став да Влада не би могла да изврши обавезу општине, а да претходно земљиште није изузето из поседа, онда се питање рока у коме Влада може да изврши своју обавезу чини још дискутабилнијим. Ако се пође од циљног тумачења ове одредбе и значаја проглашавања јавног грађевинског земљишта, онда би и за Владу морао да постоји један разуман рок у коме би своју обавезу извршила.

У пракси се може поставити питање да ли иницијатива за изузимање из поседа земљишта које треба да буде проглашено за јавно грађевинско земљиште може да потекне и од саме странке – корисника земљишта. Мишљења смо да таква идеја није у супротности са циљем постављеним у одредби члана 70. Закона. Такође, може се поставити и питање, које није било ретко у пракси, да ли корисник коме је земљиште фактички изузето из поседа, може у року из члана 70. Закона, везаног за обавезу општине, да води истовремено парницу ради исплате накнаде штете због фактички изузетог, а неисплаћеног земљишта? Ранија судска пракса је дозвољавала вођење парнице у таквим случајевима с тим што висина претрпљене штете не би могла да буде већа од износа који би странка добила да је вођен поступак изузимања из поседа. Чини се да, пошто је сада Законом предвиђен поступак кроз обавезу општине око изузимања земљишта из поседа, у коме корисник има и положај странке, не би било могуће истовремено да се води и парница за накнаду штете због неисплаћеног, а фактички изузетог земљишта.

Што се тиче грађевинског земљишта из члана 69. став 2. Закона, одредбом члана 70. став 6. предвиђено је да то земљиште општина одређује за јавно грађевинско после његовог прибављања у државну својину, а у складу са законом.

И на крају, везано за примену одредбе члана 70. Закона, али и за Закон у целини. озбиљна примедба је да поступак изузимања земљишта није детаљније разрађен, већ се он у овој одредби само узгред напомиње. Као да је Закон писан само за оне који су се и раније бавили овим питањима на основу досадашњих закона, па да у примени овога закона о томе могу користити стечена знања.

### *Остало грађевинско земљиште*

Друга врста грађевинског земљишта је остало грађевинско земљиште. Његов статус је регулисан одредбом члана 79. Закона као изграђено земљиште и земљиште

намењено за изградњу објеката у складу са законом, а које није одређено као јавно грађевинско. Карактеристике су му сличне као јавном грађевинском земљишту, а разлика је у томе што није проглашено за јавно грађевинско. Из тога произилази и битна карактеристика овог земљишта: оно је у промету и може бити у свим облицима својине, дакле, и у државној. Остало грађевинско земљиште које је до дана ступања на снагу овог закона, на основу закона одређено као градско грађевинско земљиште у државној својини, остаје и даље у државној својини, ако посебним законом није друкчије одређено. Значајно овлашћење за ранијег сопственика у овој одредби јесте то да може поднети захтев за успостављање режима својине који је био пре ступања на снагу одлуке о одређивању тог земљишта као градског грађевинског, уколико до дана ступања на снагу није приведено намени у целини или већем делу, уз услов да не чини урбанистичку и функционалну целину са градским грађевинским земљиштем.

У ставу 5. овог члана предвиђено је да ранији сопственик односно његов законски наследник захтев за доношење решења о успостављању режима својине може поднети најдоцније у року од две године од дана доношења одлуке о одређивању грађевинског земљишта за јавно грађевинско земљиште. Ако се има виду примена цитиране одредбе члана 70. Закона и обавеза општине да такву одлуку донесе у року од две године од ступања на снагу Закона, рок за странку је најдоцније четири године по ступања на снагу Закона, а ако општина не донесе такву одлуку, већ Влада, тај рок ће бити дужи.

На основу правоснажног решења о усвајању захтева као извршног наслова врши се одговарајућа промена у јавним књигама. Закон ништа не каже о томе каква правна ситуација настаје уколико не буде удовољено захтеву. Сматрамо да је по таквом захтеву одлучивано у управној ствари и да донето решење има карактер управног акта против кога је могуће улагати жалбу и користити вођење управног спора.

Остало неизграђено грађевинско земљиште које је у државној својини може се давати у закуп. Уколико је намена тог земљишта за изградњу, давање у закуп се може вршити искључиво на основу јавног надметања или прикупљањем понуда. Други начин давања у закуп овог земљишта јесте путем непосредне погодбе, и то у три случаја од којих је један везан за давање земљишта у закуп власнику објекта изграђеног без грађевинске дозволе, ради прибављања одобрења за изградњу, ако је изградња тог објекта у складу са условима из урбанистичког плана. На овај начин је законодавац преузео одредбу из ранијег Закона о посебним условима за издавање грађевинске односно употребне дозволе... којим је, под одређеним условима, усаглашавана бесправна градња.

Поступак, услове, начин, као и програм давања у закуп овог земљишта уређује општина, али се тиме поступак не окончава. У овом закону је предвиђена правна заштита као и у претходном закону. Дакле, поводом донете одлуке о давању земљишта у закуп закључује се уговор који садржи елементе ближе предвиђене одредбом члана 82. став 2. Закона, а ако је земљиште дато у закуп супротно одредбама Закона учесник јавног надметања односно прикупљања понуда, може поднети тужбу за поништај уговора надлежном суду у року од осам дана од сазнања за закључење уговора, а најкасније у року од 60 дана од дана закључења уговора. Дакле, судска

заштита се не обезбеђује у управно-судском поступку, већ у поступку код суда опште надлежности. Мишљења смо да, када је већ остављен максималан рок за подношење тужбе од 60 дана од дана закључења уговора, онда је субјективни рок од осам дана за подношење тужбе, рачунајући од дана сазнања, прекидач и морао би да износи 30 дана.

Право власника, чији су објекти до дана ступања на снагу Закона изграђени у складу са законом на осталом изграђеном грађевинском земљишту у државној својини, да користи постојеће грађевинске парцеле док тај објекат постоји, стиче се на основу самог Закона, одредаба члана 83.

Када је у питању неизграђено остало грађевинско земљиште у државној својини, законодавац утврђује да право коришћења има ранији сопственик као и законски наследник и лица на која је ранији сопственик пренео право коришћења, у складу са законом. У члану 84. став 2. Закона наведено је која се лица сматрају ранијим сопствеником на који начин су пренете одредбе из ранијих закона. Значајно је да странка мора сама да поднесе захтев за утврђивање таквог статуса, јер будући да је право коришћења овог земљишта у промету, услов за оверу таквог уговора је правоснажно решење о признатом праву ранијег сопственика.

У прилог несистематичности Закона рећи ћемо да су одредбе о накнади за уређивање грађевинског земљишта, његовом коришћењу и накнади за коришћење грађевинског земљишта, које су заједничке за обе врсте грађевинског земљишта, дате уз одељак о јавном грађевинском земљишту, уместо да по систематици буду иза одредби обе врсте грађевинског земљишта.

Овим рефератом су обухваћена нека од питања из режима грађевинског земљишта како су дата у новом Закону. Међутим, самом њиховом анализом се могу уочити карактеристике општијег карактера које се тичу целог поглавља Закона:

- будући да се материја планирања и уређења простора, грађевинског земљишта и изградње објеката међусобно прожимају за похвалу јесте напор законодавца да их обједини у један закон;
- законодавац је покушао да са релативно мањим бројем чланова обради ову материју на начин да буде концизна у чему није успео. Поједина решења у својој обради нису доведена до краја због чега су непотпуна и стварају могућност за различита тумачења;
- недовољна систематичност Закона ствара забуну код тумачења појединих одредаба, па су тако поједини институти генералне природе обрађени уз једно уже поглавље, уместо на крају, на који начин би се исказао њихов општи карактер;
- институт изузимања земљишта није посебно обрађен, већ је узгред напоменут, тако да се о њему може закључивати на основу прописа који су престали да важе (ко подноси захтев, које доказе доставља уз захтев ...);
- законом се искључује вођење управног спора и када није обезбеђена друга судска заштита (члан 86. став 10. Закона);
- изречене примедбе недвосмислено упућују на закључак да правна струка није адекватно била заступљена у креирању законских решења, већ је превага дата урбанистичко-инжењерској струци.



На основу ових закључних разматрања може се претпоставити да ће успостављање управне праксе у примени овог поглавља Закона бити доста отежано, посебно у управном спору кроз оцену законитости аката управних органа у коме ставови из пресуда највишег суда треба да надоместе недостатак адекватних решења у Закону.

## ПОНИШТЕЊЕ ПОСТУПАКА ЈАВНИХ НАБАВКИ ЗБОГ НЕДОСТАКА У КОНКУРСНОЈ ДОКУМЕНТАЦИЈИ

Закон о јавним набавкама<sup>1</sup> предвиђа захтев за заштиту права као правно средство којим понуђачи могу оспоравати поступак за доделу уговора о јавној набавци, односно истицати уочене неправилности и незаконитости у поступку. Захтев за заштиту права може да се поднесе наручиоцу било када у току поступка, дакле, још пре одлуке наручиоца. Осмодневни рок после пријема одлуке наручиоца о додели набавке или о признавању квалификације јесте крајњи рок за подношење захтева за заштиту права. Захтев за заштиту права има суспензивно дејство, што значи да је након пријема захтева наручилац дужан да обустави сваку даљу активност у поступку за доделу уговора. Рок за подношење захтева, утврђен законом преклузивне је природе, тако да ће захтев за заштиту права поднет после истека тог рока бити одбачен као неблагоприятан. Поред тога, понуђач након доношења одлуке о додели уговора (односно признавању квалификације), губи законску могућност да оспори оне радње наручиоца за које је знао, а није их оспорио пре доношења одлуке о додели уговора. Наиме, одредба члана 135. став 3. ЗЈН<sup>2</sup> обавезује понуђача да на уочену неправилност реагује благовремено, јер у супротном на исту не може указивати подношењем захтева за заштиту права после доношења одлуке наручиоца о додели уговора (односно признању способности) уколико му је пре доношења те одлуке била или могла бити позната. Сврха одредбе члана 135. став 3. ЗЈН јесте у томе да се онемогуће понуђачи да неоправдано спекулишу у поступку јавне набавке, те да на евентуалне повреде правила процедуре указују тек када сазнају да им није додељен уговор, иако су још у току почетне фазе конкретног поступка могли да на исте укажу, и да на тај начин омогуће да се отклоне у тренутку када ће то бити најмање штетно и за наручиоца и за њих. Тако, због недостатака у конкурсној документацији, односно неправилности приликом састављања исте, понуђач може да поднесе захтев за

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

2 Члан 135. став 3. ЗЈН: „Захтевом за заштиту права не могу се оспоравати радње наручиоца преузете у поступку доделе уговора о јавној набавци, односно признавању квалификације, ако су подносиоцу захтева били или могли бити познати разлози за његово подношење пре него што је наручилац донео одлуку о додели уговора о јавној набавци, односно о признавању квалификације, а подносилац захтева га није поднео пре доношења такве одлуке.“

заштиту права непосредно након преузимања конкурсне документације, а пре подношења понуде, односно, свакако, пре доношења одлуке о додели уговора.

Систем заштите права понуђача успостављен је, на одређени начин, на принципу двостепености, у којем одлуку о поднетом захтеву у првом степену доноси сам наручилац. Наручилац може донети одлуку о поништењу поступка у целини или делимично или одлуку којом се захтев одбија. Након пријема одлуке наручиоца којом се његов захтев одбија понуђач може поднети писано изјашњење о наставку поступка пред Комисијом за заштиту права (у даљем тексту: Комисија) која доноси коначну и правоснажну одлуку о поднетом захтеву (искључено је право подношења жалбе, као и покретања управног спора). Комисија одлучује у границама поднетог захтева. Када подносилац у захтеву наведе одређену повреду или повреде, Комисија (исто тако и наручилац) утврђује да ли су повреде учињене, те ако утврди да су биле учињене, поступак ће поништити, односно поништиће део поступка. Уколико донесе одлуку о поништењу поступка за доделу уговора о јавној набавци, Комисија ће наложити одређено поступање наручиоцу у сврху правилног понављања поништене фазе или целог поступка. Од великог значаја је да тај налог буде што јаснији и прецизнији, како би наручилац на основу истог могао да правилно и ефикасно спроведе и оконча поступак, те изабере најповољнију понуду.

Конкурсна документација представља један од најважнијих докумената које припрема наручилац. Припрема конкурсне документације је најтежи и најсложенији део поступка јавне набавке. Конкурсна документација, сходно одредбама члана 20. ЗЈН, мора бити припремљена на тај начин да понуђачи на основу ње могу да припреме исправну понуду. Са аспекта поништења поступака јавних набавки због недостатака у конкурсној документацији посебно су значајна њена четири сегмента: прописивање начина и рока за подношење понуда, одређивање услова и доказа о испуњењу услова за учешће у поступку за доделу уговора о јавној набавци, прецизирање техничких спецификација, као и дефинисање и описивање критеријума за избор најповољније понуде. Поступак јавне набавке се поништава у целини када су садржином конкурсне документације повређене одредбе ЗЈН, односно када у поменутиим сегментима постоје такви недостаци којима се нарушавају основни принципи јавних набавки, као што су економичност и ефикасност употребе јавних средстава, обезбеђивање конкуренције међу понуђачима, транспарентност употребе јавних средстава, те једнакост понуђача.

## НАЧИН И РОК ЗА ПОДНОШЕЊЕ ПОНУДА

**Позивом да се дају понуде и Упутством понуђачима како да сачине понуду**, као обавезним саставним деловима конкурсне документације, према члану 27. ЗЈН, наручилац, поред осталог, одређује начин на који ће понуђачи моћи да се упознају са садржином конкурсне документације, како ће и са којом садржином подносити понуде, рок у којем то могу учинити, као и датум и место отварања понуда. Тај део конкурсне документације се најчешће оспорава због одређивања **рока за подношење понуда** који је краћи од рокова одређених конкурсном документацијом, чиме се понуђачи спречавају да припреме комплетне, односно исправне понуде, са свим траженим доказима и са адекватно анализираним и понуђеним условима (елементи-

ма понуде) за реализацију предметног уговора о јавној набавци. У одређеном броју случајева, разлог за поништење поступка јавне набавке јесте и тај што су у јавном позиву и конкурсној документацији одређени различити рокови за подношење понуда. Исто тако нејасноће у погледу места подношења понуда, као и датума и места отварања истих, могу бити разлог за поништење поступка. Такође, нејасне одредбе у погледу начина на који ће бити представљени подаци у понуди, посебно у Обрасцу понуде, као обавезном елементу конкурсне документације, као и несастављање конкурсне документације на страном језику и поред обавезе прописане одредбом члана 13. став 2. ЗЈН, која одређује обавезу састављања конкурсне документације на страном језику који се уобичајено користи у међународној трговини уколико процењена вредност конкретне јавне набавке прелази одређене износе.

## УСЛОВИ

**Услов** је ексклузивни елемент који у понуди у целини мора бити испуњен на начин како је утврђено конкурсном документацијом (члан 3. став 1. тачка 13. ЗЈН). Услов је, дакле, искључиве природе и може да се односи на лична својства понуђача (финансијску, кадровску, техничку способност...) и непосредно на понуду (рок за завршетак радова, гарантни рок...). Услови за учешће одређују ко може садржински да учествује у поступку. Стога услови представљају праг који сваки понуђач мора да достигне да би његова понуда могла да се оцењује. Услови се по томе и разликују од критеријума јер не утичу на рангирање понуда. Понуђач који не докаже да испуњава тражене услове искључује се из даљег поступка без обзира на садржину понуде. Условима за учествовање утврђено је ко може да учествује у поступку. Реч је о формалном делу понуде – понуђач који не докаже (по правилу писменим доказима) да испуњава тражене услове искључује се из даљег поступка без обзира на садржину понуде.

Обавезни услови за учешће у поступку за доделу уговора о јавној набавци дефинисани су чланом 45. ЗЈН,<sup>3</sup> а чланом 46. ЗЈН прописан је начин доказивања испуњености наведених услова. Испуњавање услова мора бити документовано на

3 Члан 45. ЗЈН: „Наручилац ће у јавном позиву објавити услове које понуђач мора да испуни да би могао да учествује у поступку. Право на учешће у поступку има **домаће или страно физичко лице**, ако: 1) је регистровано за обављање одговарајуће делатности код надлежног органа; 2) није у року од две године пре објављивања јавног позива кажњавано за кривично дело или прекршај из области која је предмет јавне набавке; 3) је за текућу годину измирило доспеле порезе и друге јавне дажбине у складу са прописима Републике Србије, односно са прописима Републике Црне Горе или стране државе када има седиште на њеној територији. Право на учешће у поступку има **домаће или страно правно лице** ако: 1) је регистровано за обављање одговарајуће делатности код надлежног органа; 2) му у року од две године пре објављивања јавног позива није изречена правоснажна судска или управна мера забране обављања делатности која је предмет јавне набавке; 3) је за текућу годину измирило доспеле порезе, доприносе и друге јавне дажбине у складу са прописима Републике Србије, односно прописима Републике Црне Горе или стране државе када има седиште на њеној територији; 4) има важећу дозволу надлежног органа за обављање делатности која је предмет јавне набавке, а таква дозвола је предвиђена посебним прописом; 5) располаже неопходним финансијским и пословним капацитетом; 6) располаже довољним техничким капацитетом. Наручилац може да одреди додатне услове у погледу испуњавања обавеза које понуђач има према својим подизвођачима или добављачима.“



исти начин на који то наручилац одреди конкурсном документацијом. Наручилац може, с обзиром на садржину јавне набавке да тражи испуњење и других услова. Поступак за доделу уговора о јавној набавци је изузетно формалан и строг јер се само тако обезбеђује равноправан третман понуђача те, последично, може бити изабран само онај понуђач чија је понуда у складу са законским прописима као и са захтевима наручиоца из конкурсне документације. Циљ обавезних услова по ЗЈН јесте отклањање ризика за наручиоца од закључивања уговора са понуђачем који није способен да га испуни. Услови утврђени законом и услови које одреди наручилац увек су искључиве природе. При томе, треба имати у виду да је наручилац тај који има право да у конкурсној документацији утврди услове и да је сама природа услова искључујућа, што значи да има за циљ да онемогући учешће оних потенцијалних понуђача који одређени услов не испуњавају. То без сумње води ка бржем поступку, а наручилац има могућност да бира међу квалификованијим понуђачима. Једнакост не значи да свим понуђачима треба заиста омогућити стварно равноправан положај. Стварни положај понуђача и њихових понуда је због различитих економских, техничких и кадровских могућности различит. Упркос томе, наручилац не може да одреди услов који би био дискриминаторски у тој мери да фаворизује одређеног понуђача, односно да неоправдано онемогући учешће других, иначе квалификованих понуђача.

Поступак јавне набавке би, тако, био поништен у случају када би наручилац као услов за учешће у поступку неоправдано захтевао, примера ради, достављање сертификата тачно одређене институције, а исти сертификат издају и друге установе тог типа, све под условом да подносилац на овакав недостатак правовремено укаже. Даље, неоправдано би било захтевање доказа који показује да производ испуњава неопходне услове да би могао да се стави у промет на одређеном тржишту, дакле, доказа који одређени понуђачи не могу прибавити с обзиром на чињеницу да њихова земља још увек не припада наведеном тржишту, те би исти захтев могао да ограничи конкуренцију међу потенцијалним понуђачима. Затим, уколико наручилац одреди услове за учествовање у поступку у погледу финансијског и пословног капацитета, којима се фаворизују понуђачи који подносе самосталне понуде, а на штету оних који заједнички наступају (у „конзорцијуму“, или другом облику удруживања), будући да се од сваког учесника у заједничкој понуди захтева да испуњава оно што се тражи и од сваког понуђача који наступа самостално, тиме се обесмишљава смисао подношења заједничке понуде, и на тај начин удруживање капацитета. На тај начин се нарушава начело обезбеђивања конкуренције међу понуђачима. Такође, још драстичније ограничење конкуренције постоји у случајевима када наручилац одреди да није дозвољено подношење понуде групе понуђача, чиме онемогућава достављање таквих понуда. Дискриминаторски услов јесте и захтев наручиоца да понуђачи, као референтне, имају реализоване набавке одређене вредности, што је с обзиром на чињеницу да је процењена вредност конкретне јавне набавке знатно нижа од тог траженог износа, потпуно неоправдано. Исто тако, у погледу референци, одређивање услова да су понуђачи, у одређеном периоду, реализовали набавке добара, услуга или радова који нису у логичкој вези са предметом конкретне јавне набавке јесте дискриминација понуђача, те самим тим, и разлог за поништење конкретног поступка јавне набавке у целини уколико је конкурсна документација оспорена подношењем захтева за заштиту права у складу са већ поменутиим чланом 135. став 3. ЗЈН.

## ТЕХНИЧКЕ СПЕЦИФИКАЦИЈЕ

Општи и битан недостатак конкурсне документације јесу непрецизни или неправилни технички описи. Наиме, **техничке спецификације** су скуп објективно и прецизно описаних техничких карактеристика предмета конкретне јавне набавке (добара, услова или радова) које, на основу члана 35. ст. 1. и 2. ЗЈН, представљају обавезну садржину конкурсне документације за сваку конкретну јавну набавку. Опис мора да буде недвосмислен. Код описа предмета уговора наручилац мора поред количина да наведе и техничке карактеристике предмета набавке. Из тог описа виде се и захтеви наручиоца у погледу својстава, квалитета, количина, амбалаже и других карактеристика самог предмета уговора. Наручилац мора да припреми те описе на што објективнијим основама и да строго избегава било какве субјективне и унапред дате оцене или одређивање предмета уговора према робном жигу или другом знаку или околности које би могле унапред да одреде изабраног понуђача. У том погледу треба напоменути да, сходно члану 36. став 1. ЗЈН, наручиоцу није дозвољено да користи нити да се позива на техничке спецификације које означавају добра, услуге или радове одређене производње, изворе или градње, ако би таквим означавањем могао дати предност одређеном понуђачу или би могао неоправдано елиминисати остале понуђаче. Исто тако, чланом 36. став 3. ЗЈН одређено је да наручилац не може у конкурсној документацији да назначи било који појединачни робни знак, патент или тип, нити посебно порекло или производњу, осим уколико не може у конкурсној документацији да опише предмет уговора на начин да спецификације буду довољно разумљиве понуђачима, у којој ситуацији, у складу са чланом 36. став 4. ЗЈН, навођење робног знака, патента, типа или произвођача мора бити праћено речима „или еквивалентно“. Дакле, наручилац би извршио значајну дискриминацију понуђача, а последично и ограничење конкуренције, уколико би приликом описа техничких карактеристика, нпр. возила која набавља тражио да иста буду искључиво одређених произвођача или одређеног типа. У пракси су познати и случајеви поступака доделе јавне набавке у којима је наручилац тражио тачно одређену марку компјутерске хардверске опреме. Такви захтеви у конкурсној документацији би, свакако, били разлог за поништење конкретне јавне набавке у целини, уколико би неко од потенцијалних понуђача по преузимању документације оспорио садржину исте. Често наручиоци као оправдање за такве техничке спецификације у својој конкурсној документацији истичу да је опште позната чињеница да су возила одређеног понуђача квалитетнија од осталих у захтеваној класи, те да би и сами руководиоци, односно запослени наручиоца када би појединачно куповали возила за личне потребе, изабрали баш таква возила. Међутим, у поступцима јавних набавки једно од основних начела јесте начело економичности и ефикасности употребе јавних средстава, које одражава и сврху правила прописаних Законом о јавним набавкама. Наиме, Законом је регулисана процедура за доделу уговора о јавним набавкама, како би наручилац у најширој могућој конкуренцији добио најквалитетнија добра, радове или услуге, за што нижу цену. У таквим настојањима наручилац не сме да се руководи личним потребама појединаца који спроводе саму јавну набавку, већ мора да објективно определи потребе саме установе, односно организације за чије се функционисање и редовно обављање делатности (за које су образоване) и спроводи набавка. Дакле, потребе треба дефинисати јасним и прецизним техничким описима који ће гаранто-

вати да ће наручилац добити добра, услуге и радове који су му заиста и потребни, без упућивања на одређене произвођаче, те самим тим, и понуђаче, јер је циљ прибавити што више квалитетних понуда и у што широј конкуренцији омогућити остварење начела „квалитет за новац“. Тако би наручилац у случају набавке већ поменутих возила, објективним представљањем техничких карактеристика у конкурсној документацији, могао да добије и веома повољне понуде за испоруку возила која уопште не заостају од оних која су најпродаванија, или по мишљењу већине најатрактивнија, али која по свим карактеристикама и гаранцијама које даје произвођач, и те како могу да задовоље све потребе наручиоца.

Остваривање начела конкуренције пре свега значи да наручилац не може да наведе одређене робне жигове који би давали предност одређеним понуђачима. Забрањено је и навођење порекла добра или услуге. Тако је забрањена одредба да добро мора да буде с одређеног географског подручја. Изузетно, све те податке или само неке од њих наручилац може да наведе и у случајевима када допуњује или надограђује предмет набавке. То значи у случајевима када наручилац може да додели набавку у поступку са погађањем и када би сасвим другачији предмет набавке изазвао тешкоће код наручиоца, као што је предвиђено у члану 87. ЗЈН. Такође, у захтевима за заштиту права се често основано указује на то да је наручилац у техничким спецификацијама „преписао“ техничке карактеристике и димензије тачно одређеног уређаја који је предмет јавне набавке. У таквим ситуацијама понуђачи који преузимају конкурсну документацију морају да буду веома опрезни, те да са посебном пажњом размотре техничке спецификације траженог предмета, да ли су то, у ствари, техничке карактеристике које може да понуди само одређени понуђач. Наиме, у таквом случају наручилац не фаворизује отворено одређене понуђаче, навођењем њиховог назива или навођењем типа производа који само они нуде, што није тешко открити и оспорити, већ кроз суптилно опредељење карактеристика покушава да „посао намести“ својим фаворитима. Оспоравање таквих карактеристика намеће и не баш тако лаку обавезу Комисији за заштиту права да испита све околности случаја, те да истражи да ли, заиста, одређене карактеристике могу да испуне само одређени, наручиоцу познати понуђачи. При томе, треба напоменути да наручилац не може да техничке спецификације прилагоди свим понуђачима који сматрају да треба да им буде додељен уговор, већ је у обавези да све што тражи буде у логичној вези са садржином конкретне јавне набавке и објективним потребама које је прате, те да садржином своје конкурсне документације не спречи у учествовању, односно не дискриминише нити једног понуђача који такве, потребне, карактеристике може да испуни.

## КРИТЕРИЈУМИ

По дефиницији из члана 3. став 1. тачка 12. ЗЈН **критеријум** је елемент за вредновање, упоређивање или оцењивање понуда. Критеријуми су као услови и техничке спецификације „конститутивни“ елемент конкурсне документације. По многим мишљењима, критеријуми су најважнији елемент конкурсне документације. Ако је припрема конкурсне документације најсложенији део целокупног поступка за доделу уговора о јавној набавци, онда је одређивање критеријума у конкурсној документаци-

ји, њихов опис и њихова објективна примена при оцењивању понуда за наручиоца свакако један од најтежих делова. И критеријуми морају бити одређени унапред, као и сви други елементи конкурсне документације. Селекција понуђача најпре се врши према условима, па тек онда према критеријумима. Ако је задатак услова да обезбеде да у поступку оцењивања учествују само они понуђачи који су, без обзира на добијену оцену, способни да реализују набавку, мери се и оцењује само оно што прелази праг способности. Услови за учешће у поступку увек су искључиве, односно апсолутне природе, док је природа критеријума релативна. Наручилац може да испуњавање услова надогради као критеријум, ако при томе одреди значај, тежину и начин примене тог критеријума и на тај начин оцени вишак испуњења услова. Непрецизно постављање критеријума значи да ће наручилац добити лошије понуде или чак непримерене понуде или уопште неће добити понуде. Наручилац је аутономан, односно слободан у избору критеријума и увек одређује оне критеријуме за које сматра да су потребни за оцену понуда с обзиром на конкретан предмет набавке и на своје конкретне потребе. Међутим, одредбом члана 54. став 3. ЗЈН прописано је да критеријуми (и поткритеријуми) не смеју бити дискриминаторски, и морају стајати у логичкој вези са садржином јавне набавке. Дакле, пре свега, критеријуми не могу од стране наручиоца бити дефинисани тако да фаворизују одређене понуђаче, односно дискриминишу остале који би могли да понуде реализацију предметне набавке на начин који би, заиста, задовољавао све потребе наручиоца. Наиме, као и код услова, и код одређивања критеријума и њихових елемената (поткритеријума) могуће је извршити дискриминацију одређених понуђача, с тим да код критеријума таква дискриминација не изазива аутоматско искључење понуде оног ко је дискриминисан, као код услова, већ онемогућава понуђача да добије одређени број пондера (бодова), те му на тај начин ограничава и могућност да му као најповољнијем (по укупном броју пондера) буде додељен предметни уговор. Тако вредновање са великим бројем пондера одређених сертификата квалитета које поседују само одређени понуђачи, а који су, у суштини, непотребни са становишта предмета конкретне јавне набавке, представља дискриминацију оних понуђача који их не поседују. Исто тако, вредновање одређених стручних референци које по својој природи нису од значаја за испуњење конкретних потреба наручиоца, представља повреду ЗЈН. Такође, ЗЈН захтева од наручиоца да и у јавном позиву, као и конкурсној документацији објави идентичне критеријуме и елементе истог (поткритеријуме), што, такође, у случају другачијег поступања наручиоца, може довести до поништења предметног поступка јавне набавке у целини.

Наручилац у самој конкурсној документацији мора описати начин примене елемената критеријума. Правилник о обавезним елементима конкурсне документације у поступцима јавних набавки<sup>4</sup> (у даљем тексту: Правилник), као подзаконски акт, налаже наручиоцу обавезу да у конкурсној документацији критеријуме за које се определи, вреднује, односно да им одреди релативни значај, и опише што подразумева њихову спецификацију по евентуалним поткритеријумима и одређивање метода оцењивања који ће омогућити накнадну објективну проверу оцењивања. Наручилац при свему томе треба да води рачуна да начин примене еле-

4 „Службени гласник РС“, бр. 98/2004.

мената критеријума, где год је то могуће, математички искаже, чиме се отклања могућност субјективизма при оцени понуда. Дакле, није довољно да наручилац у конкурсној документацији само наброји елементе критеријума за који се определио (два основна критеријума су економски најповољнија понуда и најнижа цена), и да одреди релативни значај, одређивањем максималног броја пондера који ће сваком од елемената доделити, него мора и да представи методологију којом ће се приликом оцене понуда руководити. Та методологија омогућава потенцијалним понуђачима да унапред процене своје шансе за доделу конкретног уговора о јавној набавци, те да, у складу са тим, и оправдано калкулишу приликом одређивања елемената понуде. На тај начин, понуђачи могу да се поуздају у објективан избор најповољније понуде, а што ће их само привући да учествују у поступку, те да тиме прошире конкуренцију. С друге стране, јасно представљена методологија примене елемената критеријума, унапред у конкурсној документацији, омогућава и Комисији за заштиту права да испита објективност наручиоца приликом рангирања понуда и доношења одлуке о додели уговора, уколико је иста оспорена подношењем захтева за заштиту права. При томе, треба напоменути да наручиоци често злоупотребљавају „квалитет“ као поткритеријум, јер одређују да ће се понуде у погледу истог оцењивати на основу субјективне оцене чланова комисије наручиоца. Наиме, неретко наручиоци одређују да ће „квалитет“ доносити и преко 50, од потенцијалних 100 пондера, а да при томе не определе како ће понуде моћи да остварују пондере у оквиру дефинисаног максимума. Међутим, наручиоци у том погледу занемарују многе потенцијалне доказе о квалитету добара, услуга и радова, који могу бити узети у обзир, и то различите сертификате, или извештаје овлашћених институција, који би потврђивали да је оно што је понуђено у складу са важећим стандардима или одређеним техничким прописима.

Указивање на неописивање критеријума пре доношења одлуке о додели уговора би резултирало поништењем поступка за доделу уговора у целини. Нису ретке, међутим, ситуације да на неописане критеријуме ниједан понуђач, нити подносилац захтева не укаже пре доношења одлуке о додели уговора, већ да тек након њеног доношења истакне наведени недостатак. У таквој ситуацији, применом одредбе члана 135. став 3. захтев подносиоца, којим се указује на неописивање критеријума, би био одбијен. Међутим, упркос томе, на одредбе члана 135. став 3. ЗЈН не може се позивати у случају када се на основу вредновања понуда не може оценити његова објективност. У таквој ситуацији је потребно да се наручилац приликом саме стручне оцене понуда определи за начин примене – методологију бодовања – која ће бити недискриминаторска, логична и објективно проверљива. Уколико се, из података о оцени понуда бодовање по методологији за коју се наручилац накнадно определио, оцењивање може прихватити у смислу да је логично и објективно, захтев којим се бодовање оспорава биће одбијен. Повреда члана 54. ЗЈН и члана 55. ЗЈН<sup>5</sup> била би основ за

5 Члан 54. ЗЈН: „Наручилац је дужан да објави идентичне критеријуме за избор најбоље понуде у јавном позиву и у конкурсној документацији. Критеријуми на основу којих наручилац бира најбољу понуду у конкурсној документацији морају бити описани и вредновани, не смеју бити дискриминаторски и морају стајати у логичкој вези са садржином јавне набавке. Наручилац ће у конкурсној документацији навести, описати и вредновати унапред све критеријуме које намерава да примени. Наручилац не може да мења критеријуме после оглашавања јавног позива за давање понуда или слања писменог позива за подношење понуда у рестриктивном поступку. При

делимично поништење поступка и налагање наручиоцу понављања фазе оцењивања понуда и у ситуацији када наручилац уводи нове елементе критеријума или поткритеријуме, које није предвидео конкурсном документацијом, односно спецификацију по поткритеријумима изврши приликом саме оцене понуда. Тада је очигледно да наручилац уводи нова мерила за оцену понуда па ће поступак јавне набавке бити поништен делимично, а наручиоцу ће бити наложено да понуде оцењује искључиво у складу са критеријумима и начином предвиђеним конкурсном документацијом. Поступак би био делимично поништен и у ситуацији када, иако критеријуми нису описани, а ниједан понуђач на то не укаже пре доношења одлуке о додели уговора, наручилац достави само табеларни преглед бодовања понуда из кога не може се закључити на који начин је извршио бодовање јер је дат само коначни преглед, а не и начин обрачуна бодова по сваком од утврђених критеријума. У поступцима заштите права, постоје међутим ситуације када поступак за доделу уговора може бити поништен у целини иако је подносилац тек након одлуке о додели уговора указао на повреду одредаба о критеријумима. То су случајеви када из начина на који је критеријум дефинисан произлази да наручилац неће моћи да изврши оцену понуда која би била логична и објективно проверљива. У највећем броју случајева реч је о критеријуму „квалитет“.



На основу изложеног, може се закључити да су неправилности у конкурсној документацији, које представљају повреде одредаба ЗЈН, најчешће такве природе да онемогућавају даље спровођење поступка за доделу уговора о јавној набавци. У таквим ситуацијама је оправдано доношење одлуке о поништењу до тада спроведеног поступка у целини, како би наручилац у поновљеном поступку отклонио те неправилности, састављањем нове конкурсне документације на основу које ће понуђаче поново позвати да поднесу своје понуде. При томе, треба напоменути да је потенцијалном понуђачима на располагању и могућност да, евентуално, затраже одређена разјашњења конкурсне документације од наручиоца, под условима одређеним у члану 29. ЗЈН.<sup>6</sup> Међутим, исто тако, треба истаћи да се на тај начин, пре свега, отклањају одређене нејасноће које понуђачи имају у вези са свим неопходним подацима за подношење понуда, те да захтевање таквих разјашњења не мора да претходи, нити је услов за подношење захтева за заштиту права којим би се оспорила неисправна садржина конкурсне документације. Наиме, захтев за заштиту права јесте правно средство којим се иницира поступак заштите права, у којем се поништењем поступка јавне набавке (делимичним или у целини) отклањају повреде

---

оцењивању понуда наручилац је дужан да примењује само оне критеријуме који су садржани у конкурсној документацији и то на начин како су описани и вредновани.“ Члан 55. став 4. ЗЈН: „Избор између достављених понуда применом критеријума економски најповољније понуде наручилац спроводи тако што их рангира на основу тих критеријума и пондера одређених за те критеријуме.“

6 Члан 29. став 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.“

одредаба Закона о јавним набавкама. Самим тим, понуђачи који сматрају да постоји повреда Закона о јавним набавкама коју могу да докажу, нису у обавези да претходно на то упозоре наручиоца, и сугеришу измену конкурсне документације. Они су, уместо тога, на основу члана 135. ЗЈН, овлашћени да изричито захтевају поништење поступка јавне набавке у обиму у којем ће бити омогућено правилно и законито окончање тог поступка, доношењем одлуке о додели уговора.

Поред наведеног, треба истаћи и да Управа за јавне набавке, на основу одредбе члана 132. став 2. ЗЈН, има овлашћење за подношење захтева за заштиту јавног интереса. Оправдано се поставља питање шта представља повреду јавног интереса која би Управу за јавне набавке подстакла да поднесе такав захтев. Сматрамо да су повреде које наручилац изврши у поступку састављања конкурсне документације најчешће такве природе да представљају директну повреду основних начела јавних набавки, којима се, у суштини, и штити јавни интерес, па би било основано очекивати да ће у таквим ситуацијама Управа за јавне набавке реаговати подношењем наручиоцу захтева за заштиту јавног интереса. То подразумева да је Управа дошла до чињеница и доказа који потврђују постојање одређене повреде Закона о јавним набавкама. Такво овлашћење доприноси ефикасности у контроли законитости спровођења поступка јавних набавки (поступака за доделу уговора о јавној набавци).

# ПИТАМО МИНИСТАРСТВА

---

## МИШЉЕЊА МИНИСТАРСТВА ФИНАНСИЈА\*

**П**римена одредаба Закона о финансирању политичких странака везано за обезбеђивање средстава у буџету града Ниша у висини од 0,05 одсто буџета града, умањеног за трансфере од других нивоа власти, за финансирање кампање опозива градоначелника?

*(Мишљење Министарства финансија, бр. 011-00-00799/2005-08 од 28.12.2005. године)*

Законом о финансирању политичких странака („Службени гласник РС“, бр. 72/2003 и 75/2003) уређени су финансирање, евиденција и начин контроле финансијског пословања регистрованих политичких странака и подносилаца проглашених изборних листа и предлагача кандидата за председника Републике Србије, председника општине и градоначелника. Овим законом је утврђена и намена коришћења средстава, тј. средства стечена у складу с овим законом могу се користити за финансирање трошкова везаних за редован рад политичке странке чији су кандидати изабрани за посланике, односно одборнике и изборну кампању за избор председника Републике, посланика, градоначелника, председника општине и одборника. Закон је одредио да се средства за ове намене, тј. финансирање редовног рада политичке странке и трошкова изборне кампање у случају одржавања редовних и ванредних избора могу стицати из јавних и приватних извора, које је и дефинисао у смислу овог закона. Тако, јавне изворе чине средства из буџета Републике Србије, буџета јединице територијалне аутономије и буџета јединице локалне самоуправе, одобрена за финансирање редовног рада политичких странака и трошкова изборне кампање, док приватне изворе чине: чланарине, прилози правних и физичких лица, приходи од промотивних активности политичке странке, приходи од имовине политичке странке и легати.

На овај начин јасно је утврђено у коју сврху се могу користити средства стечена у складу с овим законом, извори стицања средстава и субјекти који могу, тј. имају право да стичу средства по основу овог закона.

---

\* Мишљења преузета из Билтена финансијских прописа Министарства финансија.



У вези са финансирањем трошкова изборне кампање, овим законом је утврђено да се средства из јавних извора за ову намену обезбеђују у години у којој се одржавају редовни избори, и то у законом утврђеном износу буџета за годину за коју се буџет доноси. Такође, овим законом је утврђено да су у случају одржавања ванредних избора надлежни органи дужни да обезбеде средства из јавних извора за покриће трошкова изборне кампање како је предвиђено и за редовне изборе (члан 9. Закона).

Обезбеђена средства у буџету за овако утврђену намену, тј. по основу овог закона, надлежни орган управе на основу члана 10. Закона распоређује предлагачима кандидата на начин утврђен одредбама овог члана Закона.

С обзиром на наведено, а у вези с питањем да ли на основу Закона о финансирању политичких странака постоји обавеза да се у буџету града Ниша планирају и исплаћују средства из буџета за спровођење кампање опозива градоначелника, мишљења смо да се по основу Закона о финансирању политичких странака, у смислу одредаба о коришћењу средстава и врстама средстава, као и у смислу одредаба чл. 9. и 10. Закона, које се односе на обезбеђивање средстава из јавних извора на одређеним нивоима власти којима се покривају трошкови изборне кампање за редовне и ванредне изборе и распоређивање ових средстава, у проценту утврђеним Законом, предлагачима кандидата, не би могла издвајати средства из јавних извора – буџета за финансирање активности – кампање опозива градоначелника, нити се актом органа града могу одредити средства у буџету јединице локалне самоуправе за финансирање такве кампање.

**Да ли средства са рачуна Фонда солидарне стамбене изградње општине могу да се пренесу на рачун буџета општине по одлуци Управног одбора Фонда и искористе за инвестиције у комуналној инфраструктури?**

*(Мишљење Министарства финансија, 03 бр. 401-00-2630/2005-08 од 29.12.2005. године)*

Порез на фонд зарада уведен је Законом о порезу на фонд зарада („Службени гласник РС“, бр. 27/2001), са применом од 1. јуна 2001. године. Овај порез заменио је две фискалне дажбине: накнаду за коришћење комуналних добара од општег интереса и допринос за солидарну стамбену изградњу. Истовремено је донет и Закон о измени Закона о становању и брисан је члан 44, којим је била прописана обавеза издвајања средстава за солидарну стамбену изградњу по стопи од 1,3 одсто, као и обавеза формирања Фонда солидарне стамбене изградње. Међутим, због постојања наменских прихода за солидарну стамбену изградњу, на начин прописан Законом о порезу на фонд зарада, општина је по основу солидарне стамбене изградње и рационалности **дужна да** задржи фонд и да његово пословање усклади са Законом о буџетском систему.

Ступањем на снагу Закона о престанку важења Закона о порезу на фонд зарада („Службени гласник РС“, бр. 33/2004), од 1. јула 2004. године, престала је да важи и одредба члана 4. Закона, којом је било прописано да се одлуком скупштине општине, односно града утврђује стопа пореза на фонд зарада (до 3,5 одсто) и начин коришћења тих средстава, као и део средстава која су се усмеравала за солидарну стамбену изградњу (од 0,3 одсто до 1 одсто пореза на фонд зарада). Осим одређивања распона стопе за издвајање средстава која се користе за солидарну стамбену изградњу

Закон није опредељивао намену средстава остварених од овог пореза, што значи да су општине, односно градови одлуком опредељивали намену и начин коришћења тих средстава, у зависности од својих потреба. У исто време, скупштина општине је била у обавези да донесе одлуку о престанку важења одлуке о утврђивању пореза на фонд зарада, почев од 1. јула 2004. године.

Напомињемо да је укидањем наменског прихода за солидарну стамбену изградњу престала потреба за постојањем Фонда солидарне стамбене изградње.

У случају када постоје неутрошена средства по основу солидарне стамбене изградње, мишљења смо да се одлуком о буџету, у складу с одредбама Закона о буџетском систему, као и прелазним одредбама одлуке о престанку важења одлуке о утврђивању пореза на фонд зарада, опредељује намена за коју ће се користити та средства (нпр. изградња комуналне инфраструктуре), а не одлуком Управног одбора Фонда солидарне стамбене изградње.

**Могућност доделе средстава из буџета Републике за исплату отпремнине запосленима у општинској управи.**

*(Мишљење Министарства финансија, 03 бр. 120-08-00326/2005 од 29.12.2005. године)*

Влада Републике Србије је Закључком број: 120-202/2005-002 од 20.1.2005. године препоручила органима територијалне аутономије и локалне самоуправе да до 1. марта 2005. године анализирају своје правилнике о унутрашњој организацији и систематизацији радних места и броју запослених на сваком радном месту, ради утврђивања стварне упослености и броја запослених за чијим радом не постоји потреба, а са циљем да се оствари рационализација управе за око 10 одсто, најкасније до 1. јуна 2005. године.

Средства за исплату отпремнина обезбеђују се у буџету локалне самоуправе.

Напомињемо да су за пружање помоћи јединицама локалне самоуправе у реализацији програма рационализације Уредбом о начину расподеле дела средстава из наменских примања буџета Републике која се остварују приређивањем игара на срећу, а користе и за финансирање локалне самоуправе („Службени гласник РС“, бр. 75/2005), утврђени критеријуми за доделу средстава из Буџетског фонда за програм локалне самоуправе, тако да је било неопходно да се захтевом за помоћ општина обрати Министарству за државну управу и локалну самоуправу.

**Да ли јавно саобраћајно предузеће, с обзиром на одредбе члана 2. став 1. тачка 1), члана 24. став 1. и члана 111. став 1. тачка 8) Закона о јавним набавкама, може извршити набавку резервних делова, горива, уља и једног аутобуса без примене Закона о јавним набавкама?**

*(Мишљење Министарства финансија, бр. 011-00-755/2005-08 од 6.12.2005. године)*

Чланом 2. став 1. тачка 1) Закона о јавним набавкама („Службени гласник РС“, бр. 39/2002) утврђено је да се одредбе Закона не односе на 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.

Из наведене одредбе произлази да наручилац јавне набавке услуга може закључити уговор са пружаоцем услуге без примене Закона, под условом да је тај

пружалац услуге субјект који је такође у обавези да јавне набавке врши у складу са законом – наручилац у смислу Закона, и да је основан за пружање услуга које су предмет јавне набавке.

Када наручилац врши набавку добара, као што је у конкретном случају набавка резервних делова, горива, уља и аутобуса, ова одредба се не може применити.

Такође, одредба члана 24. став 1. Закона о јавним набавкама не може бити основ за изузимање јавне набавке од примене Закона, јер се истом дефинишу услови које наручилац мора претходно да испуни да би покренуо поступак јавне набавке.

Одредбом члана 111. став 1. тачка 8) Закона утврђено је да се одредба овог закона не примењује у областима водопривреде, енергетике, телекомуникација и саобраћаја у случајевима пружања услуга јавног аутобуског превоза, ако друга лица могу пружати те услуге у истом географском подручју под једнаким условима. Из наведене одредбе произлази да субјект који је у обавези да набавке врши у складу са Законом – наручилац у смислу Закона о јавним набавкама, може закључити уговор без примене Закона под условом да је предмет набавке из области водопривреде, енергетике, телекомуникација и саобраћаја и под условом да и друга лица могу пружати те услуге у истом географском подручју. У конкретном случају то значи да ако одређени наручилац жели да закључи уговор о превозу са ЈП „Аутопревоз“ он то може да учини без примене Закона о јавним набавкама, уколико у географском подручју у коме се налази ЈП „Аутопревоз“ има више предузећа, односно лица која могу пружати услуге јавног аутобуског превоза под условима који су једнаки за све њих.

Из наведене одредбе произлази да иста не може бити основ за изузимање од примене Закона за набавке резервних делова, горива, уља и аутобуса.

Међутим, ако је делатност ЈП „Аутопревоз“ заснована на тржишним принципима, тј. ако ово предузеће послује профитабилно, набавка горива и уља која служи за пружање услуга овог предузећа може се вршити без примене процедура прописаних Законом о јавним набавкама, сходно члану 2. став 1. тачка 5) овог закона.

**Да ли се у случају јавне набавке по партијама, ако вредност једне партије не прелази лимит од 3.000.000 динара за добра, односно 15.000.000 динара за радове, може доделити уговор ако наручилац прими само једну исправну, одговарајућу и прихватљиву понуду?**

*(Мишљење Министарства финансија, бр. 011-00-796/2005-08 од 22.12.2005. године)*

Правило је да у поступку јавне набавке наручилац бира најбољег понуђача ако је прибавио најмање две независне исправне понуде од стране два различита понуђача, који нису повезана лица у смислу закона којим се уређује порез на добит предузећа, односно закона којим се уређује порез на доходак грађана (члан 79. став 1. Закона о јавним набавкама („Службени гласник РС“, бр. 39/2002, 43/2003 и 55/2004).

Одредбом члана 79. став 2. Закона предвиђен је изузетак од правила, тј. да ако вредност јавне набавке не прелази износ од 3.000.000 динара за добра и услуге, односно 15.000.000 динара за радове, наручилац може донети одлуку о додели уговора о јавној набавци ако је прибавио само једну понуду која је исправна, одговарајућа и прихватљива.

Како се наведеном одредбом уређује изузетак од правила, она и не обавезује наручиоца да у наведеним ситуацијама донесе одлуку о додели уговора, већ му даје могућност да то учини ако сматра да је оправдано. У оваквим ситуацијама наручилац би требало да се руководи економском оправданошћу доношења такве одлуке.

Чланом 33. ст. 1. и 2. Закона уређено је да предмет јавне набавке може да се обликује у више посебних целина (партија), тако да се свака целина може уговорати засебно, а да се при одређивању вредности те набавке у обзир узима вредност свих партија за период од годину дана од дана уговарања прве партије. То, практично, значи да вредност јавне набавке јесте збир вредности свих партија.

С обзиром на то да наручилац може донети одлуку о додели уговора о јавној набавци ако је прибавио само једну понуду која је исправна, одговарајућа и прихватљива, под условом да вредност јавне набавке добара и услуга не прелази износ од 3.000.000 динара, односно вредност јавне набавке радова не прелази износ од 15.000.000 динара и да је вредност јавне набавке по партијама збир вредности свих партија, мишљења смо да се уговор о јавној набавци за партију чија вредност не прелази утврђене лимите не може доделити ако је наручилац примио само једну понуду која је исправна, одговарајућа и прихватљива јер вредност једне партије није вредност јавне набавке.

# СУДСКА ПРАКСА

---

Јелена ИВАНОВИЋ  
судија  
Врховни суд Србије

## РАЗЛИКЕ ИЗМЕЂУ ИСПРАВЉАЊА ГРЕШАКА У РЕШЕЊУ И ДОПУНСКОГ РЕШЕЊА У УПРАВНОМ ПОСТУПКУ

### УВОДНЕ НАПОМЕНЕ

У постојећем правном систему, Закон о општем управном поступку (у даљем тексту: ЗУП), као један од основних процесних закона, поред тринаест основних начела по којима су дужни да поступају државни органи у решавању управних ствари, садржи и бројне институте процесног права који омогућавају адекватну примену ових начела.

У глави 12. ЗУП-а која се односи на доношење решења садржане су и одредбе о допунском решењу (члан 206. ЗУП-а) и исправљању грешака у решењу (члан 209. ЗУП-а). Претпоставка је да управни органи доносе решења у управним стварима пажљиво примењујући правила поступка, али се у пракси често дешавају пропусти које је, коришћењем ова два института могуће отклонити и сачувати законитост решења у преосталим сегментима.

### ДОПУНСКО РЕШЕЊЕ

Одредбом члана 206. ЗУП-а предвиђено је да ако орган није решењем одлучио о свим питањима која су била предмет поступка, он може, по предлогу странке или по службеној дужности, донети посебно решење о питањима која донесеним решењем нису обухваћена (допунско решење). Ако предлог странке за доношење

допунског решења буде одбијен, против закључка о томе је допуштена посебна жалба. Ако је предмет већ довољно расправљен, допунско решење може се донети без поновног спровођења посебног испитног поступка и допунско решење сматра се у погледу правних средстава и извршења као самостално решење.

Ова законска норма јасно дефинише како појам допунског решења (доноси се када је једним решењем пропуштено да се одлучи о свим захтевима који улазе у предмет поступка, иако су били зрели за решавање), иницијативу за доношење (по службеној дужности или по предлогу странке) тако и однос допунског и раније донетог решења у погледу правних средстава и извршења (у овом смислу допунско решење је потпуно самостално).

Из става 3. члана 206. ЗУП-а произилази да странка незадовољна допунским решењем има право на жалбу на допунско решење, али је законодавац право на жалбу дао странци и на закључак којим се одбија предлог за издавање допунског решења. Неодлучивање о свим захтевима у поступку јесте повреда правила поступка, али она управо може да буде отклоњена доношењем допунског решења тако да она нема карактер повреде која је од битног утицаја на законитост оспореног решења. Странка може да изабере да ли ће улагати жалбу на основно решење које није потпуно када ће се, уколико је то једини навод жалбе, она сматрати предлогом за доношење допунског решења или ће поднети предлог за доношење допунског решења.

О наведеном се изјаснио и Врховни суд Србије у својим пресудама:

„Против решења којим је пропуштено да се одлучи о свим захтевима странке, странка има право жалбе. Али се странка овим правом не мора користити, ако сматра да је целисходније за њу доношење допунског решења.“<sup>1</sup>

„Када у окончаном управном поступку решењима није одлучено о свим захтевима странке, онда се ради о повреди правила управног поступка који није од битног утицаја на законитост оспореног решења у смислу члана 39. (37) став 2. Закона о управним споровима. Ово стога што у таквом случају надлежни орган може у смислу члана 216. (206) став 1. ЗУП-а по предлогу странке или по службеној дужности донети посебно решење о питањима која већ донетим решењем нису обухваћена (допунска решења) утолико пре што се овакво допунско решење сматра самосталним решењем у погледу правних средстава извршења.“<sup>2</sup>

У пракси се дешавају случајеви да се допунским решењима допуњава образложење основног решења. Допунским решењем се не може допуњавати образложење основног решења нити се њиме може стављати ван снаге основно правноснажно решење, јер је то противно циљу због кога је овај институт установљен законом, а то је омогућавање да се накнадно одлучи о оним захтевима о којима орган није одлучио при доношењу основног решења.

У том смислу се изјаснио и Врховни суд Србије својом пресудом:

1 ВВС, У-10611/60 од 25. 2. 1961.

2 ВВС Увп-II бр. 50/83 од 7. 4. 1983.

„Допунским решењем не може се стављати ван снаге основно правноснажно решење, јер се допунско решење односи само на она питања која основним решењем нису била обухваћена.“<sup>3</sup>

## ИСПРАВЉАЊЕ ГРЕШАКА У РЕШЕЊУ

Одредбом члана 209. ЗУП-а предвиђено је да орган који је донео решење, односно службено лице које је потписало или издало решење може у свако време исправити грешке у именима или бројевима, писању или рачунању, као и друге очигледне нетачности у решењу или његовим овереним преписима. Исправка грешке производи правно дејство од дана од кога производи правно дејство решење које се исправља. О исправци се доноси посебан закључак. Белешка о исправци уписује се у изворник решења, а, ако је то могуће, и у све оверене преписе достављене странкама. Белешку потписује службено лице које је потписало закључак о исправци. Против закључка којим се већ донесено решење исправља или којим се одбија предлог за исправљање, допуштена је посебна жалба.

Овом одредбом је јасно дефинисан начин поступања органа који је доносилац решења када приликом сачињавања решења буде учињена грешка у именима или бројевима, писању или рачунању као и друге очигледне нетачности у решењу или његовим овереним преписима. Овом врстом одлуке се отклањају пропусти у грешкама које су дефинисане чланом 209. став 1. ЗУП-а, а не задире се у меритум одлуке о захтеву о коме се основним решењем одлучује.

Ова врста грешака настаје не као правна (везана за садржину воље доносиоца акта), већ као техничка (у бројевима, писању, рачунању...).

Исправци подлежу саставни делови решења: увод, диспозитив, образложење, упутство о правном средству, назив органа са бројем и датумом решења, с тим што потпис службеног лица и печат не би могли да буду предмет исправљања, јер је потпис службеног лица везан за овлашћење (само овлашћено службено лице може да потпише решење), а печат за надлежност органа доносиоца, па би потпис неовлашћеног службеног лица и печат ненадлежног органа значио незаконитост решења која се отклања другим механизмима управног поступка предвиђених за ништавост управног акта.

Свакој врсти исправљања мора да се пажљиво приступи и оцени да ли се ради о грешкама предвиђеним у члану 209. ЗУП-а (у именима, бројевима, писању или рачунању или у очигледним нетачностима), при чему законодавац само термин „нетачности“ дефинише тако да морају да буду „очигледне“, али би се при оцени испуњености услова за исправљање морало, по мишљењу аутора овог реферата, водити рачуна и о томе да грешке у симболима којима се саопштава воља доносиоца решења именима, бројевима, у писању, рачунању морају бити очигледне, јер у супротном, одсуство „очигледности“ техничке грешке може довести до сумње да ли се уопште ради о техничкој грешци. Ово за последицу, углавном, има задирање у меритум и промену одлуке о управној ствари што није законито и најчешће се дешава

3 Врховни суд Србије У-3370/96.

приликом вршења исправке диспозитива решења у ком случају треба посебно пажљиво поступати.

У смислу предњих навода изјаснио се и Врховни суд Србије својим пресудама, и то:

„Исправка текста диспозитива решења туженог, извршена оспореним закључком, којим тужени врши измену садржине диспозитива и наводи да поништава своје решење уместо првостепеног, није исправка очигледне грешке у изради решења, већ измена одлуке решења па се ова не може извршити применом одредаба члана 209. ЗУП-а.“<sup>4</sup>

У случају постојања законских услова за вршење исправљања у диспозитиву решења, неопходно је извршити исправљање истих очигледних грешака и у образложењу решења, јер ће у противном образложење бити контрадикторно диспозитиву, а то решење о предмету управне ствари чини незаконитим.

У складу са наведеним је изјашњење Врховног суда Србије изражено у пресуди:

„Према оцени Врховног суда Србије основани су наводи тужбе да се у предметном случају не ради о исправљању грешака у решењу и да се управни акт мења у меритуму, јер се таква исправка диспозитива наведеног решења није могла вршити на основу члана 209. ЗУП-а будући да је тиме, не само у суштини извршена измена тог решења, већ такође, измењен диспозитив решења постао противречан образложењу тог решења у коме нису вршене такве исправке, па је противно члану 199. став 2. ЗУП-а и надаље остало да се ради о одлучивању о ствари везаној за пословни простор у Н.С. у Ул. К.А.број 5, а не о оном из исправке диспозитива у Ул. Н. П. број 8.“<sup>5</sup>

Члан 209. ЗУП-а у ставу 1. јасно одређује ко врши исправку решења, те да је то орган који је донео решење, односно службено лице које је потписало или издало решење. Ово значи да исправку решења у управном поступку врши првостепени или другостепени орган, и то сваки у свом акту. У том смислу постоји изјашњење Врховног суда Србије:

„Техничку грешку садржану у решењу једног органа не може да исправи други орган, ни у случају када му је то решење потребно за доношење решења из своје надлежности, него једино може да на то упозори орган у чијем је решењу дошло до техничке грешке да би он исправио грешку ако утврди да постоји.“<sup>6</sup>

У истом смислу постоји став нове судске праксе Врховног суда изражен у пресуди тог суда у којој се Врховни суд Србије изјаснио:

„Тужени орган је исправио грешку у решењу првостепеног органа на који начин је повредио одредбу члана 209. ЗУП-а, јер грешку садржану у решењу једног органа не може да исправи други орган већ једино може да на то упозори орган у чијем је решењу дошло до техничке грешке.“<sup>7</sup>

Исправљање грешака у решењу може се вршити у свако време, а овакво исправљање производи правно дејство од дана од кога производи правно дејство

4 ВВС У-4498/03 од 25. 12. 2003.

5 Врховни суд Србије У. 3297/03 од 22. 4. 2004.

6 Врховни суд Србије У-1221/65 од 9. 12.1 965.

7 ВСС, У. 2307/02 од 12. 2. 2003. год.



решење које се исправља. Ово значи да исправљање грешака по члану 209. ЗУП-а није ограничено роком што произилази из судских пресуда:

„Очигледне грешке у писању и рачунању могу се у смислу члана 219. (209. ЗУП-а) исправити и по правноснажности управног акта у коме су учињене“<sup>8</sup>

„Правно дејство исправке у рачунању односно каснијег решења о измени правноснажног решења које је засновано на рачунској грешци, тече, ex tunc, од дана када је било донето прво решење.“<sup>9</sup>

„Интенција је да се техничка грешка исправи у целости, да се она исправи не само за будућност него и за прошлост и да се постигне стање као да грешка није ни учињена. Ирелевантно је да ли је решење у коме је грешка садржана правноснажно, јер се исправљање врши у свако време па и онда када је решење са грешком постало правноснажно.“<sup>10</sup>

Оно што је врло битно јесте то да се исправљање решења мора вршити закључком на који постоји право жалбе, које право жалбе постоји и у случају одбијања захтева за исправку. У складу са тиме је пресуда Врховног суда Србије где се Врховни суд Србије изјаснио:

„Основани су наводи тужбе којима се указује да чињенично стање није правилно и потпуно утврђено у погледу права власништва и корисништва на кат. парцели број 9783/1 КО Ж, а решење првостепеног органа од 23. 11. 2001. године у тачки 2. диспозитива је у погледу броја парцеле исправљено без закључка о исправци грешке, што је у супротности са чланом 209. тачка 2. Закона о општем управном поступку којим је прописано да се о исправци грешке доноси посебан закључак.“<sup>11</sup>

Позивање на незаконитост закључка о одлучивању по предлогу за исправљање решења (било да је предлог усвојен или одбијен) не може да буде разлог за жалбу против решења о главној ствари нити разлог за поништај решења у управном спору, па се у том смислу изјаснила и судска пракса:

„Жалба против закључка којим се врши исправка решења може се односити само на закључак о исправци, а не може се тај закључак узети као повод да се жалбом или управно-судском тужбом побија само решење.“<sup>12</sup>

„Очигледне грешке у решењу нису разлог за уважавање тужбе у управном спору, јер се такве нетачности у решењу могу у свако време исправити.“<sup>13</sup>

„Против закључка којим се исправља грешка у ознаци катастарске општине за одређену парцелу може се изјавити жалба, а против одлуке донете против те жалбе може се покренути управни спор. Међутим, у овом поступку има се ценити само то да ли је нападнут закључак донет у складу са чланом 219. (209. ЗУП-а), а не и то да ли је правилно и законито решење које се закључком исправља.“<sup>14</sup>

8 ВСХ, У. бр. 2452/72 од 12. 10. 1972.год.

9 СВС, Уж. 7018/56 од 29. 4. 1957.год.

10 ВВС, У. 6447/62 од 21. 9. 1962.год.

11 ВВС. У. 2590/03 од 17. 3. 2004. год.

12 СВС Уж. 8060/59 од 14. 11. 1959.год.

13 УСХ, Ус. 3642/78 од 09. 5. 1979.год.

14 ВСЈ, Уж. бр. 10221/70 од 11. 9. 1970.год.

У поступку по захтеву за доношење закључка о исправци, обезбеђено је право странке на одговарајуће правно средство и у случају „ћутања управе“ при чему је одлука о исправљању такође изједначена са решењем о управној ствари, па се о томе изјаснила и пракса судова:

„У случају, када орган који је донео решење одбија да изврши исправку грешке у писању, рачунајући друге очигледне нетачности, судска заштита у управном спору може се остваривати тек пошто странка поступи по одредбама о „ћутању администрације“ у смислу члана 246. (236) ЗУП-а и члана 26. (24) ЗУС-а.“<sup>15</sup>

## РАЗЛИКЕ У ПРИМЕНИ

Оно што посебно треба напоменути јесте то да у пракси, због тога што су оба института установљена као начин отклањања незаконитости у доношењу основног решења, долази до незаконите примене оба, тако да их управни органи мешају.

Сем заједничке сврхе постојања, они су по својој суштини потпуно различити, јер је допунско решење у ствари одлука о захтеву, која је у односу на основно решење, потпуно самостална, а закључак о исправљању јесте одлука о исправци основног решења и оно у свему прати судбину тог решења.

Веома често се дешава да управни органи, уместо допунским решењем, у ком поступку су обавезни да спроведу комплетан поступак по делу захтева о коме није одлучено, доносе закључак о исправци основног решења у коме мењају одлуку о захтеву о коме је већ одлучено.

Тако, уколико се одлуком о исправци мења површина заједничке просторије која се претвара у стан или додаје у ту површину део друге просторије која није ушла у површину стана по основном решењу, уколико се мења број катастарске парцеле или назив општине, а да се у дотадашњем току поступка не може закључити да је новоисправљена катастарска парцела или назив општине предмет захтева, ако се на исти начин мења улица и број у којој се непокретност која је предмет поступка налази, све су то примери, поред многих других, у којима је недопуштено исправљање, већ се мора спровести поступак доношењем допунског решења.



Имајући у виду све наведено може се закључити:

- Да се и допунско решење и одлука о исправљању доносе у отклањању пропуса у поступку доношења основног решења (допунско када није одлучено о свим захтевима, а закључак о исправљању када су направљене грешке у именима, бројевима и сл.).
- Не може се применом института исправљања грешака одлучивати о делу захтеву о којем мора да се одлучи допунским решењем, јер се на тај начин онемогућава странка да се у посебном испитном поступку изјасни о околностима и чињеницама које су од значаја за доношење решења, што је противно начелу законитости и начелу саслушања странке. Свако другачије поступање би значило злоупотребу оба института.

---

15 Савезни суд Београд, Уисс–215/80 од 28. 3. 1980.

## ОБАВЕЗНОСТ ПРЕСУДА ДОНЕТИХ У УПРАВНОМ СПОРУ

### ПОЈАМ

Управни спор је врста судског поступка у коме се оцењује законитост аката којима државни органи и предузећа или друге организације које врше јавна овлашћења решавају о правима или обавезама физичких лица, правних лица или других странака у појединачним управним стварима. Правила по којима се овај спор започиње и окончава предвиђена су Законом о управним споровима<sup>1</sup> (у даљем тексту: Закон). Сам Закон спада у ред релативно кратких процесних закона, и има 67 чланова. Та чињеница му, истовремено, даје један други квалитет. Нема дескриптивних ни наративних одредаба: у више од половине чланова могу се саставити практични обрасци иницијалних поднесака којима се странке обраћају суду или одлука суда по тим поднесцима. Постоји још једна карактеристика по којој се овај закон разликује од других процесних закона. Он нема основна начела која би представљала принципе на којима се заснива његова примена. Недостатак начела је замењен посебном главом под називом „Посебне одредбе“ представљене кроз пет чланова. У члану 4. Закона предвиђено је да „пресуде донесене у управним споровима су обавезне“.

Цитирана одредба о обавезности пресуда још увек не објашњава њену разлику у односу на друге поступке. Разлог је једноставан, јер и пресуде донете у другим судским поступцима имају одговарајући степен обавезности према нижим судовима. Шта је то онда, што овом појму обавезности даје битну карактеристику која поступак чини посебним? Одговор се налази у одредби члана 61. Закона која представља разраду цитираног принципа из члана 4. Закона.

### САДРЖИНА

Одредба члана 61. Закона предвиђа обавезу управног органа после поништаја његовог акта у управном спору. Предмет се враћа у стање какво је било пре него што је донет управни акт. То ће најчешће бити стање после уложене жалбе на првостепено решење, будући да је донето другостепено решење поништено. Законодавац предвиђа да: „Ако према природи ствари која је била предмет спора треба уместо поништеног управног акта донети други, надлежни орган је дужан да га донесе без

<sup>1</sup> „Службени лист СРЈ“, бр. 46/96.

одлагања, а најдоцније у року од 30 дана од дана достављања пресуде“. Рекли бисмо да је у пракси најчешћа ситуација да је орган дужан да донесе нову одлуку. У двостепеном поступку, већ смо истакли, орган мора да одлучи по уложеној жалби. У поступцима у којима је донето решење коначно и против кога се одмах може водити управни спор, такође, постоји обавеза доношења нове одлуке, макар то био закључак којим се поступак обуставља.

Чињеница је да је поступак код првостепеног и другостепеног органа јединствен јер се води по правилима Закона о општем управном поступку. Исто тако, другостепени орган има одређена овлашћења у односу на првостепени, на основу члана 232. ЗУП-а, које овај мора да поштује. И то све траје до одлуке суда у управном спору. Уколико суд уважи тужбу и поништи оспорени акт за оба управна органа настају потпуно нове обавезе. На овај начин смо дошли до саме садржине појма обавезности пресуде донете у управном спору. Цитираним чланом 61. Закона предвиђено је: „Надлежни орган је при том (после поништаја решења у управном спору: прим. аутора) везан правним схватањем суда као и примедбама суда у погледу поступка.“ Обавеза управних органа да морају да поступе по правном схватању суда изнетог у пресуди не постоји у другим судским поступцима. Нижи судови су дужни да отклоне одређене процесне недостатке у укинутој пресуди, морају да изведу одређене доказе који су, по оцени вишег суда, значајни за пресуђење, али нису везани правним схватањем вишег суда. У пресуди Врховног суда Србије<sup>2</sup> речено је и следеће:

„Ово начело не значи само обавезу надлежног органа да пресуду, којом је његов акт поништен, изврши тако што ће уместо поништеног акта донети други, већ и обавезу да нови управни акт донесе у свему према правном схватању и примедбама суда у погледу поступка. Правно становиште које суд заузима у пресуди тумачећи пропис који се у конкретном случају примењује, надлежни орган мора прихватити и на основу таквог тумачења у поновном поступку решити управну ствар.“

Законодавац говори о решењу које је суд у управном спору поништио па њега дакле, више нема у правном саобраћају и о њему се више не одлучује, какав је став заузео и Врховни суд у пресуди:<sup>3</sup>

„Тужени орган је погрешно поступио када је ставом 2. диспозитива оспореног решења ставио ван снаге своје раније решење које је поништено пресудом Врховног суда Србије, па није имало места стављању ван снаге акта који је већ поништен и самим тим ван правног промета.“

Према томе, после изношења правног става суда у пресуди у управном спору престаје јединственост правног става управних органа из поништеног решења. Та чињеница често код управних органа изазива неспоразуме који иду, почев од неприхватања става суда, па све до отвореног напада на одлуку суда, преко политичких оцена судија и њиховог дискредитовања у јавности. Примери изнети преко средстава информисања у блиској прошлости још увек су свежи. Није добро када се дају нерелална обећања на основу донетих управних решења без њихове претходне оцене од стране суда. Уосталом, тај принцип оцене законитости акта извршне власти од стране

2 У. 2092/02 од 18. 4. 2003.

3 У. 2336/02 од 12. 2. 2003.

судске прихваћен је свуда у свету. Суд се руководи принципом материјалне истине и не примењује *princir in dubio pro fisco*.

Кога све обавезује донета пресуда у управном спору? Већ смо рекли да обавезује управне органе, затим и странке у поступку. Да ли обавезује и суд који је такву пресуду донео? Свакако. Суд такође у новом поступку мора да поштује изнети правни став у ранијој пресуди. Може да га измени само уколико се ново решење заснива на новоутврђеном чињеничном стању или уколико седница одељења или Општа седница Врховног суда Србије заузме другачији правни став. Али, у новој пресуди суд је дужан да објасни на основу чега је променио правни став. У пракси управног судовања није честа промена правних ставова, али сматрамо да ако до тога дође, ради правне сигурности, на погодан начин треба обавестити она лица којих се тај измењени став тиче. Због овакве важности обавезивања правног схватања, судије који раде у материји управног спора себе не сматрају посебно важним, већ имају посебну одговорност приликом заузимања ставова.

У пракси се може поставити питање о ширини домашаја појма обавезности пресуде суда.

Овај појам обухвата и обавезу управног органа да изнесе свој правни став о одређеном питању онда када га закон изричито на то обавезује. Таква ситуација ће бити код одлучивања органа на основу слободне оцене у примени члана 5. став 2. ЗУП-а, која у ствари, представља израз начела законитости. Врховни суд Србије је у уважавајућој пресуди<sup>4</sup> у спору у коме је тражен поништај решења управног органа којим је одбијен захтев за оснивање задужбине „Генерал Драгољуб-Дража Михаиловић“ изнео и следеће:

„Оцена целисходности или слободна оцена на коју је овлашћен тужени орган, у смислу члана 24. став 1. алинеја 1. Закона о задужбинама, фондацијама и фондовима („Службени гласник СР Србије“, бр. 59/89), представља и његову обавезу из члана 209. став 3. ЗУП-а да у образложењу решења наведе пропис који га овлашћује да ствар реши по слободној оцени и изложи разлоге којима се при доношењу решења руководи. Непοштовање наведених процесних норми представља битну повреду правила поступка због које се не може остварити судска контрола и оценити законитост оспореног управног акта.“

Постоје и предмети у којима управни орган мора да се изјасни и о етичким категоријама као што је јавни морал посматран кроз одређене историјске чињенице, али и са временске дистанце у измењеним политичким приликама. У пресуди Врховног суда Србије<sup>5</sup> којом је уважена тужба и поништено решење туженог органа којим је одбијен захтев за упис у регистар политичке организације „Равногорски покрет“, речено је и следеће:

„Јавни морал није дефинисан као правна категорија у позитивним прописима. Отуда повреда јавног морала представља фактичко питање које се мора ценити у складу са схватањима грађана која преовлађују у одређеним срединама и временским

4 У. 2553/92 од 9. 9. 1992. године.

5 У. 2541/92 од 16. 9. 1992. године.

периодима. Јавни морал као етички однос грађана који чине јавно мњење није статичка појава која не подлеже променама у времену и простору. То захтева, поред законског одређења и праћења еволуције тог појма, и његове промене у односу на појаве, догађаје и личности из историјске прошлости.

Тужени орган се у разлозима за одбацивање пријаве позива искључиво на судску осуду из 1946. године којом је Драгољуб Михајловић осуђен као издајник. Међутим, то није довољно да „Равногорски покрет“ вређа јавни морал и сада, после толико протеклих година, за које време су извршене значајне друштвене, економске и друге промене. Стога је неопходно дати потпуније правне разлоге из којих би се основано могло закључити да би и данас назив странке „Равногорски покрет“ могао да доведе до повреде јавног морала...

Са изнетих разлога, суд сматра да је у управном поступку непотпуно утврђено чињенично стање о одлучним чињеницама. То је последица погрешне оцене туженог органа, према коме није потребно давати посебне разлоге за наступање правне последице – повреде јавног морала због назива странке „Равногорски покрет“ пошто постоји судска осуда њеног оснивача.“

## ПОСЛЕДИЦЕ НЕПОШТОВАЊА ПРИНЦИПА ОБАВЕЗНОСТИ

Принцип обавезности не би био изведен до краја и представљао би обичну прокламацију уколико Законом не би била предвиђена овлашћења суда за његово спровођење. Закон у чл. 62. и 63. установљава обавезу суда у управном спору на доношење одговарајућих одлука већ према томе какав је став управни орган заузео према претходној пресуди суда.

### ПРИМЕНА ЧЛАНА 62. ЗАКОНА

Ова одредба предвиђа обавезу суда за случај да управни орган после поништења његовог решења донесе нови управни акт противно правном схватању суда или противно примедбама суда у погледу поступка. У том смислу, странка се поново обраћа тужбом суду тражећи да суд поништи акт донет супротно налогу из раније пресуде и сам реши управну ствар (у спору пуне јурисдикције). Ако у проведеном поступку суд утврди да су наводи странке тачни, поништиће управни акт и „по правилу, сам решити ствар пресудом. Таква пресуда у свему замењује акт надлежног органа“.

Законодавац не оставља могућност суду да може поништити донети акт, већ је изричит у томе да се донети акт мора поништити, али када говори о решавању ствари пресудом, законодавац указује да ће се то урадити „по правилу“. Са разлогом, наравно, јер некада неће бити могуће да суд сам реши управну ствар, на пример, када се тражи издавање копије плана код геодетског органа, разних уверења и слично. Да би појачао одговорност управног органа, законодавац обавезује суд да о свему обавести орган који врши надзор.

Овај аутор, у својој пракси управног судовања скоро четврт века, није нашао велики број пресуда донетих на начин да замењују управни акт у смислу ове одредбе. Разлог се, можда, може наћи и у извесном страху од извршне власти која је увек хтела да буде мало више једнака и мало изнад подељена у односу на судску власт. Неко ће рећи да би судија требало да буде храбар за доношење такве одлуке. Аутор и даље не мења свој давно изнети став да је важно бити компетентан, а да се тада о храбрости и не размишља. У пресуди Врховног суда Србије<sup>6</sup> у примени Уредбе о мерама за спречавање и отклањање поремећаја на тржишту изазваних злоупотребом монополског положаја („Службени гласник РС“, бр. 8/95 и 8/97), Врховни суд је уважио тужбу у управном спору наводећи:

„Уколико надлежно министарство у претходном поступку није утврдило да тужилац има монополски положај на тржишту, не може се позивати на одредбу члана 7а. Уредбе по којој је тужилац дужан да пре повећања цена прибави сагласност надлежног Републичког министарства. Како од те битне чињенице, која у проведеном поступку није утврђена, зависи правилна примена материјалног права, Врховни суд Србије је тужбу уважио и поништио оспорено решење.“

У поновном поступку, управни орган поступајући по пресуди Врховног суда, утврдио је одлучну чињеницу да тужилац није, на прописан начин, утврђен као монополско предузеће, али га је ипак, обавезао да врати увећане цене својих производа. У новом управном спору, покренутом на основу одредбе члана 62. Закона, Врховни суд Србије је пресудом<sup>7</sup> уважио тужбу тужиоца, поништио оба решења инспекцијских органа и поступак обуставио, налазећи да су одлучне чињенице правилно утврђене, али да се управни орган није придржавао раније изнетог правног става суда.

„Код неспорне чињенице да тужилац одлуком надлежног органа није оглашен привредним субјектом који има монополски односно доминантни положај на тржишту, Врховни суд Србије налази да у овој управној ствари није постојао чињенични основ за примену члана 7а. Уредбе ...

Са изнетих разлога, Врховни суд Србије је, налазећи да се у овој ствари нису стекли услови за покретање и вођење поступка поништио решења управних органа и обуставио поступак, оцењујући да природа ствари то дозвољава и да утврђено чињенично стање пружа поуздан основ за решавање ове управне ствари...“

Примена ове одредбе је нашла место у различитим материјама. Врховни суд Србије је у пракси својим пресудама утврђивао председничког кандидата на изборима за председника Републике,<sup>8</sup> вршио регистрацију политичких странака, поништавао оба решења финансијске полиције и налагао повраћај одузете робе или њене исплате у противвредности на дан исплате<sup>9, 10</sup> и слично.

6 У. 196298 од 29. 6. 1998. године.

7 У. 4088/98 од 21. октобра 1998. године.

8 Уж. 133/92 од 8. 12. 1992. године.

9 У. 5453/98 од 19. 1. 2000. године.

10 У. 3637/98 од 29. 12. 1998. године.

## ПРИМЕНА ЧЛАНА 63. ЗАКОНА

Примена ове одредбе има у виду правне ситуације када управни орган, после поништаја управног акта не донесе у року од 30 дана и по поновљеном тражењу од даљих седам дана, нови акт. Тада се странка обраћа суду захтевом за доношење акта који је требало да донесе управни акт. Дакле, процесни услов за обраћање суду јесте протек рока од 30 дана и непоступање органа по поновном тражењу у даљем року од седам дана. Уколико овај процесни услов није испуњен, захтев се одбацује. Врло је уочљива разлика у примени ове и претходне одредбе: у примени члана 62. Закона поступак се заснива подношењем тужбе, а окончава пресудом. У примени пак, члана 63. Закона поступак се покреће захтевом, а окончава решењем.

По пријему захтева, суд је дужан да од туженог органа затражи разлоге за недonoшење акта у извршењу пресуде, остављајући му рок од седам дана. Ако орган не достави разлоге или уколико дато обавештење „не оправдава неизвршење судске пресуде“ суд доноси решење које у свему замењује акт надлежног органа.

У пракси Врховног суда Србије, у примени ове одредбе појавила су се два практична питања.

У првом предмету, министарство је на тражење суда, одговорило да није у могућности да одлучи о захтеву за промену у регистру странака имајући у виду различите одлуке скупштина, а и статуте организација. Другим речима, министарству је предмет компликован, па не зна како да га реши. Не улазећи овом приликом у овлашћења старешина органа код избора кадрова који не умеју да реше предмет, остаћемо код питања могуће одлуке суда при таквом одговору. Да ли увек онда када управни орган не уме да реши предмет, суд у управном спору треба да преузме његове ингеренције и да отварањем расправе и извођењем доказа одлучи о одређеној управној ствари?

Отварање расправе пред управним судом предвиђено је и у Закону, у одредби члана 38. став 3. Оно представља изузетак, с обзиром на то да у смислу става 1. истог члана „суд решава спор, по правилу, на основу чињенице које су утврђене у управном поступку“. Стога постоји опасност да управни органи, када год нађу да је предмет компликован или из неких других разлога нарочито страначке природе, своју обавезу функционалне природе да одлучују у управним стварима, преносе на суд у управном спору. Имајући у виду да суд у управном спору одлучује о законитости аката управних органа, то подразумева да је управни орган одлучио по захтеву и о одређеној управној ствари изнео свој став који треба да буде оцењен у управном спору. Зато је Врховни суд Србије у решењу<sup>11</sup> налажући органу да одлучи о захтеву имао у виду следеће разлоге:

„Орган је према одредби члана 17. ЗУП-а био дужан као једино стварно надлежан орган одређен прописима, да реши ову управну ствар и према члану 125. истог закона тако што се пре доношења решења морају утврдити све одлучне чињенице и околности (без обзира на њихову сложеност), које су од значаја за доношење решења. Такође, ова обавеза постоји сагласно начелу истине из члана 8.

11 Уи-2/03 од 25.6.2003. године.



ЗУП-а. У овом случају, орган није ни утврђивао чињенице и није примењивао материјално право, па стога нема ни израженог правног става органа у погледу ствари која је предмет поступка.“

У другом предмету по захтеву у управном спору, суд је утврдио да првостепени орган уопште није одлучио по захтеву странке, па је странка уложила жалбу због недоношења решења по којој такође, није одлучено. Суд је у управном спору наложио туженом да одлучи по жалби у управном поступку. У новом обраћању суду због непоступања по ранијој одлуци тражено је да се ствар оконча код суда. Врховни суд Србије је на седници Управног одељења на дан 18. јуна 2003. године заузео правни став:

„Поступајући по захтеву за извршење пресуде донете у управном спору по уваженој тужби због „ћутања администрације“ суд је овлашћен да донесе акт којим жалбу уважава и налаже првостепеном органу да у управном поступку реши о захтеву странке.“

Разлози за заузимање оваквог става исти су као и у претходном примеру. Изузетак по коме суд у управном спору сам утврђује чињенице могао би да се претвори у правило по коме управни орган своју стварну надлежност за одлучивање у управним стварима пребацују на суд, а који према закону треба да оцењује законитост већ донетог акта.

Већ смо рекли да другостепени орган има одређена овлашћења да поводом уложене жалбе допуни првостепени поступак или да отклони одређене недостатке у првостепеном решењу. Да ли то временски може трајати у недоглед? Не може, јер је орган везан роком из члана 24. став 1. ЗУС-а у укупном трајању од 67 дана. Дакле, своја овлашћења из члана 232. став 1. ЗУП-а орган може да користи у наведеном року. То је израз начела ефикасности из члана 7. и начела заштите права грађана из члана 6. ЗУП-а.

За разлику од овог рока од 67 дана у коме странка очекује да орган одлучи по жалби и којим је орган по закону везан, где се ради о управној заштити права странке у управном поступку, другачији су рокови обавезивања другостепеног органа после оцене законитости његовог решења у управном спору, у коме је тужба уважена. Цитирана одредба члана 63. Закона, рекли смо, предвиђа укупан рок од 37 дана у коме тужени орган мора да одлучи по жалби и донесе ново решење. Да ли и тада орган може да се користи овлашћењем из члана 232. став 1. ЗУП-а да сам отклони одређене недостатке у првостепеном решењу? Наравно да може, али у оквиру законом утврђеног рока. Шта ће бити ако је рок пробијен, а странка, у смислу члана 63. Закона, затражи да суд одлучи о управној ствари? И још прецизније, шта се сматра оправданим разлогом за непоступање по пресуди суда?

Питање је и правне и фактичке природе. Постоје различити оправдани и неоправдани разлози на страни другостепеног органа. Сматрамо да се код оцене разлога за доношење одговарајуће одлуке суда посебно мора имати у виду чињеница да ли је првостепено решење постало извршно по посебном закону (јер уложена жалба не одлаже његово извршење) или је самим поништајем другостепеног решења отпала коначност па тиме и извршност у управном поступку. Не би могло да се сматра

оправданим разлогом за непоступање по пресуди суда (доношењем одлуке по жалби) мимо законског рока у односу на првостепена решења код којих жалба не одлаже њихово извршење. Не би смело да се дозволи да се нови поступак води код другостепеног органа, а да у правном саобраћају и даље опстаје као извршно првостепено решење код кога је утврђена обавеза доведена у сумњу пресудом суда у управном спору. То ће бити случај код решења Министарства трговине и пореских органа код којих жалба не задржава извршење донетог решења. Таква ситуација не сме да се толерише посебно код пореских решења код којих је измењена законска регулатива везана за рок од кога тече камата за наплаћену обавезу по решењу које је поништено, па према важећем Закону о пореском поступку и пореској администрацији,<sup>12</sup> члану 75. став 5, камата тече од дана уплате пореза. Имајући у виду и висину камате предвиђену за плаћање ставом 1. истог члана, закључак би био да се на овај начин иде наруку странци која такву камату не би могла да оствари у другим финансијским трансакцијама.

Наравно, да се на изложени начин не заокружују могућа дејства пресуде донете у управном спору. Познат је правни став Врховног суда Србије према коме „захтев за доношење привремене мере у управном спору није у складу са правном природом управног спора, већ се странка може користити захтевом за одлагање извршења решења у управном поступку, на основу члана 16. став 2. ЗУС-а“. Уважена тужба у управном спору је озбиљан разлог за одлагање извршења извршног решења у управном поступку. Такав став произилази из пресуде Врховног суда Србије:<sup>13</sup>

„У наведеним пресудама изражен је јасан став да је решење о принудној наплати незаконито, јер у списима предмета нема решења којим је утврђена пореска обавеза тужиоцу јер се према њему може спровести принудна наплата само ако је обухваћен истим решењем којим се утврђује пореска обавеза према продавцу. Изнети правни став суда је обавезујући за надлежне органе у поновном поступку, у смислу члана 4. и 61. ЗУС-а, па су га првостепени и другостепени орган морали имати у виду и приликом доношења одлуке о захтеву тужиоца за одлагање принудног извршења. Ово стога, што би се извршењем решења које је Врховни суд Србије у два наврата оценио као незаконито, тужиоцу свакако нанела штета која би се тешко могла поправити, а што је услов за одлагање извршења до правноснажности судске одлуке, прописан чланом 16. став 2. ЗУС-а.“



Из свега наведеног може се закључити следеће:

- Обавезност пресуде у управном спору као принцип значи дужност управних органа да се придржавају изнетог правног става у пресуди, донетој у управној ствари. Истовремено, овај принцип појачава одговорност суда при заузимању правног става.
- Суд у управном спору изнети правни став може изменити само уколико се

<sup>12</sup> „Службени гласник РС“, 80/2002.

<sup>13</sup> У. 2234/02 од 25. 3. 2003. године.

ново решење управног органа заснива на новом чињеничном стању или, уколико одељенска или Општа седница Врховног суда Србије измени став.

- Дужност је управних органа да по поднетом захтеву странке одлуче у управном поступку, без обзира на сложеност ствари. Утврђивање чињеничног стања у управном спору јесте изузетак предвиђен одредбом члана 38. став 3. у вези са ставом 1. Закона.
- Поништајем другостепеног решења у управном спору орган је овлашћен да и сам, у законом предвиђеном року, отклони незаконитости у првостепеном решењу. Нема оправдања да тај поступак траје дуже без поништаја првостепеног решења у стварима у којима је првостепено решење постало извршно (кад уложена жалба не одлаже извршење).
- Уважена тужба у управном спору представља озбиљан разлог за одлагање извршења првостепеног решења донетог у управном поступку, на основу члана 16. став 2. ЗУС-а.

# ИНИЦИЈАТИВЕ СКГО

---

## НАЈВАЖНИЈЕ ИНИЦИЈАТИВЕ СКГО ПОКРЕНУТЕ У 2004. И 2005. ГОДИНИ

### ИНИЦИЈАТИВА ЗА УСПОСТАВЉАЊЕ ИМОВИНЕ ЛОКАЛНЕ САМОУПРАВЕ

**П**ренос имовине локалној самоуправи јесте мера која се спроводи на самом почетку процеса транзиције, јер се без права на својину не може говорити ни о правој локалној самоуправи. Данас је Србија изузетак у Европи као једина земља у којој локална самоуправа нема право да поседује имовину. Законом о средствима у својини Републике Србије, који је донет 1995. године, успостављен је централизован систем управљања имовином градова и општина, одузимајући им право располагања, уз истицање Републике Србије као јединог својинског титулара. 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.

Конгрес локалних и регионалних власти Савета Европе, још 2001. године, донео је Препоруку број 104 којом се Србија позива да што пре донесе закон којим ће се локалној самоуправи гарантовати пуна својинска права. Званичан став Европске комисије у Годишњем извештају о процесу стабилизације и придруживања државне заједнице Србије и Црне Горе Европској унији, из марта 2004. године, јесте то да је процес јачања демократских институција на локалном нивоу и проширивања њихове самосталности и компетенција у директној зависности од успостављања општинске имовине.

Од 2002. године, а нарочито од укидања Устава СРЈ на који се позива Закон о средствима у својини Републике Србије, СКГО је интезивно ангажована на доношењу закона о враћању имовине локалној самоуправи.

### *Активност и улогу 2004. године*

Током 2004. године, ПАЛГО центар је у сарадњи са СКГО, а уз подршку ЛГИ/ОСИ-а и СЛГРП-а, започео са припремом **Модела закона** о имовини локалне

самоуправе. Радну групу ПАЛГО центра, поред Родољуба Шабића, бившег министра за државну управу и локалну самоуправу, чинили су универзитетски професори, експерти, представници СКГО, па чак и запослени у Министарству финансија. Током јесени 2004, припремљен је *Модел закона* који је подржало Председништво, а затим и Скупштина СКГО, одржана у децембру 2004. Модел закона је одмах упућен председнику Републике, председнику Владе, председнику Народне скупштине, министру финансија и министру за државну управу и локалну самоуправу, са захтевом да се Предлог закона о имовини локалне самоуправе у најкраћем року стави на дневни ред Скупштине.

У међувремену, на Шестој седници Председништва СКГО одржаној у новембру 2004. године, усвојена је ***Иницијатива за усвојивање имовине локалне самоуправе***. Да би се нагласио значај који питање повраћаја имовине има за представнике градова и општина, СКГО је покренула акцију прикупљања потписа за иницијативу да се ово питање без одлагања стави на дневни ред Народне скупштине.

До сада је Иницијативу за доношење Закона о имовини локалне самоуправе подржало и потписало 140 градоначелника и председника општина у Србији.

У том периоду су министар финансија и министар за државну управу и локалну самоуправу изнели став да снажно подржавају ову иницијативу, али да истовремено то није могуће учинити док се не промени Устав Републике Србије. Ради отклањања и овог аргумента, СКГО и ПАЛГО центар су окупили два тима стручњака која су се, независно један од другог, бавила питањем *усвојеној основа за пренос својинских права локалној самоуправи*. Иако су радила одвојено, оба тима су дошла до истих закључака – уставних препрека за уређење својинских права градова и општина нема. Препрека је био Устав Савезне Републике Југославије, који је престао да важи усвајањем Уставне повеље државне заједнице Србија и Црна Гора.

### *Активност и у току 2005. године*

У 2005. години, СКГО, ПАЛГО центар и СЛГРП су организовали четири семинара на којима су презентовали Модел закона о имовини локалне самоуправе представницима 120 градова и општина. Реаговања учесника су била свуда јединствена: „Сваки дан одлагања решења овог питања је дан продужавања губитака за локалну самоуправу у Србији.“

Потом је 15. априла 2005. године организована и *презентација* Модела закона *за народне посланике*, заказана од стране председника Скупштине, господина Предрага Марковића. Посланици који су присуствовали презентацији снажно су подржали иницијативу за усвајање оваквог закона и изразили уверење да би он био подржан од стране представника свих посланичких група

Као резултат вишемесечних напора СКГО на промовисању Иницијативе за успостављање имовине локалне самоуправе, а након одржаног састанка са ми-

нистром финансија, 2. јуна 2005. године, *Министарство финансија* је, 14. јула 2005. године, уз мање измене, усвојило *Модел ПАЛГО центира* и у форми **Нацрта закона о имовини локалне самоуправе** доставило овај модел СКГО и релевантним институцијама (Републичком секретаријату за законодавство, Министарству за државну управу и локалну самоуправу, Министарству правде, Министарству унутрашњих послова, Министарству пољопривреде, шумарства и водопривреде, Министарству рударства и енергетике, Министарству за капиталне инвестиције, Министарству трговине, туризма и услуга, Републичком геодетском заводу и Републичкој дирекцији за имовину Републике Србије) ради давања мишљења.

Остала је практично још само једна степеница на путу решавања проблема – било је потребно да Влада Републике Србије усвоји овај нацрт, чиме био предлог закона и био упућен у Народну скупштину. Да би подстакла Владу да се у најкраћем року позабави овим питањем, СКГО је иницирала **Студију о економским последицама подржављења имовине локалне самоуправе**, коју су за потребе СКГО израдили Економски институт и Институт Г17. Циљ Студије био је да покаже колике губитке трпи наше друштво зато што градови и општине немају право својине.

Укупно 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 милијарде евра и више хиљада радних места. Студија је проценила да ће биланс губитака због примене Закона у 2005. години износити још најмање 103 милиона евра и 4.500 радних места.

У циљу промовисања Иницијативе за успостављање имовине локалне самоуправе, представници СКГО и поменутих института, уз сарадњу партнера из Тима потпредседника Владе Републике Србије за имплементацију Стратегије за смањење сиромаштва и Програма за реформу локалне самоуправе у Србији (SLGRP/DAI, USAID), 31. августа 2005. године, на седници *Одбора за смањење сиромаштва Народне скупштине Републике Србије*, представили су Иницијативу СКГО за успостављање имовине локалне самоуправе, као и резултате Студије о економским последицама подржављења имовине локалне самоуправе.

Чланови Одбора су изразили снажну подршку усвајању Закона о имовини локалне самоуправе. Претходно су резултати Студије представљени и *једна од представница медија* – на састанку организованом 17. августа 2005. у просторијама СКГО.

На иницијативу Председништва СКГО, 19. септембра 2005. године, у Влади Србије одржан је *један од састанака чланова Председништва СКГО са једним од чланова Владе и ресорним министрима*. Том приликом, представници СКГО су, између осталог, изнели захтев градова и општина да Закон о имовини локалне самоуправе буде усвојен на јесењем заседању Народне скупштине Републике Србије. Председник Владе, г. Војислав Коштуница, подржао је овај захтев, указујући на то да Влада Србије има у виду неопходност доношења Закона о имовини локалне самоуправе који је несумњиво приоритет.

Председништво СКГО је на *Тринаесѝој седници*, одржаној 24. октобра 2005. године, усвојило *закључке* којима се указује на *неоїходносѝ доношења Закона о имовини локалне самоуправе* и упутило их председнику и потпредседнику Владе, председнику Народне скупштине и министрима за државну управу и локалну самоуправу и финансије.

Пошто су закључци Тринаесте седнице, који су упућени свим релевантним државним органима, остали без икаквог одговора, Председништво је, на *Четїрнаесѝој седници*, одржаној 14. новембра 2005. године, једногласно одлучило да се **Предлог закона** упути у Народну скупштину у форми **посланичке иницијативе по хитном поступку**, као и да се упути *їозив за їоїїїисивање Предлоїа закона* народним посланицима који су истовремено председници општина и градоначелници, шефовима посланичких група и свим другим заинтересованим народним посланицима. Сходно томе, закључено је да би требало организовати *скуї* на коме ће се уприличити *свечано їоїїїисивање Предлоїа закона*.

Коначно, на другој седници *Одбора за локалну самоуправу Народне скуїїїїине Републике Србије*, одржаној 24. новембра 2005. године, иницирано је потписивање Предлога закона од стране посланика.

Предлог закона о имовини локалне самоуправе и предлог за његово упућивање у скупштинску процедуру по хитном поступку, потписао је 21 посланик, а први потписници били су председник Народне скупштине, господин Предраг Марковић и тадашњи председник СКГО и градоначелник Крагујевца, господин Верољуб Стевановић.

На седници **Народне скупштине** Републике Србије, одржаној 8. децембра 2005. године, већином гласова **одбијено је** да се о **Предлогу закона** о имовини локалне самоуправе гласа по хитном поступку.

У том смислу, Предлог закона се тренутно налази у редовној процедури и његово усвајање се може очекивати на неком од следећих редовних заседања Народне скупштине.

## ИНИЦИЈАТИВА ЗА РЕФОРМУ СИСТЕМА ФИНАНСИРАЊА ЛОКАЛНЕ САМОУПРАВЕ

### *Акїивносїи у їоїку 2004. їодине*

Током 2004. године, Министарство финансија и представници локалне самоуправе постали су потпуно свесни потребе за реформом система финансирања градова и општина. Стална конференција је 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 проблеми.

У периоду од XXXIII скупштине, одржане 12. децембра 2003. године, до априла 2004. године, буџет Републике, као и буџети највећег броја општина, нису били донети, односно и Република и општине су биле на привременом финансирању у првом кварталу 2004. Очекивања СКГО да буде укључена у израду Предлога буџета за 2004. годину нису се испунила: буџет је донет без консултација са градовима и општинама, што је био преседан у дотадашњој пракси.

*Прва седница* Председништва у новом сазиву, која је одржана 19. фебруара 2004, имала је за посебну тему проблеме везане за **примену Закона о буџетском систему на локалном нивоу**. Пошто је током 2003. године дошло до поремећаја у раду неких банака код којих су била пласирана средства локалних самоуправа, по аутоматизму, а без њихове сагласности, настале су потешкоће у вези са поменутиим пласманима. Представници Министарства финансија преузели су обавезу да у најкраћем могућем року обезбеде повраћај средстава локалним самоуправама, али и да утврде методологију којом се могу обрачунати камате које припадају буџетима локалних самоуправа за 2003. годину. Посебно питање односило се на **средства која припадају локалним самоуправама по основу приватизације**, јер је уочено да се та средства не преносе сагласно достављеним решењима. Закључено је да Министарство финансија што је могуће пре, а у складу са законом, почне да уплаћује поменута средства у трезоре локалних самоуправа. На основу расправе са представницима Министарства финансија и економије договорено је да се побољша комуникација између Министарства и локалних самоуправа и помогне локалним самоуправама при усвајању упутстава и докумената који су неопходни за систематско постављање рада консолидованих рачуна трезора локалних самоуправа.

*Друга седница* Председништва, одржана је 24. марта 2004. године, са само једном тачком дневног реда – **Предлог буџета Републике Србије за 2004. годину и буџетски прописи од значаја за јавне финансије локалне самоуправе**. Седници су, уз чланове Председништва, присуствовали и представници Министарства финансија. Том приликом, Председништво је усвојило неколико закључака којима се пре свега карактерише као недопустив поступак усвајања буџета Републике за 2004. годину и пратећих закона без претходних усаглашавања између министра финансија и СКГО и представника локалних власти, што је била пракса у претходном периоду. Такође се истиче да су градови и општине у Србији у глобалу оштећени укупним износом прихода који им је намењен усвојеним буџетом за 2004. годину, чиме су им реално умањени буџети за ову годину. Председништво СКГО је указало и на постојање бројних проблема због замене пореза из којих су локалне самоуправе до сада остваривале своје приходе, а према Закону о обиму средстава и учешћу општина, градова и града Београда у порезу на зараде и порезу на промет у 2004. години. Изражен је став да Министарство финансија оваквим поступањем не показује спремност за даље реформе локалних финансија и финансијску децентрализацију и да је услед тога неопходан наставак рада **Радне групе за реформу финансија локалне самоуправе**, која је током прошле године припремала системске захвате у јавним финансијама и која



треба да настави са креирањем новог система финансирања локалне самоуправе. Ови закључци су *презентовани јавношћу саопшћењем за јавност, оствореним њимом председнику Владе и министру финансија* са позивом да се о положају и финансирању локалне самоуправе настави даљи интензиван рад, као и *њимом свим чланицама СКГО*.

На *Трећој седници* Председништва, одржаној 20. априла 2004. године, инициран је **наставак реформи у области јавних финансија локалне самоуправе**. Изнета је замерка да буџет Републике Србије за 2004. годину не предвиђа даље реформе у области локалне самоуправе, нити фискалну децентрализацију, што доводи у питање реформу локалне самоуправе у целини. Још једном је истакнута **потреба обнове рада Радне групе за реформу јавних финансија локалне самоуправе**, која би договорила системске прописе у овој области и коју би, уз представнике Министарства финансија, чинили и представници градова и општина у Србији и стручних организација које се баве локалних јавних финансијама. Закључак расправе био је да је неопходно започети непосредну сарадњу представника градова и општина и Министарства финансија.

*Половином јуна 2004. године*, СКГО је упућен документ под називом „**Следећи кораци на реформи система финансирања локалне самоуправе у Србији**“, припремљен од стране господина Тонија Левитаса, као наставак његове претходне студије „Систем финансирања локалне самоуправе у Србији“. Овог стручњака је ангажовао Програм за реформу локалне самоуправе у Србији (СЛГРП) са задатком да анализира функционисање нетранспарентног система финансирања локалне самоуправе и да помогне СКГО да артикулише интересе општина и градова које треба заступати у дијалогу са Министарством финансија и Владом РС у процесу дефинисања новог система. Овај рад је такође припремљен уз консултације са представницима Министарства финансија. Студија садржи, поред веома сажете анализе тренутног функционисања система и неколико врло конкретних предлога за реформу система финансирања локалне самоуправе. Окосницу тих предлога чини идеја да се учешће у порезу на промет замени већом стопом учешћа у порезу на зараде, реформисање система уједначавања да би се заштитио положај сиромашнијих општина и значајно повећање изворних прихода кроз претварање пореза на приход грађана и/или пореза на имовину у изворне приходе локалне самоуправе.

Да би се на темељан начин размотрио овај предлог, СКГО је у сарадњи са СЛГРП-ом организовала 25. јуна 2004. године у Београду *два консултативна састанка са функционерима општина и градова* познатим по стручности у области финансија локалне самоуправе. Као резултат ових састанака, постигнут је висок степен сагласности око најважнијих препорука ове студије и предложено је да оне служе као **платформа у предстојећим разговорима са Министарством финансија**. Такође је закључено да представници СКГО и самих јединица локалне самоуправе сада имају задатак да се изборе да реформа система финансирања која неизбежно предстоји због укидања пореза на промет иде у правцу успостављања праведнијег система изједначавања и нових и издешнијих изворних прихода као претпоставке одрживог развоја локалне самоуправе у Србији.

*Студија је представљена* члановима Председништва СКГО на *Петој седници*, одржаној 9. јула 2004. године, на којој је закључено да је неопходно веће учешће локалне самоуправе у даљој измени система финансирања и да је то могуће учинити на два начина: или обновом рада Радне групе за реформу јавних финансија локалне самоуправе или формирањем паритетне групе коју би чинили представници Министарства финансија Републике Србије и СКГО.

Поводом закључка Председништва да је потребно да се СКГО обрати министру финансија СКГО је 12. јула 2004. упутила допис са молбом да размотри предлог Председништва СКГО који се тиче обнове рада Радне групе или формирања новог паритетног тела како би измена система финансирања локалне самоуправе ишла у правцу који задовољава све стране, при чему би као платформа за даље разговоре и будућу сарадњу могла да послужи студија господина Левитаса, као и документ под називом „Закључци консултативних састанака о реформи система финансирања локалне самоуправе“.

Председништво Сталне конференције градова и општина је на својој *Шестој седници*, одржаној 10. новембра 2004. године, усвојило **закључке** којима се, између осталог, изражава незадовољство обимом средстава која су у Буџету Републике Србије за 2005. годину планирана за финансирање локалних самоуправа и у складу с тим захтева да процењени раст прихода у 2005. години буде на нивоу остварених прихода у 2004. години увећано за раст цена на мало. Такође, у закључцима се тражи да Министарство финансија обезбеди Сталној конференцији податке о висини остварених прихода локалне самоуправе за 2003. и девет месеци 2004. године, да се у Буџетском календару за 2004. годину, усвајање буџета градова и општина за 2005. годину помери са 15. на 31. децембар 2004. године, да се упоредо са преносом надлежности на локалне самоуправе правремено преносе и средства намењена за финансирање пренетих послова, као и да се за потребе књиговодства локалних самоуправа дефинишу јединствени ИЦТ стандарди за неопходан софтвер који треба да омогући ефикасно функционисање трезора, оптимално управљање финансијама и задовољи потребу за различитим облицима извештавања на свим нивоима. Закључцима је Председништво формирало **Радну групу за разговоре са Министарством финансија**, коју чине представници пет градова и општина. 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 изради систем финансирања локалне самоуправе у Србији који ће бити у складу са најбољим европским системима и Европском повељом о локалној самоуправи. Ставови су након седнице упућени Влади Републике Србије, Министарству финансија, Министарству за државну управу и локалну самоуправу и ресорном одбору Народне скупштине Републике Србије.

У Закључцима **XXXIV скупштине СКГО**, одржане 14. и 15. децембра 2004. године, изражен је став да би Влада и министарства, у сарадњи са СКГО, требало да формулишу нови систем финансирања локалне самоуправе **до 31. марта 2005. године**.

*Активностии у Шоку 2005. године*

**Радна група Председништва СКГО за разговоре са Министарством финансија** започела је са радом у јануару 2005. године, са задатком да креира Модел закона о финансирању локалне самоуправе, а у складу са Ставовима Председништва са Шесте седнице одржане 10. новембра 2004. године и Закључцима XXXIV скупштине СКГО, одржане 14. и 15. децембра 2004. године. У рад Радне групе су се укључили и представници Министарства финансија, Управе за јавна плаћања, стручњаци СЛГРП-а, ЦЛДС-а, ГТЗ-а и Програма подршке општинама СДЦ-а.

Са сасијанка *Радне групе*, одржаног 11. јануара 2005. године, упућен је **захтев за достављање података о приходима** свих јединица локалне самоуправе за 2003/2004. годину, који је раније прослеђен Министарству финансија, и свим јединицама локалне самоуправе. Јединице локалне самоуправе су у врло кратком периоду доставиле СКГО ове податке, а у марту 2005. године *Министарство финансија – Управа за јавна плаћања*, такође је доставила податке о приходима свих градова и општина за 2003. и 2004. годину, неопходне за даљи рад Радне групе.

Радна група је у току 2005. године интензивно радила на *одредбама Нацрта закона, уз истовремено ангажовање и на другим питањима која се тичу реформе система финансирања локалне самоуправе.*

Тек шест месеци после одржавања Скупштине СКГО, 2. јуна 2005. године, одржан је *сасијанак председника и генералног секретара СКГО и министра финансија*. Том приликом, представници СКГО изнели су дотадашње **резултате рада Радне групе** Председништва СКГО за разговоре са Министарством финансија, у вези са реформом система финансирања локалне самоуправе, у којој учествују и представници Министарства и предали министру и његовим сарадницима **Студију „Следећи кораци на реформи система финансирања локалне самоуправе у Србији“** – Програм за реформу локалне самоуправе (СЛГРП)/ДАИ. Министар је наложио да његови сарадници ангажовани у раду Радне групе и СКГО заједно припреме анализу ефеката различитих модела система финансирања и до краја јуна 2005. године доставе министарству ову анализу, како би се припремио Нацрт закона о финансирању локалне самоуправе и упутио Народној скупштини Републике Србије за јесење заседање.

На састанку одржаном 25. маја 2005. године, финализиран је **Предлог амандмана на одредбе о задуживању локалне самоуправе Предлога закона о јавном дугу** који је достављен посланицима Народне скупштине Републике Србије.

Министру је предат и **Нацрт амандмана на Предлог закона о јавном дугу** СКГО, при чему је министар констатовао да проценте задуживања локалне самоуправе који су одређени у Предлогу закона не треба мењати, јер су лимити ионако високи, а представници СКГО су указали на повезаност Предлога закона за успостављање имовине локалне самоуправе и амандмана којима се предлаже могућност давања гаранција од стране локалне самоуправе јавним предузећима. Том приликом је предочено да је амандманом предложено да у укупан лимит задуживања

улазе како кредитна средства, тако и укупна маса гаранција које даје локална самоуправа јавним предузећима којима је оснивач.

Представници СКГО су у току разговора нагласили **проблем нередовности и смањења трансфера буџетских средстава јединицама локалне самоуправе**. Министарство финансија је уочило да су остварени суфицити и у републичком буџету и у буџетима једног броја градова и општина, али такође је уочено да је у неким градовима и општинама остварен дефицит. Министар је посебно нагласио да ће ове грешке у редовном трансферу средстава бити исправљене по хитном поступку, те да нема потребе за изменама Закона о расподели трансферних средстава из буџета Републике Србије и учешћу општина, градова и града Београда у порезу на зараде у 2005. години, већ ће се у овој години, највероватније извршити ребаланс буџета и недостајућа средства у буџетима најугроженијих општина биће надомештена средствима из републичких буџетских резерви.

Као резултат рада Радне групе, на састанку одржаном 17. јуна 2005. године, представљена је **симулација прихода локалне самоуправе – уступљених прихода и дотација (грантова)** од стране стручњака СЛГРП-а и представника Министарства финансија, а на основу прикупљених података од стране јединица локалне самоуправе и Министарства финансија.

У складу са договором са састанка председника и генералног секретара СКГО и министра финансија, **министру финансија је 27. јуна 2005. достављен Меморандум о Нацрту закона о финансирању локалне самоуправе**, који је резултат вишемесечног рада Радне групе Председништва СКГО за разговоре са Министарством финансија.

У Меморандуму су представљени процес и дотадашњи резултати рада Радне групе. Такође је истакнут циљ Нацрта закона – успостављање предвидивог, правичнијег и транспарентнијег система финансирања локалне самоуправе путем једног законског акта који садржи норме којима се уређују приходи локалне самоуправе, што елиминише потребу доношења годишњег закона о трансферним средствима. Посебно су наглашени разлози за припрему Нацрта закона, односно основни проблеми у постојећем систему финансирања локалне самоуправе, а предложена су и конкретна решења за основе

новог система финансирања локалне самоуправе: већа предвидивост система, побољшање хоризонталне уједначености система, увођење категорија наменске, категоријалне и опште дотације, увођење реда у изворне приходе и унапређење транспарентности система. Коначно, изложен је тренутни статус Нацрта закона и упућен позив Министарству финансија да интензивира учешће у његовој припреми, односно у раду Радне групе.

На поменутом састанку чланова Председништва СКГО са председником Владе и ресорним министрима, разматрана су и питања новог система финансирања градова и општина. Представници СКГО су изнели захтев градова и општина за успостављање праведнијег и уједначенијег система финансирања локалне самоуправе путем доношењем посебног закона о финансирању локалне самоуправе. На седници је

представљен и *Меморандум*. 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.

Да би се обезбедио високи квалитет предложених законских решења, СКГО је ангажовала Центар за либерално демократске студије (ЦЛДС) са задатком да предложи конкретна решења у делу Нацрта закона о финансирању локалне самоуправе који се односи на изворне приходе локалне самоуправе, а нарочито у деловима о порезу на имовину и административним и комуналним таксама. На састанку Радне групе, одржаном 22. септембра 2005. године, представљена је **студија „Нека питања локалних финансија“ стручњака Центра за либерално-демократске студије (ЦЛДС)**.

Дана 28. септембра 2005. године одржан је последњи састанак Радне групе, након чега је у веома кратком року **финализиран Нацрт** закона о финансирању локалне самоуправе, а без одговора Министарства финансија на Меморандум о Нацрту закона.

На *Тринаестој седници*, одржаној 24. октобра 2005. године, члановима Председништва СКГО **представљен је Нацрт закона о финансирању локалне самоуправе**, као и **одговор Министарства финансија на Меморандум о Нацрту закона**. Председништво је размотрило Нацрт модела закона о финансирању локалне самоуправе и формулисало одго-

Одговор Министарства финансија на Меморандум о Нацрту закона о финансирању локалне самоуправе, упућен 27. јуна 2005. године, достављен је СКГО 10. октобра 2005. године.

вор на допис министра финансија у вези са Меморандумом о Нацрту закона, који му је раније достављен. Председништво је апеловало на неопходност да се предлог буџета за наредну годину не усвоји без дефинисања новог система финансирања локалне самоуправе. С тим у вези, затражен је хитан састанак са министром финансија. **Закључци седнице Председништва СКГО**, којима се, између осталог, истиче неопходност да се Предлог закона о финансирању локалне самоуправе, заснован на Моделу закона о финансирању локалне самоуправе СКГО, нађе на дневном реду Народне скупштине заједно са Предлогом закона о буџету за 2006. годину, упућени су, након седнице, свим члановима СКГО, председнику Владе, председнику Народне скупштине, потпредседнику Владе и министрима за државну управу и локалну самоуправу и финансије. Горенаведени представници централне власти више пута су после тога контактирани, али је било какав одговор – писани или усмени – изостао.

У периоду између Тринаесте и Четрнаесте седнице Председништва, на дневном реду Владе Републике Србије био је **Предлог закона о буџету за 2006. годину**. Стална конференција, као асоцијација локалних власти, ни ове године није консултована у погледу овог предлога, односно износа трансферних средстава за локалну самоуправу. Коначно, Министарство финансија није се обратило СКГО ни поводом Модела закона о финансирању локалне самоуправе, који је СКГО предложила, нити поводом годишњег закона о трансферима.

**Нацрт закона о финансирању**, после Тринаесте седнице Председништва СКГО, **упућен је Министарству финансија на разматрање.**

На *Четрнаестој седници* Председништва, одржаној 4. новембра 2005. године, посебна пажња је била посвећена тачки: **Буџет за 2006. годину** – Како ће се општине и градови финансирати у наредној години, која је скинута са дневног реда. На основу закључака седнице, **упућен је општар протест Министарству финансија** услед тога што СКГО није консултована приликом израде буџета за 2006. годину, као и **захтев за одржавањем хитног састанка представника СКГО и министра финансија** ради утврђивања буџета за 2006. годину и дефинисања критеријума о начину расподеле трансферних средстава локалној самоуправи.

*Петнаестој седници* Председништва СКГО, одржана 22. новембра 2005. године, у највећем делу је била посвећена питању **система финансирања локалне самоуправе, са посебним освртом на 2006. годину.** Као резултат напора представника СКГО, у раду седнице је **учествовао и министар финансија Млађан Динкић са сарадницима.**

Поводом **Модела закона о финансирању локалне самоуправе**, који је Председништво упутило Министарству финансија, министар је истакао да Модел представља добар и прихватљив предлог, али да се не може наћи у скупштинској процедури до краја ове године, јер је потребно детаљније преиспитати његов утицај на целокупну економску политику земље. Сходно томе, **Министарство финансија ће, у сарадњи са СКГО, анализирати и преиспитати одредбе Модела до јуна 2006. године, када би се Модел у форми Предлога закона упутио у скупштинску процедуру.**

У вези са **финансирањем локалне самоуправе у 2006. години**, министар је саопштио да је укупан износ трансфера општинама и градовима за 2006. годину утврђен у буџету Републике 15,4 милијарде динара и да се у Министарству припрема предлог годишњег закона о трансферима којим би се прошлогодишњи трансфери линеарно повећали свим градовима и општинама за 11,6 одсто у односу на 2005. годину. Министар је посебно истакао да је свестан потребе за фискалним уједначавањем. С тим у вези, предлог СКГО изнет у Моделу закона је добар, али се не може применити у овом тренутку, јер би дошло до преоштрог смањења трансферних средстава за градове, те је министар изложио други предлог по коме би градови добили исти износ средстава као у 2005. години са увећањем до 5 одсто, што би за остале јединице локалне самоуправе значило значајније повећање средстава и представљало први корак ка уједначавању. С обзиром на то да би овакав предлог знатно утицао на износ трансферних средстава намењен градовима, Председништво СКГО је заузело став да је неопходно да се о томе изјасне сва четири града. Након ове седнице, **градови су доставили своје ставове о предлогу министра СКГО**, која их је 28. новембра 2005. године **проследила Министарству финансија.**

## ИНИЦИЈАТИВА ЗА УСПОСТАВЉАЊЕ И ИНСТИТУЦИОНАЛИЗАЦИЈУ МЕХАНИЗАМА КОНСУЛТАЦИЈЕ ИЗМЕЂУ ЦЕНТРАЛНОГ И ЛОКАЛНОГ НИВОА ВЛАСТИ

Почетком 2005. године, на *Деветој седници* Председништва СКГО, одржаној 9. марта 2005. године, члановима је представљено неколико докумената чији је кра-

јњи циљ *исјитизање сјоразума о сарадњи са центјралним орјанима*, Владом у целини или појединим министрима, као и *инсјитиуционализација обавезе консултјовања СКГО у исјитиуцима јријреме и доношења закона и јодзаконских акаџа који се односе на локалну самоупјраву*. Том приликом, чланови Председништва су упознати са документима: **Први оквирни предлог Председништва СКГО о механизмима за сарадњу са републичким оргјанима, Анализа Радног програма за бољу локалну самоупјраву и Упоредни преглед механизма које асоцијације локалних власти у земљама Европске уније користе у преговорима са централним властима својих земаља**. На Деветој седници је, у оквиру Предлога основа за отпочињање структурног дијалога са републичким оргјанима, усвојен документ **Први кораци за успостављање сарадње са републичким оргјанима**.

У оквиру реализације овог документа, *након одржавања Деветје седнице*, предузете су следеће активности:

Генерални секретар је упутио **допис свим члановима Председништва СКГО и председницима ресорних одбора СКГО** којим их је позвао да обаве консултације са својим политичким руководствомима о успостављању механизма сарадње са Владом РС и Народном скупштином РС, Иницијативи за успостављање имовине локалне самоуправе и реформи система финансирања локалне самоуправе. Такође, члановима Председништва СКГО, који су истовремено и посланици у републичкој скупштини, предложено је да такве консултације обаве у својим посланичким групама. Већина председника општина је позитивно одговорила на овај позив и консултовала шефове посланичких група у Народној скупштини.

Председник и генерални секретар СКГО упутили су **дописе председнику Народне скупштине РС, председнику Одбора за правосуђе и управу Народне скупштине, председнику и потпредседнику Владе и министрима** за државну управу и локалну самоупјраву и финансије, којима су тражили разговоре поводом истих тема.

**Председник Народне скупштине Републике Србије** позитивно је реаговао на позив СКГО и заказао **састанак** са председником и генералним секретаром СКГО. Састанак је одржан 4. априла 2005. године и био је посвећен пре свега *ујознавању председника Народне скупштине са активностима СКГО* по питању имовине

Председнику Народне скупштине Републике Србије, 6. априла 2005. године упућена је **Иницијатива** Председништва СКГО за формирање **Одбора за локалну самоупјраву у Народној скупштини**. Као резултат ове иницијативе, при првој следећој измени Пословника Народне скупштине, 22. јуна 2005. године, Одбор је формиран као стални одбор Скупштине (чл. 43. и 72. Пословника), а **конституисан у новембру 2005. године**.

Одбор има 15 чланова и разматра предлоге закона, других прописа и општих акта и друга питања која се односе на територијалну организацију Републике Србије и на уређење, избор, делокруг, финансирање и начин рада органа и служби јединица локалне самоуправе. Председник Одбора је господин Сава Урошевић, посланик Г17 плус.

локалне самоуправе и система финансирања локалне самоуправе. Такође, било је разговора о *успостављању механизма консултације* између СКГО и Народне скупштине.

У вези са изработом **Стратегије за заступање интереса локалне самоуправе СКГО**, расписан је конкурс за ангажовање експерта који ће помоћи Председништву и Стручној служби СКГО да формулише Стратегију, у складу са планом реализације Програма подршке општинама Источне Србије, у чијој реализацији учествује СКГО. На основу конкурса ангажован је инострани експерт за заступање из финске асоцијације локалних власти, који је започео са радом почетком фебруара 2006. године.

На позив представника СКГО, **председник Народне скупштине** господин Предраг Марковић, учествовао је на *Једанаестој седници* Председништва СКГО, одржаној, 27. јула 2005. године. Излагање председника Народне скупштине Републике Србије, господина Предрага Марковића, односило се на успостављање структурног дијалога СКГО са републичким органима, формирање новог скупштинског Одбора за локалну самоуправу и, посебно, Иницијативу за доношење Закона о имовини локалне самоуправе. На овој седници је усвојен и документ **Предлог Председништва СКГО о мерама за успостављање структурног дијалога са републичким органима**, којим, имајући у виду постојећи правни оквир, као и искуства асоцијација локалних власти из земаља Европске уније, Председништво Сталне конференције градова и општина предлаже низ мера – пре свега, измену и допуно важећих прописа – које би могле да доведу до успостављања структурног дијалога, односно сталних механизма консултације између представнике централне и локалних власти.

Као резултат бројних иницијатива представника СКГО, 19. септембра 2005. године, одржан је **састанак чланова Председништва СКГО са председником Владе и пет ресорних министара** – за државну управу и локалну самоуправу; финансије; капиталне инвестиције; привреду и трговину, туризам и услуге.

Теме састанка биле су постизање договора о сталном дијалогу између Владе Србије и СКГО, као и разматрање горућих питања локалне самоуправе која се, пре свега, односе на успостављање имовине локалне самоуправе и новог система финансирања градова и општина. Председник Владе Републике Србије поздрављивао је идеју о успостављању сталног дијалога и сарадње између централних и локалних власти и на самом почетку

истакао да је за достизање стандарда који у овој области важе у Европи код нас потребно усвојити и изменити још неколико законских аката, односно да је неопходно да уследи доношење закона о имовини и закона о главном граду, као и ревизија Закона о локалној самоуправи и Закона о локалним изборима. Такође, премијер је нагласио да је концепт локалне самоуправе у важећем Уставу превазиђен, што ће бити исправљено у тексту новог устава. Представници СКГО су истакли захтеве градова и општина: да састанци између Владе Србије и Председништва СКГО буду организовани најмање два пута годишње (средином године и пре доношења буџета); да Закон о имовини локалне самоуправе буде усвојен на јесењем заседању Народне скупштине Републике Србије; да се успостави праведнији и уједначенији систем



финансирања локалне самоуправе доношењем посебног закона о финансирању локалне самоуправе. Председник СКГО је такође истакао неопходност да сви закони који се односе на област локалне самоуправе буду прослеђени СКГО на мишљење. Сваки од министара обратио се присутнима износећи приоритете у областима за које су надлежни, а са аспекта локалне самоуправе. Премијер је оценио састанак ове врсте веома корисним и подржао иницијативу о сусретима Владе Србије и СКГО бар два пута годишње. Српски премијер је, такође, апеловао на министре да када у својим ресорима припремају законска решења која се односе или имају утицај на локалну самоуправу консултују СКГО.

На *Четирнаестој седници* Председништва СКГО, одржаној **14. новембра 2005.** године, представљен је **Предлог споразума о сарадњи Владе Републике Србије и СКГО. Председништво је једногласно усвојило овај предлог. Након тога овај документ је прослеђен Кабинету председника Владе на усаглашавање.** У складу са утврђеним Предлогом програма рада XXXV скупштине, предложено је да се Споразум о сарадњи свечано потпише на XXXV скупштини СКГО. Кабинет премијера обавестио је СКГО да, с обзиром на то да је неопходно да предлог споразума буде усвојен на седници Владе, није могуће да се Споразум потпише на заседању Скупштине СКГО, већ да би потписивање требало *одложити за следећу годину.*

**Скупштина Сталне конференције градова и општина** је на свом XXXV **заседању**, одржаном 5. децембра 2005. године у Београду, усвојила **закључке** којима се, између осталог, истиче **неопходност институционализације различитих механизма консултације локалних власти** у процесу припреме и доношења прописа који су од значаја или имају последице на функционисање јединица локалне самоуправе. У том смислу, Скупштина је указала на добар пример новоформираног Одбора за локалну самоуправу у Народној скупштини Републике Србије и поздравила изражену вољу Владе Републике Србије да се потпише споразум о сарадњи између Владе и СКГО.

Такође, у оквиру Скупштине је одржана **панел дискусија** представника локалних власти са **министром за државну управу и локалну самоуправу** Зораном Лончаром и **министром финансија** Млађаном Динкићем – прва дискусија ове врсте до сада организована. Представници локалне самоуправе изнели су конкретне проблеме и тешкоће са којима се свакодневно сусрећу у својим општинама, између осталог и услед непостојања имовине локалне самоуправе.

Након одржавања Скупштине, Стручна служба СКГО је, 28. децембра 2005. године, поново **упутила Кабинету председника Владе Предлог споразума о сарадњи Владе Републике Србије и СКГО**, ради покретања одговарајуће процедуре Владе.

# ИСКУСТВА ИЗ ЛОКАЛНЕ САМОУПРАВЕ

---

*Миладин ПЕЋИНАР*  
дипл. инж. техн.  
Еколошки фонд Општине Ужице

*Весна ЈОВАНЕТИЋ*  
дипл. географ

## РЕГИОНАЛНА ДЕПОНИЈА „ДУБОКО“ УЖИЦЕ Од локалне до регионалне депоније

### РЕЗИМЕ

**П**окретање иницијативе управљања комуналним отпадом почетком деведесетих година прошлог века био је пионирски посао, с обзиром на то да су 1992. године тек била усвојена два кључна документа, Правилник о критеријумима за одређивање локације и уређење депоније отпадних материјала и Правилник о анализи утицаја објеката, односно радова на животну средину.

Општина Ужице је, у једном временски дугом процесу и за инвестиције тешком периоду, обезбедила сву неопходну документацију за изградњу локалне санитарне депоније комуналног отпада, по свим светским стандардима. Усвајањем Националне стратегије управљања отпадом средином 2003. године, општина Ужице је понудила своју локацију за изградњу регионалне депоније општинама златиборског и моравичког округа. Овај рад говори управо о напорима који су на крају уродили плодом, потписивањем уговора о заједничкој изградњи регионалне санитарне депоније са постројењем за сепарацију секундарних сировина за општине Ужице, Чачак, Чајетина, Бајина Башта, Косјерић, Пожега, Ариље, Ивањица и Лучани, за око 350.000 становника.

**Кључне речи:** Регионална санитарна депонија, комунални отпад, секундарне сировине

## ИСТОРИЈАТ

Решавање проблема депоновања комуналног отпада у општини Ужице, иницирано је 1978. године, када је закључено да постојеће сметлиште „Сарића Осоје“ представља за град прелазно решење, до отварања санитарне депоније комуналног отпада. Тада је, на одређен начин, сугерисана будућа локација савремене депоније комуналног отпада, у долини Турског потока.

Међутим, привремена локација сметлишта „Сарића Осоје“, која се налази изнад града, уз све своје мане, функционише до данашњих дана.

Инжењерски приступ решавања санитарног одлагања отпада започео је 1993. године, претходним истражним инжењерско-геолошким, хидрогеолошким и геомеханичким радовима на ширем подручју локације Турски поток. Испред општине, све послове на избору локације и изради техничке документације, водила је стручна служба Еколошког фонда општине Ужице. Може се с правом рећи да је од 1993. године, у општини Ужице отпочео процес управљања комуналним отпадом.

У складу са Правилником о критеријумима за одређивање локације и уређење депонија отпадних материјала („Службени гласник РС“, бр. 54/92), којим се прописују критеријуми за лоцирање депонија отпадних материјала, начин санитарно-техничког уређења депонија ради заштите животне средине, као и услови и начин престанка коришћења депонија, општина Ужице је формирала стручну комисију која је имала задатак да преиспита најмање седам локација које би испуњавале критеријуме за безбедно депоновање комуналног отпада, за минимални век депоновања од 20 година. Према извештају комисије, као најповољнија локација, шире посматрано, показала се долина Турски поток у сливу реке Лужнице. Тиме је, на одређен начин, потврђена шира локација, по сугестијама из 1978. године.

За макролокацију Турског потока израђена је Студија приоритета – вредновање локације депоније смећа за град Ужице по тзв. „Југословенском моделу вредновања локација депонија“, у коме је од 44 критеријума који се директно мере и оцењују, 27 усаглашено са Правилником о избору локација депонија, а остали са другим важећим прописима. Према наведеној студији, од три микролокације у долини Турског потока, одабрана је локација „Дубоко“.

## ЛОКАЦИЈА ДЕПОНИЈЕ „ДУБОКО“

Локација депоније „Дубоко“ налази се североисточно од града, на удаљености од око 4 км (ваздушном линијом) од центра града, односно око 3,8 км регионалним путем Ужице–Косјерић број 263/Р и око 2,5 км.

Локација будуће депоније налази се на левој долинској страни Турског потока са падом у правцу југоистока, релативно уједначеног нагиба од 16–25 (слив реке Лужнице), а насупрот Чакаревог брда у правцу севера, у распону кота 530 и 650 мнв, што представља 100 до 220 м већу надморску висину од центра града.

Комплекс будуће депоније простире се на површини од 144.248 м<sup>2</sup>. Са јужне стране се простире просечно до око 70 м од дна јаруге Турског потока, са западне

стране око 450 м од првих кућа до шуме, са северне стране до гребена Мала превија према потоку Дубоко, а са источне стране шумом, долинском страном Турског потока према регионалном путу Ужице–Косјерић.

Табела 1.

Прејлед својстава локације депоније у односу на могућу листу угрожавања

Врста норматива	Правилник о критеријумима за избор локација депонија (Сл. гл. РС 54/92)	Карактеристике подручја	Оцена повољности (+) да; (-) не (+-) условно повољно
Удаљеност локације од осетљивих функција	Члан 11.	У радијусу 3 км од депоније не постоје здравствени објекти за стационарно лечење, природна лечилишта, прехранбена индустрија, споменици културе и заштићена културна добра. У радијусу од 1,5 км од депоније не постоје стоваришта запаљивог материјала, војни објекти, железничке и аутобуске станице	(+)
Удаљеност депоније од околних насеља (у границама грађевинског подручја) и од појединачних кућа	Члан 5. и члан 11.	Депонија је лоцирана са леве стране Турског потока, заклоњена шумом и развођима, удаљена 450 м од најближе куће. У појасу полупречника 500 м на развођу, налазе се укупно 4 домаћинства увршћена у сеоска насеља разбијеног типа (Просторни план Ужица), а тек на растојању од 2,3 км почињу сеоска насеља ушореног типа, и приградска насеља Ужица и Севојна.	(+-)
Удаљеност депоније од аеродромске зоне	Члан 11.	На предметном подручју не постоји ниједна врста аеродрома	(+)

ИСКУСТВА ИЗ ЛОКАЛНЕ САМОУПРАВЕ (стр. 130–144)

Врста норматива	Правилник о критеријумима за избор локација депонија (Сл. гл. РС 54/92)	Карактеристике подручја	Оцена повољности (+) да; (-) не (+-) условно повољно
Удаљеност од далековода	Члан 11.	Депонија није у утицајној зони постојећих и планираних далековода	(+)
Удаљеност од гасовода и нафтовода	Члан 11.	На планираном подручју истраживања не постоје гасоводи и нафтоводи	(+)
Заштитне зоне градског водозахвата	Члан 11.	Локација депоније је ван утицајне зоне сливног подручја градског изворишта водоснабдевања	(+)
Удаљеност од стајаћих вода	Члан 11.	На подручју истраживања нема језера, рибњака и акумулација	(+)
Удаљеност депоније од текућих вода/река	Члан 11.	Депонија је ван утицајне зоне реке Лужнице, од које је удаљена 4 км, као и од Дубоког потока (0,7 км) у који се улива Турски поток	(+)
Дубина нивоа коришћене издани	Члан 11.	Цео слив Турског потока израђују водонепропусне пешчарско-шкриљасте стене покривене полупропусним прашинасто–песковитим седиментима мале дебљине са успореном миграцијом воде, односно филтрата. На контакту ова два слоја, ствара се издан малог капацитета. На левој долинској страни ниво издани је од 1,0 до 2,5–3,0 м.	(+)
Пермеабилност дна	Члан 11. и члан 4.	Чврсте пешчарско-шкриљасте стене које изграђују локацију су	(+)

Врста норматива	Правилник о критеријумима за избор локација депонија (Сл. гл. РС 54/92)	Карактеристике подручја	Оцена повољности (+) да; (-) не (+-) условно повољно
		практично водонепропусне. Оцена пермеабилности извршена је на бази литолошког састава, а не на бази коефицијента филтрације.	
Плодно пољопривредно земљиште	Члан 11.	Локација депоније се налази на пољопривредном земљишту	(+)

На основу Табеле 1. може се закључити да су при избору локације депоније задовољени сви услови о заштити животне средине, дати у Правилнику о избору локација депонија. Од условљених стандарда, само привидно одступају два критеријума: „Удаљеност од појединачних кућа“ и „Дубина нивоа подземне воде“. Суштински не, јер су „појединачне куће“ (неизбежан фактор у разбијеном типу насеља), одвојене од депоније шумским тампоном ширине 150–200 м, док је „плитак ниво подземне воде“ (неизбежна особина геолошке подлоге ширег распрострањења) малог капацитета, локализован у западном граничном делу локације, који се хидротехничким мерама може решити.

## РЕГИОНАЛНИ ПРИСТУП РЕШАВАЊУ ПРОБЛЕМА КОМУНАЛНОГ ОТПАДА

Локација „Дубоко“ је до 2002. године била предвиђена за санитарно депоновање комуналног отпада, који настаје на територији општине Ужице, како урбаних, тако и сеоских насеља. Локација, површине 14,4 ха, уз одговарајућу припрему терена, постављање водонепропусне фолије, дренажног система, система за евакуацију биогаза и система за пречишћавање отпадних вода, требала је да обезбеди 1.150.000 м<sup>3</sup> простора за санитарно депоновање мешаног комуналног отпада, за период од 30–35 година. Сам поступак није подразумевао претходну селекцију секундарних сировина из помешаног отпада, није био профитабилан и није омогућавао улагање у пројекте којима би се сепарација и рециклажа секундарних сировина ставила у први план.

При изради техничке документације уважени су критеријуми о порасту броја становника до пописа 1991. године. Према овим критеријумима општина Ужице (у границама ГУП-а) 2002. године требало је да има 68.000 становника. Попис становни-

ка 2002. године је показао да је на подручју ГУП-а настањена 61.000 становника. С обзиром на то да је из године у годину, због недостатка финансијских средстава, одлаган почетак градње санитарне депоније, са општином Чајетина је договорена градња заједничке депоније на локацији „Дубоко“, при чему се век депоновања не би битно променио. Успостављени су и финансијски критеријуми за градњу, као и обавезе локалних заједница, а први пут овим пројектом су третирана и сеоска насеља Ужица и Чајетине. Уговором који су општине потписале, практично је отпочело спровођење стратегије Владе Републике Србије, када је у питању управљање комуналним отпадом.

Овакав приступ решавања заједничких проблема подстакао је и друге суседне општине, које имају велике проблеме у коришћењу постојећих сметлишта, а нису успеле да обезбеде локацију. Тек усвојена Национална стратегија управљања отпадом дала је оквире за договарање општина у циљу заједничког решавања проблема депоновања комуналног отпада, на еколошки прихватљив и економски оправдан начин. Општина Ужице је 2003. године једина имала локацију за депонију. Те године потписани су први документи – Споразум о заједничкој изградњи регионалне санитарне депоније за општине Ужице, Чајетина, Бајина Башта, Косјерић, Пожега, Ариље, Лучани и Ивањица, за укупно 260.000 становника.

Табела 2.

*Процент учешћа општина у изградњи и коришћењу регионалне депоније*

Ужице становника	83.022	23,91 %
Бајина Башта становника	29.151	8,39 %
Пожега становника	32.293	9,30 %
Ариље становника	19.784	5,70 %
Чајетина становника	15.628	4,50 %
Косјерић становника	14.001	4,03 %
Лучани становника	24.614	7,09 %
Ивањица становника	35.445	10,20 %
Чачак становника	93.333	26,88 %

С обзиром на ограничени капацитет и век експлоатације локације „Дубоко“, пројектним задатком за израду главног пројекта регионалне депоније „Дубоко“, предвиђено је да се на простору за санитарну депонију, поред постојећих објеката, пројектује постројење за сепарацију секундарних сировина из помешаног комуналног отпада и усагласи постојећа техничка документација са новим захтевима инвеститора. Да би пројекат имао пуну економску оправданост, придружена је и општина Чачак. Укупан број становника, девет општина које су у систему „Дубоко“, износи 350.000.

Општине учеснице су потписале уговор о изградњи регионалне санитарне депоније „Дубоко“ са постројењем за сепарацију секундарних сировина и изградњи потребног броја трансфер станица. Формирано је заједничко Јавно комунално предузеће „Дубоко“, са седиштем у Ужицу, и управни одбор у који је ушао по један представник сваке општине.

## ДИЛЕМЕ КОЈЕ ЈЕ ИНВЕСТИТОР ИМАО ПРИ ИЗБОРУ ТЕХНОЛОГИЈЕ

Велика дилема на почетку израде техничке документације за регионалну депонију „Дубоко“ била је избор технологије за третман отпада. Стручној служби Еколошког фонда била су на располагању сазнања стечена на стручним скуповима и конференцијама, контактима са надлежним владиним институцијама, светска искуства из стручне литературе и информације добијене преко Интернета. Треба нагласити да је стручна служба имала сазнања и о најсавременијим технологијама (плазма-поступак, пиролитички поступак, разни поступци спаљивања отпада и др.). Одређени технолошки поступци третмана отпада презентовани су на стручним скуповима које је организовала општина Ужице, у сарадњи са Еколошким фондом.

Избор технологије одредила је ипак цена изградње, незавидна финансијска ситуација у већини општина, као и заступљеност предложене технологије у земљама које су у претходним годинама придружене Европској унији, као и примери добре праксе из Европе.

*Усвојен је следећи концепт:*

- Прикупљање помешаног комуналног отпада у општинама, са постојећом комуналном опремом, и допремање до трансфер-станица које ће се изградити у већини општина. Овај посао би обављала постојећа комунална предузећа у општинама.
- Претовар комуналног отпада у велике „аброл“ контејнере и превоз до локације регионалне депоније „Дубоко“. Трансфер-станицама би газдовало новоформирано предузеће ЈКП „Дубоко“.
- Мерење и контрола отпада на регионалној депонији.
- Сепарација профитабилних секундарних сировина на линији постројења, са планираним ефектом од 35% (вол).
- Одлагање остатка отпада у припремљене санитарне касете.



ЈКП „Дубоко“ Ужице ће остварити финансијску добит и преко:

- цене одлагања помешаног отпада који се измери на ваги депоније и који плаћају комунална предузећа;
- профита који се оствари продајом секундарних сировина;
- коришћењем био-гаса за енергетске потребе, након пет до седам година коришћења депоније.

## ОД ИДЕЈЕ ДО РЕАЛИЗАЦИЈЕ

У тексту који следи дат је редослед поступака које је било потребно спровести да се реализује идеја о изградњи регионалне депоније „Дубоко“ у Ужицу.

1. Донета је одлука Скупштине општине Ужице о приступању изградњи депоније комуналног отпада.
2. Формирана стручна комисија је евидентирала, обишла и урадила извештај за седам локација на територији општине Ужице. Закључним разматрањем предложена је локација „Дубоко“ и дата препорука за даље активности.
3. Донета је одлука о припреми израде регулационог плана комплекса санитарне депоније чврстог комуналног отпада за општину Ужице, на локацији „Дубоко“.
4. Урађен је прелиминарни извештај о геотехничким истраживањима терена за потребе пројектовања санитарне депоније „Дубоко“ у Ужицу.
5. За предложену локацију прибављена су следећа мишљења и услови:
  - мишљење РХМЗ у поступку прибављања водопривредних услова,
  - анализа максималних падавина за ГМС Пожега,
  - мишљење ЈВП „Морава“ Ниш, сектор „Западна Морава“ – Чачак, одељење Ужице,
  - решење о издавању водопривредних услова Министарства пољопривреде, шумарства и водопривреде,
  - услови заштите природе, Завод за заштиту природе Србије,
  - сагласност за изградњу санитарне депоније, издата од Завода за заштиту споменика културе у Краљеву,
  - санитарна сагласност на локацију, Министарство здравља,
  - технички услови ЕПС ЈП „Електродистрибуција“, Ужице,
  - услови ЈКП „Водовод“, Ужице за водоснабдевање,
  - мишљење Министарства одбране да локација нема посебних услова и захтева за прилагођавање потребама одбране земље,
  - услови прикључка на регионални пут, издати од стране Министарства за саобраћај и везе,
  - урађена геодетска подлога  $P=1:1000$  за комплекс површине 14,5 ха.
6. Урађен је Регулациони план (урбанистички пројекат) санитарне депоније комуналног отпада „Дубоко“, Ужице, који је усвојен на седници СО Ужице.

7. Израђена је и верификована претходна анализа утицаја, санитарне депоније комуналног отпада „Дубоко“, Ужице, на животну средину.
8. Прибављена је сагласност на Урбанистички пројекат депоније „Дубоко“, Ужице од стране Министарства грађевина.
9. Урађен је Елаборат о геотехничким истраживањима терена за потребе пројектовања депоније „Дубоко“ у Ужицу.
10. Добијена је урбанистичка дозвола комуналне депоније „Дубоко“ у Ужицу.
11. Усвојен је Пројектни задатак за израду главног пројекта комплекса санитарне депоније чврстог комуналног отпада за општину Ужице.
12. Изведено је детаљно геотехничко истраживање терена на локацији и постављен одређен број пиезометара за осматрање подземних вода и утврђивање „нултог стања“.
13. Урађена је комплетна техничка документација за комплекс санитарне депоније комуналног отпада „Дубоко“ – ниво Главних пројеката.
14. Извршена је техничка контрола Главног пројекта депоније „Дубоко“ у Ужицу.
15. Урађен је План експропријације, будући да су парцеле на којима ће се градити будућа депонија у приватном власништву.
16. Добијено је решење Министарства финансија о проглашењу јавног интереса на локацији будуће депоније.

Потписан је споразум између општина о изградњи регионалне санитарне депоније са постројењем за селекцију отпада, на локацији „Дубоко“ у Ужицу.

1. Израђена је Претходна студија оправданости за изградњу регионалне санитарне депоније.
2. Потписан је уговор о изградњи регионалне санитарне депоније за девет општина.
3. Формиран је Управни одбор ЈКП „Дубоко“ Ужице и ЈКП „Дубоко“ Ужице.
4. Израђена је и верификована студија о процени утицаја регионалне санитарне депоније на животну средину, у складу са Законом о процени утицаја („Службени гласник РС“, бр. 135/2004).
5. Израђен је главни пројекат постројења за селекцију секундарних сировина из комуналног отпада и усклађена постојећа техничка документација према новим захтевима.
6. Израђена је Студија оправданости са физибилити студијом за изградњу регионалне санитарне депоније и постројењем за селекцију отпада.
7. Израђена је техничка контрола главних пројеката.



Општине Златиборског и Моравичког округа, учеснице у изградњи регионалне депоније „Дубоко“ Ужице, посвећене су циљу – увођењу система управљања отпадом у региону.

Поред усвојене Националне стратегије управљања отпадом, успостављању редоследа у планирању управљања отпадом и изградњи санитарних депонија и постројења, помогао би и нови закон о отпаду, чији је нацрт у процедури усвајања.

Намеће се и закључак да су послови који претходе изградњи регионалних депонија и избор саме технологије за третман отпада, „крупан залагај“ за стручне службе општина, које у већини случајева располажу скромним сазнањима из ове области, па се неретко налазе у замци пројектантских кућа и страних компанија које желе да продају своје технологије. Сматрамо да је помоћ владиних институција у овом случају неопходна.

## ЛИТЕРАТУРА

1. Др Надежда Чанак, Студија приоритета вредновања локација депоније смећа за град Ужице, ПП „МАРК-ИМПЕКС“, Београд (1994)
2. Група аутора, Главни пројекат санитарне депоније комуналног отпада „Дубоко“ Ужице, М.П. Хемко, Београд (1999)
3. Група аутора, Главни пројекат линије за сепарацију секундарних сировина из комуналног отпада на регионалној депонији „Дубоко“ Ужице, Конзорцијум „Екоиндустрија“ Београд (2005)
4. Група аутора, Студија оправданости за изградњу регионалног система „Дубоко“ Ужице, Конзорцијум „Екоиндустрија“, Београд (2005)
5. Национална стратегија управљања отпадом – са програмом приближавања ЕУ-Република Србија, Министарство за заштиту природних богатстава и животне средине, Београд, (2003)
6. Нацрт закона о управљању отпадом (2005)

Александра ШАЊЕВИЋ  
координаторка међуетничког програма  
НВО Грађанске Иницијативе

Горан ВУКМИРОВИЋ  
општински менаџер  
Општина Сомбор

Александра МИЛИЋ  
правни саветник  
Стална конференција градова и општина

# ПРОГРАМ „МАЊИНСКА ПРАВА У ПРАКСИ ЈУГОИСТОЧНЕ ЕВРОПЕ“ – ОДГОВОРНОСТ И ПОУЗДАНОСТ ЛОКАЛНЕ САМОУПРАВЕ – ПРИМЕР ОПШТИНЕ СОМБОР<sup>1</sup>

## НАЦИОНАЛНА СТРУКТУРА СРБИЈЕ

У Србији (без Косова) данас живе припадници преко 25 етничких заједница и они чине укупно око 13,5 одсто становништва Србије. Највећа концентрација мањина је у Војводини, која има статус аутономне покрајине и сходно томе има покрајинске органе власти, па је утолико специфична у односу на друге делове земље. Изразито мешовите области су Санџак и југ Србије. Мањина има и у источном делу земље. Територијалну организацију Републике Србије чине четири града и 167 општина, од којих је 68 национално мешовитих. Према критеријуму одређеном чланом 63. Закона о локалној самоуправи (2002), национално мешовитим сматрају се оне општине у којима једна национална заједница чини више од 5 одсто од укупног броја становника или све заједнице чине више од 10 одсто становника, и то према последњем попису становништва у Републици Србији. Од поменутих 68 општина, 41 се налази у Војводини, а 27 у осталим деловима Републике. Национално мешовите општине се међусобно веома много разликују по заступљености националних мањина у структури становништва, као и по степену економског развоја. Када се овоме дода тешко наслеђе међуетничких тензија између мањина и већине у Србији током деведесетих година, не чуди ситуација да јединице локалне самоуправе нису успеле да развију један доследан и обухватан модел управљања у мултиетничким заједницама, посебно механизам партиципације и представљања националних мањина на нивоу локалне самоуправе. Све ово указује на то да се локална самоуправа у Србији, у

1 Текст је презентован на конференцији „Добро управљање у мултиетничким заједницама“, одржаној од 7. до 11. марта 2006. године у Румунији, у оквиру програма „Мањинска права у пракси Југоисточне Европе“, у организацији ЕДРЦ, под покровитељством The King Baudouin Foundation, The Charles Stewart Mott Foundation и The Soros Foundation.

оквиру процеса децентрализације, налази на почетку изградње конзистентног модела, у чему јој свакако помажу дуга традиција заједничког живота из периода пре почетка етничких сукоба деведесетих година, као и поједина нова законска / институционална решења.

## ИНСТИТУЦИОНАЛНА РЕШЕЊА

Као једно од најважнијих решења којима се ствара оквир за побољшање међунационалних односа у локалним заједницама, наводимо пример Закона о локалној самоуправи из 2002. године, који чланом 63. у правни и друштвени живот земље, уводи *институцију општинских Савета за међунационалне односе*. Овим чланом је за национално мешовите општине прописана обавеза оснивања Савета, чија основна надлежност је разматрање питања остваривања, заштите и унапређења националне равноправности у складу са Законом и Статутом општине. У наставку, Закон ближе прецизира улогу Савета. Иако су многе општине својим статутима предвиделе оснивање Савета, због недовољно јасних законских одредби у вези са оснивањем и радом ових тела, у Србији је до сада само 18 општина (16 војвођанских и две у Сандаку) основало Савете за међунационалне односе. Пошто се ради о новом институту у пракси локалне самоуправе, то је рано говорити о конкретним примерима добре праксе у раду Савета, јер су многи од њих тек недавно основани. Већ и сам поступак оснивања био је индикативан у смислу да су поједини савети оформљени у складу са националним саставом становништва општине (нпр. Општина Суботица). Такође, у погледу начина рада, неки савети су у свој рад укључили већину stakeholder-а локалне заједнице, попут представника националних савета националних мањина, невладиних организација, школа, општинске функционере и руководиоце јавних служби. Тиме су јасно исказали неопходност учешћа свих поменутих структура у расправи о питањима од значаја за националне мањине (нпр. општина Житиште). И заиста, на свим поменутих актерима, а пре свега на органима локалне самоуправе, лежи одговорност да конструктивно искористе постојећи законски оквир и савете учине ефикасним и делотворним телима локалних политика, која ће у мултиетничким локалним заједницама фацилитирати међунационалне односе у циљу јачања локалне демократије.

## САРАДЊА ЛОКАЛНЕ САМОУПРАВЕ СА СКГО И НВО СЕКТОРОМ

У уводном делу ћемо навести *још два примера* који с једне стране представљају *примере конкретних мера* које општине у вишенационалним срединама чине како би одговориле на специфичности националног састава, док с друге стране представљају *пример усвојене сарадње локалних самоуправа са невладиним организацијама и другим институцијама* у изналажењу и доношењу таквих решења.

У *општини Ваљево*, локална ромска невладина организација је, у намери да *националне акционе планове усвојене у оквиру Декаде Рома „сјустии“* на локални ниво и

тима омогући њихову конкретну реализацију, у оквиру свог пројекта подржаног од стране Грађанских иницијатива, оформила тим састављен од представника свих заинтересованих група (укључујући и представнике локалне самоуправе). Тим је радио шест месеци на изради локалног акционог плана за образовање Рома, након чега је после добро осмишљене кампање овај акциони план скупштина општине и усвојила. Приликом усвајања општинског буџета за 2006. годину, за имплементацију овог акционог плана одвојена су значајна средства. Сличан пример имамо и у општини Ниш, где је такође у сарадњи локалне невладине организације и локалне самоуправе припремљен и усвојен локални акциони план за запошљавање Рома.

Други пример се односи на **Пројекат подршке општинама** Сталне конференције градова и општина, који се спроводи од јула 2005. године. Пројекат обухвата 10 пилот- општина, од којих су већина национално мешовите. Једна од компоненти пројекта укључује и финансирање рада и подршку за приправнике у овим општинама у току 12 месеци. Један од критеријума за избор приправника била је припадност некој од националних мањина. Такође, значајна компонента пројекта јесте издавање публикације намењене члановима општинских савета за међунационалне односе. Поменута публикација представља приручник са циљем да овим телима пружи практичне савете о томе какав је правни оквир савета, како су општине у Србији формирале савете (модел одлука), препоруке о томе ко треба да буде укључен у Савет и како да Савет што ефикасније функционише.

После ових примера који су дати тек у назнакама, посветићемо већу пажњу општини Сомбор која представља пример општине чија управа је препознала важност развоја механизма којима ће се обезбедити поштовање права националних мањина и њихово делотворно учешће у јавном животу локалне заједнице. Пример ове општине је утолико занимљивији јер се ради о општини на чијој територији живе припадници великог броја етничких заједница, те је задатак органа локалне самоуправе утолико сложенији.

## ПРИМЕР ИЗ ПРАКСЕ – ОПШТИНА СОМБОР

Општина Сомбор као јединица локалне самоуправе, смештена је на крајњем северозападу Републике Србије и представља погранично подручје са Републиком Хрватском и Републиком Мађарском; прави је пример толеранције, међусобног уважавања и слоге грађана свих нација и вера. Мултиетничност ове средине је најдрагоценије историјско наслеђе старо преко три века. На површини од 1178 км<sup>2</sup> налази се град Сомбор и 15 насељених места где живи укупно 97.263 становника. **Заступљена је 21 националност**, где српска етничка заједница чини 61одсто укупног становништва, док у бројније националне заједнице улазе још **мађарска (око 13 одсто), хрватска (8 одсто)** и буњевачка (око 3 одсто). Припадници хрватске, шокачке и мађарске заједнице чине већинску популацију у шест насељених места (села).

Припадници националних и етничких заједница равноправно учествују у привредном, друштвеном и политичком животу Сомбора. У прилог томе истичемо да су **политичке партије хрватске и мађарске заједнице** заступљене у сазиву

скупштине општине. Такође, од 61 одборника колико броји скупштина општине, шест се изјашњавају као Хрвати, четири као Мађари, један је Буњевац и седам је припадника других националних заједница). У настојању да се мултиетничности посвети адекватна пажња у 2005. години са радом је почела **канцеларија омбудсмана општине Сомбор**.

У намери да развије модел доброг управљања у локалној заједници, општина Сомбор је приступила пројекту **„Локалне политике у мултиетничким заједницама“** у сарадњи са Центром за регионализам из Новог Сада и Фондом за отворено друштво из Београда, где је Сомбор, поред Сенте и Зрењанина, једна од три пилот-општине обухваћене пројектом. Пројекат је фокусиран на четири области: информисање, службена употреба језика и писма, култура и образовање. У оквиру ових области, пилот-општине ће предузети неколико активности:

- подизање капацитета локалне самоуправе,
- креирање локалних политика и акционих планова етничких заједница,
- интензивирање јавног заступања у саветима за међунационалне односе,
- праћење и евалуација рада локалне самоуправе у овим областима.

Ове активности ће бити координиране у сарадњи са омбудсманом и националним саветима односно саветима за међунационалне односе.

Сходно свом положају и потреби да се мултиетнички односи у овој средини очувају и унапређују, општина Сомбор је **приступила чланству у Асоцијацији мултиетничких градова**, у којој узима равноправно учешће са сличним градовима (општинама) у Албанији, Босни и Херцеговини, Бугарској, Грчкој, Хрватској, Мађарској, Македонији, Румунији, Турској и Србији и Црној Гори.

У Сомбору се посебна пажња посвећује **подршци установама, институцијама и пројектима националних мањина на територији општине**. Тако је у 2005. години Општина *финансирала комилејне материјалне трошкове основних школа* које обављају наставу на матерњем језику националних мањина, и то у седам основних школа у укупном износу од преко 27.000.000 динара. Поред тога, средствима буџета општине помаже се и *реализација настава на мађарском језику* у две средње школе. Такође, извршена је *набавка комилејна лекције за основне школе* од првог до осмог разреда на језицима националних мањина.

Општина Сомбор **материјално помаже рад и пројекте културноуметничких друштава и удружења грађана националних мањина**, па је у 2005. години *више од 15 удружења финансирано средствима општине*. Посебна пажња и средства обезбеђена су за међународну сарадњу и учешће ових друштава на гостовањима у матичним државама. Материјална помоћ пружена је и месним заједницама за организовање сеоских слава (кирбаја) у насељима националних мањина, као и друге завичајне манифестације националних мањина, а посебно манифестације „Дружоница“ сомборских Хрвата и Буњеваца.

У области **информисања на језицима мањина**, општина Сомбор у потпуности *финансира рад недељних новина на мађарском језику „Дунатај“* у висини од око два милиона динара за 2005. годину. Општина Сомбор, као оснивач ЈП „Радио Сомбор“, омогућила је *емитовање програма на српском и мађарском језику равноправно*, тако да

се језик етничке мањине не ограничава само на информативне емисије, већ је присутан у целодневном програму Радио Сомбора. У Републици Србији спроводи се *приватизација јавних информативних предузећа и установа*, према којој би се и гласила мањина, чији је оснивач локална самоуправа, такође увели у процес својинске трансформације. У погледу тога, локална самоуправа интензивно размишља о моделу трајне заштите уставног права мањина на информисање на матерњем језику, будући да ће приватизација ових медија довести у питање њихов опстанак, што представља значајан недостатак позитивних прописа у области приватизације.

Такође, пружена је *финансијска помоћ за поправку црквених објеката* Римокатоличке цркве у Сомбору и Бачком Моноштору од око 5.500.000 динара, а помогнут је и рад јеврејске цркве и цркве реформата у Сомбору.

Сходно законској регулативи о употреби **језика и писма националних мањина** Покрајинског секретаријата за прописе, управу и националне мањине, донета су решења којим је наложено да се националним мањинама (пре свега мађарске националне мањине) омогући равноправна употреба језика и писма у обраћању грађана у остваривању њихових права код надлежних институција. Израђени су формулари и на мађарском језику за остваривање тих права код општинске управе Сомбор и у две месне заједнице у општини. У том смислу на радним местима где се грађани обраћају за остваривање својих права, *зајослени имају знање и мађарској језика* и најчешће су припадници те етничке заједнице. Већ раније су израђене табле са називима места и улица у насељеним местима на језику етничке заједнице. Неопходно је нагласити да се све *званичне информације* (попут службеног листа скупштине општине и др.) преводе на мађарски језик.

На подручју општине према званичним подацима по попису из 2002. године живи 415 **Рома**. Према незваничним подацима њихов број у општини је око 3000. На предлог скупштине Форума НВО Рома у Сомбору, ради системског решавања права ове етничке заједнице, у општинској управи запослен је један представник Рома, као *координатор за ромска питања*, чији је основни задатак да унапреди укључивање Рома у друштвени и привредни живот општине. У 2005. години средствима буџета општине у потпуности је *финансирана акција пописа Рома*, што је спровела сама ромска заједница. У току 2006. приступиће се изради *Локалној акционој плану за унапређење живота Рома* у Сомбору у сарадњи са локалном самоуправом.

Пример општине Сомбор иако позитиван, показује да су локалне самоуправе на почетку процеса изналажења целовитог модела доброг управљања у мултиетничким заједницама, с обзиром на то да се испуњење овог задатка локалне самоуправе још увек своди на доношење појединачних мера, без свеобухватне стратегије.



# ПРИМЕРИ И МОДЕЛИ ОПШТИНСКИХ АКТА

---

## АКЦИОНИ ПЛАН ЗА БОРБУ ПРОТИВ НАРКОМАНИЈЕ ГРАДСКЕ ОПШТИНЕ ЛАЗАРЕВАЦ

Скупштина градске општине Лазаревац, на основу члана 19. Одлуке о организацији и раду органа градске општине Лазаревац („Службени лист града Београда“, бр. 34/2004) и Декларације о проблему наркоманије у градској општини Лазаревац број 06-154/2005-IX од 13.09.2005. године, на седници одржаној 13.9.2005. године донела је

## АКЦИОНИ ПЛАН ЗА БОРБУ ПРОТИВ НАРКОМАНИЈЕ

### *Сврха и циљ активности*

#### I. Универзални принцип унапређења здравља:

- Развијање одговорности за сопствено и опште духовно и телесно здравље, кроз подстицање здравог начина живота код младих људи, стварањем могућности за одговарајуће образовање, рад, духовне и културне садржаје и физичке активности бављењем спортом и рекреацијом, популарисањем здраве исхране и др.

#### II Активности у оквиру различитих нивоа превенције:

- Примарна превенција чији је задатак да спречи настанак проблема везаних за узимање дроге кроз едуковање школске омладине, родитеља и јавности о опасностима које носи употреба дрога, уз активности на редуковању доступности дрога на локалном тржишту спречавањем уношења и дистрибуције.
- Секундарна превенција чији је задатак што раније откривање лица која употребљавају дрогу у фази док се још није развила зависност и њихово

мотивисање да престану са коришћењем кроз упражњавање тестова на дрогу, пружање одговарајуће терапије и активно ангажовање у процесу ресоцијализације и духовне обнове.

- Терцијарна превенција чији је задатак да ублажи негативне ефекте настале због употребе дроге, која уз медицинске мере подразумева одговарајуће активно ангажовање невладиног сектора, привреде, Центра за социјални рад и цркве.

### *Основни њринцији*

Основни принципи акционог плана, уз обезбеђење партнерског односа међу носиоцима, јесу:

- координација – управљање и планирање активностима на свим нивоима,
- комуникација – укључивање свих заинтересованих страна,
- информисаност – прикупљање, размена и јавно пласирање информација,
- мониторинг – праћење и надзор активности са мерењем очекиваних резултата,
- евалуација – анализа и процена резултата и прилагођавање активности.

### *Циљеви и циљне њрује*

#### *Ојшњи циљеви*

- Заштита младих од употребе и последица употребе дроге.
- Повећање свести локалне заједнице о проблему и последицама наркоманије.
- Подржавање лица која имају проблем са употребом дроге у настојањима прихватања здравог начина живота.
- Смањење доступности дроге.
- Континуирано праћење трендова и последица употреба дроге.
- Смањење стопе новозависних.
- Унапређење могућности излечења постојећих зависника.

#### *Циљне њрује*

- Деца и млади од 7 до 18 година.
- Ризичне групе младих од 19 до 27 година.
- Родитељи – породица.
- Одрасли који раде са младима.
- Локална заједница.

## *Приоритетне активности*

### *1. Превенција наркоманије у основним школама*

Омогућити деци у основним школама, посебно узраста од 11 до 14 година, да усвоје знања о штетним утицајима дроге и других психоактивних супстанци на телесно, душевно и социјално здравље, уз подстицање развоја здравог духовног и телесног начина живота који обезбеђује заштиту од болести зависности.

### *2. Превенција наркоманије у средњим школама*

Наставља се природно на претходне активности, у циљу информисања и афирмације здравих стилова живота. С обзиром на то да се у овој популацији јављају зависници неопходна је веза са здравственим и социјалним установама. Подразумева интерактивно деловање развојем „вршњачког образовања“ и ученичких пројеката.

### *3. Стандардизовани инструменти у превенцији наркоманије и деловању у кризним ситуацијама*

Поред превентивног деловања школе неопходно је развити посебне програме који ће разрадити кораке у кризним ситуацијама, утврдити стандардизоване поступке ради препознавања проблема и одговарајућу реакцију (мере за спречавање доступности дроге у школама, мере за помоћ када се идентификује да је особа под дејством дроге, итд.).

### *4. Превентивно образовање родитеља*

Ова активност подразумева првенствено бољу информисаност родитеља о последицама употребе дрога и о начину препознавања могућег коришћења дроге, кроз родитељске састанке, уз ангажовање психолога и педагога, одржавањем предавања и трибина, кроз медијску презентацију и брошуре доступне у јавним установама и радним срединама.

### *5. Истраживање проблема злоупотребе психоактивних супстанци међу школском омладином*

Континуирано истраживање има изузетан значај јер представља својеврсно вредновање ефикасности превентивних активности и истовремено омогућава праћење трендова и рану идентификацију проблема.

### *6. Успостављање регистра*

Посебан допринос сагледавању проблема наркоманије даје успостављање регистра за болести зависности који би водила здравствена институција уз обавезу свих здравствених установа, ОУП-а, Центра за социјални рад и др. да достављају регистру све податке о чињеницама значајним за евидентирање проблема. То, поред праћења

зависника, омогућује и квалитетне анализе узрока и околности које доводе до употребе дрога, са циљем унапређења превенције.

### 7. Сиречавање уношења и дисџрибуције дроге

У циљу обезбеђења ефикаснијег деловања органа унутрашњих послова на сузбијању уношења и дисџрибуције дроге неопходно је обезбедити одговарајуће радне услове и опремљеност техничким средствима у циљу организовања одговарајуће специјализоване службе ОУП у Лазаревцу. Пронаћи могућности трајнијег начина финансирања тих потреба и различите видове прикупљања средстава уз обезбеђење надзора над трошењем. Такође је неопходно и ангажовање служби МУП-а специјализованих за борбу против ове врсте криминала.

Правосудни органи кроз хитност поступања и одговарајућу казнену политику даће свој допринос у борби против наркоманије.

### 8. Едукација кадрова

Неопходно је спровести обимну и свеобухватну одговарајућу едукацију кадрова у свим установама јавних служби. Циљ је оспособљавање за идентификовање проблема наркоманије у породици, подршка и мотивација за лечење, помоћ породици и помоћ у процесу ресоцијализације и духовне обнове, као и оспособљавање за вођење стручне документације и евиденције.

### 9. Односи са јавношћу

С једне стране, неопходно је едуковати саме учеснике процеса јавног информисања, а, с друге стране, треба искористити све погодности које пружају медији свих врста у презентовању и афирмацији ставова у односу на наркоманију – путем кампања, различитих видова публикација, непрестаном присутношћу теме у фокусу интересовања јавности, уз могуће образовање Инфо-центра.

### 10. Носиоци, активности и рокови

НОСИОЦИ	АКТИВНОСТИ	РОКОВИ
Општинско веће	Координација активности, Извештавање Скупштине 9.	трајно најмање 1 годишње три месеца
Координациони одбор за превенцију злоупотребе психоактивних супстанци	Координација активности, Извештавање Скупштине 1, 2, 4, 5, 8, 3, 9.	трајно најмање 1 годишње трајно три месеца

НОСИОЦИ	АКТИВНОСТИ	РОКОВИ
Основне школе	1, 3, 4, 5.	трајно
Средње школе	2, 3, 4, 5.	трајно
ОУП Лазаревац	3, 6, 7	три месеца шест месеци трајно
Дом здравља	1, 2, 4, 5, 8. 3, 6.	трајно три месеца 6 месеци
Центар за социјални рад	1, 2, 4, 5, 6, 8	трајно
Правосудни органи	6, 7.	трајно
Црква	1, 2, 4, 8.	трајно

Свим учесницима у реализацији Акционог плана мора се омогућити међусобна повезаност, размена информација и података.

СКУПШТИНА ГРАДСКЕ ОПШТИНЕ ЛАЗАРЕВАЦ  
Број: 06–154/2005-IX од 13.09.2005. године

**ПРЕДСЕДНИК ОПШТИНЕ**  
Бранко Борић

# ДЕКЛАРАЦИЈА О ПРОБЛЕМУ НАРКОМАНИЈЕ У ГРАДСКОЈ ОПШТИНИ ЛАЗАРЕВАЦ

Скупштина градске општине Лазаревац, на основу члана 19. Одлуке о организацији и раду органа градске општине Лазаревац („Службени лист града Београда“, бр. 34/2004), на седници одржаној 13. 9. 2005. године донела је

## ДЕКЛАРАЦИЈУ О ПРОБЛЕМУ НАРКОМАНИЈЕ У ГРАДСКОЈ ОПШТИНИ ЛАЗАРЕВАЦ

Скупштина градске општине Лазаревац

**Полазећи** од чињенице да појава наркоманије у општини Лазаревац поприма забрињавајуће размере,

**Констатујући** да је употреба дроге друштвена болест највишег степена опасности која не познаје ограничења у погледу социјалног, родног или територијалног статуса, те да наркоманија није само проблем појединца или његове породице, већ проблем околине и локалне заједнице у целини,

**Истичући** посебно угроженост младих као потенцијалних уживаоца,

**Уважавајући** скроман капацитет овлашћења која припадају локалној самоуправи на основу позитивних прописа у области образовања, здравства и социјалног старања, али и

**Потврђујући** одговорност изабраних представника грађана и носилаца јавних функција за учешће у сагледавању и решавању свих животних проблема у локалној средини,

**Оцењује** да је неопходно покренути све институције локалне самоуправе, јавне службе, државне органе, све грађане и објединити их у заједничком настојању да се појава наркоманије у општини Лазаревац сузбије, па

### ЗАКЉУЧУЈЕ

1. Нужно је да се успостави стратегија деловања у циљу сузбијања наркоманије, дефинишу носиоци активности и рокови за њихово извршење.
2. Основ стратегије активности садржан је у принципу деловања кроз различите нивое превенције:
  - примарне (свеопшта едукација и спречавање уношења и дистрибуције дроге),
  - секундарне (што раније откривање корисника док се зависност још не развије) и
  - терцијарне (ублажавање негативних ефеката употребе у фази болести).

3. Активности свих учесника заснивају се на партнерским односима, а координира их Општинско веће и Координациони одбор за превенцију злоупотребе психоактивних супстанци уз обавезу извештавања Скупштине.

Скупштина градске општине Лазаревац, изражавајући своје чврсто опредељење за борбу против наркоманије, позива све грађане да се суоче са присутним проблемом и да се активно укључе у сузбијање овог зла.

**СКУПШТИНА ГРАДСКЕ ОПШТИНЕ ЛАЗАРЕВАЦ**

Број: 06-154/2005-IX од 13. 9. 2005. године

**ПРЕДСЕДНИК ОПШТИНЕ**

Бранко Борић

# МОДЕЛ ОДЛУКЕ О ОБРАЗОВАЊУ РАДНИХ ТЕЛА ЗА ПРИПРЕМУ ПЛАНА ЗА ИНТЕГРИСАНО УПРАВЉАЊЕ ОТПАДОМ ОПШТИНЕ ПЛАНДИШТЕ

РЕПУБЛИКА СРБИЈА  
СКУПШТИНА ОПШТИНЕ .....

Број: .....

..... године

На основу одредаба члана 82. став 3. Закона о заштити животне средине („Службени гласник РС“, бр. 66/91, 83/92, 53/93, 67/93, 48/94 и 53/95), члана 2. Закона о комуналним делатностима („Службени гласник РС“, бр. 16/97 и 42/98), члана 30. став 1. и члана 34. Закона о локалној самоуправи („Службени гласник РС“, бр. 9/2002 и 33/2004) као и чл. .... Статута општине ..... („Општински службени гласник“, бр. ....), Скупштина Општине ....., на седници од ..... године, донела је

## ОДЛУКУ О ОБРАЗОВАЊУ РАДНИХ ТЕЛА ЗА ПРИПРЕМУ ПЛАНА ЗА ИНТЕГРИСАНО УПРАВЉАЊЕ ОТПАДОМ У ОПШТИНИ ПЛАНДИШТЕ

1. У циљу припреме Плана за интегрисано управљање отпадом који ће обухватити целокупну територију општине ..... са свим насељима, образују се Савет Плана и Радна група за припрему Плана као радна тела Скупштине.
2. Задатак Савета плана је:
  - да идентификује и евидентира проблеме у области управљања отпадом у општини;
  - да дефинише циљеве припреме Плана;
  - да припреми начелни оквир и временске оквире припреме Плана за Радну групу;
  - да дефинише Пројектни задатак за припрему Плана;
  - да прати рад Радне групе на припреми Плана кроз повремене заједничке састанке са Радном групом;
  - да размотри припремљен План од стране Радне групе;
  - да у року од .....поднесе Скупштини извештај и предложи усвајање Плана.

Задатак Радне групе за припрему Плана је:

- да дефинише регулативни оквир припреме Плана;
- да прикупи и обради основне информације о територији, садржајима и становништву општине;



- да прикупи и обради податке о економским активностима у општини;
- да прикупи податке и изврши анализу постојећег институционалног оквира управљања отпадом у општини;
- да прикупи и обради податке о постојећем начину сакупљања, транспорта и одлагања отпада;
- да прикупи и обради податке о постојећем обухвату организованим сакупљањем отпада;
- да прикупи и обради податке о постојећим количинама и врстама отпада које се сакупљају;
- да прикупи и обради податке о развијености селекције и рециклаже отпада у општини;
- да на основу истраженог стања дефинише специфичне циљеве Плана и прецизан садржај Плана;
- да анализира стање, прогнозира развој ситуације, испита варијантна решења и дефинише најбоље опције за поступање у појединим аспектима управљања отпадом;
- да на основу свих претходних активности елаборира планске поставке у области управљања отпадом укључујући и стратегију имплементације Плана;
- да припреми Акциони план реализације Плана управљања отпадом укључујући, уз динамику реализације, и носиоце, односно одговорне за поједине активности.

Радна група је дужна да на заједничким састанцима са Саветом Плана подноси извештаје о раду на Плану, постигнутима резултатима и проблемима на које се наилази у току рада, као и да предложи начине решавања таквих проблема.

3. Савет Плана чине председник, заменик председника и ... чланова које на предлог ..... именује Скупштина општине из области здравства, просвете, привреде, невладиног сектора, правне струке, месних заједница и медија.

Радну групу за припрему Плана чине председник, заменик председника и ... чланова које на предлог ..... именује Скупштина општине из области комуналних делатности, привреде, здравства, просвете, економије, права, геологије, геодезије и саобраћаја, укључујући и представнике месних заједница, медија и невладиног сектора из области екологије.

4. Стручне и административне послове за Савет Плана и Радну групу за припрему Плана обављаће .....
5. Ову одлуку објавити у Општинском службеном гласнику...

СКУПШТИНА ОПШТИНЕ .....

Број ..... од .....

ПРЕДСЕДНИК СКУПШТИНЕ ОПШТИНЕ

# МЕЂУНАРОДНИ ДОКУМЕНТИ И САРАДЊА

---

*Борисав* КНЕЖЕВИЋ  
самостални саветник  
Канцеларија СЦГ за придруживање ЕУ

## ЕВРОПСКИ ЗАЈЕДНИЧКИ ПОКАЗАТЕЉИ ОДРЖИВОГ РАЗВОЈА<sup>1</sup>

### УВОДНЕ НАПОМЕНЕ

**Е**вропска иницијатива „Према профилу локалне одрживости“ – Европски заједнички показатељи покренута је од стране Експертске групе за заштиту животне средине у градовима,<sup>2</sup> а у сарадњи са локалним властима широм Европе.

Иницијатива има за циљ да подржи локалне власти у њиховом раду према одрживости и да осигура објективне и упоредиве информације о напретку према одрживости у целој Европи. Темељи се на скупу заједничких потпуних показатеља који одражавају интеракције између економских, социјалних и еколошких аспеката. Ови показатељи не базирају се на апсолутним мерама, већ су замишљени тако да мере

---

1 [http://www.gdrc.org/uem/footprints/eci\\_final\\_report.pdf](http://www.gdrc.org/uem/footprints/eci_final_report.pdf)

2 Експертска група за заштиту животне средине у градовима формирана је од стране Европске комисије 1991. године како би радила на развоју начина на које би се заштита животне средине могла „уклопити“ у будуће урбанистичке планове. Задатак групе је, такође, да саветује Комисију како да развија урбану екологију унутар еколошке политике ЕУ. Експертска група је 1993. у сарадњи са Европском комисијом покренула пројекат одрживих градова. Ова Експертска група поново је активирана 1999. након усвајања „Комуникације одрживог градског развоја у ЕЗ: оквир за деловање“ (SOM(98)605) у циљу пружања саветодавних услуга, као и развоја урбане еколошке политике на европском нивоу. Група је сада мања и има нови начин рада, који се темељи на мањем броју тематски оријентисаних радних група.

напредак према одрживости, концентришући се на степен промена у односу на проток времена, као и на препознавање праваца и трендова.

Локалне власти широм Европе подстичу се да учествују у овој иницијативи на начин да прихвате Европске заједничке показатеље, да их уклопе у постојеће управне системе и да активно доприносе будућем развоју ових договорених показатеља у пробном периоду.

Учешће се темељи на чињеници да су Европски заједнички показатељи замишљени као допуна постојећим националним или локално дефинисаним показатељима и да учествовање у овој иницијативи није разлог да се прекине са другим, исто тако важним процесима или са заједничким радом са другим интересним групама, као што су грађани, НВО и пословни сектор, који такође деле одговорност за праћење стања у овој области.

## КОНТЕКСТ ЕВРОПСКЕ ПОЛИТИКЕ

Контекст европске политике везан за ову тему може се пратити уназад неколико година од Петог програма активности заштите животне средине и договора у Рио де Жанеиру<sup>3</sup> 1992. и Јоханесбургу<sup>4</sup> до повеље из Алборга<sup>5</sup> (и њена реafirмација у Плану из Лисабона<sup>6</sup> 1996) из 1994. године, Извештаја европских градова за одрживи

Европски заједнички показатељи		фактори одрживости					
Бр.	Главни показатељи – обавезни	1	2	3	4	5	6
1	<b>Задовољство грађана локалном заједницом</b> Г.линд: Просечна задовољност локалном заједницом	X	X		X	X	X
2	<b>Допринос локалне заједнице глобалним климатским променама</b> Г.и.: емисија угљен-диоксида по глави становника	X		X	X	X	
3	<b>Локална мобилност и превоз путника</b> Г.и.: % путовања остварених приватним моторним возилима	X		X	X	X	X

3 <http://www.un.org/geninfo/bp/enviro.html>

4 [http://www.johannesburgsummit.org/html/basic\\_info/unced.html](http://www.johannesburgsummit.org/html/basic_info/unced.html)

5 [http://europa.eu.int/comm/environment/urban/pdf/aalborg\\_charter.pdf](http://europa.eu.int/comm/environment/urban/pdf/aalborg_charter.pdf)

6 <http://www.ceu.cz/edu/ma21/lisbap.htm>

Европски заједнички показатељи		фактори одрживости					
Бр.	Главни показатељи – обавезни	1	2	3	4	5	6
4	<b>Доступност локалних јавних зелених површина и лок. услуга</b> Г.и.: % грађана који живе до 300м од јавних површина већих од 5000м <sup>2</sup>	X		X		X	X
5	<b>Квалитет ваздуха</b> Г.и.: Број (колико пута) прекорачења дозвољеног нивоа честица загађивача у ваздуху	X				X	X

Европски заједнички показатељи		фактори одрживости					
Бр.	Додатни показатељи – произвољни	1	2	3	4	5	6
6	<b>Превоз деце у и из школе</b> Г.и.: % деце која путују у школу колима	X		X	X	X	
7	<b>Одрживо управљање у органима лок. управе и предузећима</b> Г.и.: % предузећа која имају еколошке сертификате у односу на ук.број предузећа			X	X	X	
8	<b>Заштита од буке</b> Г.и.: % популације изложен буци већој од 55 децибела	X				X	X
9	<b>Одрживо коришћење земљишта</b> Г.и.: % заштићених површина	X		X		X	X
10	<b>Производи који подстичу одрживост</b> Г.и.: % људи који купују производе који промовишу одрживост	X		X	X	X	

Фактори одрживости (Европски заједнички показатељи)	
1	<b>Једнакост и социјална укљученост</b> (да је свима омогућен приступ адекватним и фин. приступачним основним услугама, нпр. образовање, запошљавање, енергија, здравство, усавршавање, превоз, становање)
2	<b>Локална управа/јачање управе/демократија</b> (учешће свих сектора локалне заједнице у планирању и процесу доношења одлука на лок. нивоу)
3	<b>Локално-глобалне релације</b> (задовољавање локалних потреба на локалном нивоу, од производње до потрошње, и одрживо задовољавање потреба које не могу бити задовољене на локалном нивоу)
4	<b>Локална привреда (усклађивање вештина и потреба са расположивошћу радне снаге на начин који представља најмању претњу природним добрима и животној средини)</b>
5	<b>Заштита животне средине</b> (увођење еко-системског приступа, минимизирајући коришћење природних извора и земљишта, стварање отпада и емитовање загађивача, унапређење биодиверзитета)
6	<b>Културно наслеђе/квалитет грађевина у окружењу</b> (заштита, одржавање и обнова историјских, културних и архитектонских вредности, укључујући зграде и споменике, унапређујући и штитећи атрактивност и функционалност простора и зграда)

развој из 1996. године, као и Комуникације одрживог градског развоја у Европској заједници: оквир за деловање, у 1998. години.

Политика Европске заједнице о одрживости први пут је уведена 1992. кроз Пети програм активности заштите животне средине, Касније је та политика постала део Амстердамског споразума, којим је достизање одрживог развоја постало један од експлицитних циљева ЕЗ.

На Самиту у Рију 1992, само неколико месеци пре усвајања Петог програма активности заштите животне средине, ЕЗ и земље чланице потписале су протокол Агенде 21.<sup>7</sup> Поглавље 28 Агенде 21 обавезује већину локалних власти у свакој земљи да до 1996. заврше процес саветовања са својим становништвом и да постигну споразум о Локалној агенди 21 у својим заједницама. ЕЗ се обавезала да ће промовисати Локалну агенду 21 као интегрални део договора у Рију.

Предуслов на путу према одрживости јесте потреба мерења учинка градских активности, као и праћење напретка у примени Локалне агенде 21, која је, сама по себи, важан део догађаја након Самита у Рију. Повеља из Алборга (1994), одражава

7 <http://www.un.org/esa/sustdev/documents/agenda21/index.htm>

поменуте потребе, обавезујући локалне власти, потписнике Повеље, на припрему локалних планова активности у правцу одрживости, стварање система и поступака за праћење стања, као и извештавање о напретку. Повеља из Алборга наглашава потребу за коришћењем показатељима одрживости у урбаним срединама, док се у Акционом плану из Лисабона (1996) помиње употреба показатеља одрживости за описивање тренутног стања и мерење постигнутог напретка.

Конференција одрживих градова (1996) промовише употребу показатеља за мерење напретка према одрживости, наглашавајући потребу да се у фокус ставе не само физички показатељи одрживости, већ и развој показатеља о одрживости стила живота у смислу изједначавања физичке одрживости са социјалним благостањем.

Кроз Комуникацију о одрживом градском развоју у ЕУ: оквир за деловање<sup>8</sup> (1998.COM(98)605), Европска комисија је указала на важност правилног процењивања постојећих и планираних активности, које подржавају локалну одрживост и праћење напретка на примени Локалне агенде 21. Такође, Комуникација је као циљ своје политике издвојила смањење еколошког трага. При томе се усмерила на потребу проналаска начина за мерење трагова и повезивање смањивања утицаја на животну средину са процесима везаним за Локалну агенду 21.

Упоредо са развојем на нивоу европске политике, било је захтева са локалног нивоа за „стандардним“ показатељима, који омогућавају одређени степен поређења између различитих градова и насеља. Такви показатељи били би додаток „специфичним“ показатељима, који су везани за локална питања и циљеве и који се, наравно, разликују од једног до другог локалитета. Поред тога, Светски савез уједињених градова недавно је позвао на „вертикално партнерство“ између локалних власти и тела као што је Европска комисија, у коришћењу показатеља.

## ЦИЉЕВИ И ЗАДАЦИ

„Према профилу локалне одрживости – Европски заједнички показатељи“ јесте иницијатива покренута са циљем да испуни горенаведене потребе. Уз помоћ резултата других битних пројеката она прикупља постојеће искуство и ствара нову, целовитију праксу за праћење стања.

Иницијатива има за циљ да подржи локалне власти у раду према одрживости и да осигура циљеве и упоредиве информације о напретку према одрживости на ширем европском простору.

Из перспективе локалних власти, иницијатива ће осигурати практична средства којима ће се мерити напредак према одрживости у циљу да се омогући даљи развој локалних процеса и иницијатива за промовисање одрживости и разумевање о томе како локална заједница функционише у односу на окружење, омогућавајући јој да препозна своје снаге и слабости, као и да учи на примерима других, где год је то могуће.

---

8 (COM(&1998) 605)

У будућности ће ова иницијатива сигурно интензивирати своје активности и повећати средства која су јој на располагању с циљем да се подрже напори на локалном нивоу. Она ће служити као средство за процењивање иницијатива као што је Европска награда за одрживе градове и сви програми из ње произашли, као нпр. База података добре праксе у управљању градовима и одрживошћу. Тиме ће омогућити објективније препознавање праксе каква би требало да се спроводи у целој Европи. Са упоредивим информацијама, које укључују мерење напретка и препознавање трендова, локалне власти ће имати вишеструке користи од ових активности и средстава.

## ИСТИЦАЊЕ ПРИНЦИПА И ПРЕТПОСТАВКИ

Велики број принципа и претпоставки послужило је као водич у развоју ове иницијативе. Шта представљају показатељи локалне одрживости, како остварити бољу праксу за праћење стања и како се може постићи упоредивост, нека су од постављених питања. Главна филозофија, покретач ове иницијативе јесте то да одрживи град није само град са високим остварењем еколошких стандарда. Показатељи локалне одрживости морају ићи корак даље од традиционалних показатеља еколошке заштите и појединачног приступа у којем показатељи одрживости означавају показатеље организоване по индивидуалним темама везаним за екологију, економске и социјалне аспекте, али без наглашавања веза између ових тема. Како би се направио истински напредак према модернијој и бољој пракси за праћење стања, било је потребно прихватити изазов да се препознају историјски показатељи локалне одрживости, односно целовити показатељи који оцртавају интеракцију између економских, социјалних и еколошких аспеката.

С обзиром на то да овај пројекат тежи новој и бољој пракси за праћење стања, претпостављено је да се показатељи морају темељити на најновијим достигнућима, као и да ће ова нова пракса вероватно унети потребу за променама у прикупљању података. Схватање да постоји потреба за изменама у процесима прикупљања података, захтева корак у процесу унапређивања текуће праксе, а не препреку увођењу нових целовитих показатеља.

Поређење се темељи на релативним, а не на апсолутним мерама. Фокус је на степену промене током времена, као и на препознавању смерова и трендова. Дакле, оно што се пореди јесте „постигнути напредак“, а не „стање ствари“. Претпоставка лежи у чињеници да апсолутно свака локална заједница може радити према одрживости, без обзира на полазну тачку, а дужина пута коју мора прећи небитна је. Битно је предузети примерене акције, примерене у смислу да се локалне заједнице крећу у правом смеру. Дакле, ова иницијатива има за циљ да мери помак према одрживости.

## ПРОЦЕС И МЕТОДОЛОГИЈА

Радна група Експертске групе за заштиту животне средине у градовима одговорна је за развој иницијативе. Задаци радне групе били су:

- анализа градских показатеља и метода везаних за еколошку праксу развијених у оквиру других пројеката;
- процена њихове прикладности за употребу широм Европе и важност за локалну одрживост;
- давање предлога за заједнички скуп показатеља локалне одрживости, везано за еколошки траг.

Задатак је обављен у уској сарадњи са Групом локалних власти успостављеној да би се осигурало активније укључење што већег броја локалних власти у дефинисању показатеља и договора о њима. Задаци Групе локалних власти укључили су подршку и допринос раду радне групе на начин да су:

- снабдевали радну групу материјалом везаним за практична искуства за израду извештаја о најновијим достигнућима;
- деловали као саговорник, надзорни орган и проценитељ предлога радне групе.

Европска комисија и Европска агенција за заштиту животне средине учествовали су својим активностима у олакшавању спровођења овог пројекта.

Радна група, која је са радом почела у пролеће 1999. године, састала се шест пута. Први задатак јој је био да одреди критеријуме по којима би се одабирали целовити показатељи. У ту сврху развијени су и општи критеријуми одрживости тако да је креирана нова заједничка методологија за одабир и развој показатеља. Током лета 1999. радна група је обавила припреме, односно анализу постојећих иницијатива и пројеката утемељених на договореној методологији. Главна идеја била је да се узму у обзир дотадашња искуства са локалног нивоа, кад су у питању целовити показатељи, и да се допуне модификованим верзијама постојећих или потпуно нових показатеља онде где је то потребно.

Ова анализа радне групе била је темељ за „први предлог за заједнички скуп показатеља локалне одрживости“. Листа од укупно 18 показатеља била је главна тема тронедељних разговора са Групом локалних власти у септембру 1999. године. Од 23 локалне власти које су тада биле укључене у Групу локалних власти, одазвало се 15. Повратна реакција била је изненађујуће позитивна, са јасном поруком подршке пројекту. Детаљни коментари примљени од локалних власти били су конструктивни и од велике помоћи при преласку на следећу фазу процеса.

Након првих консултација радна група је прегледала листу показатеља и дала Групи локалних власти „други предлог“, који се састојао од укупно 20 показатеља. Други предлог био је главна тема петодневне јавне расправе која се завршила половином новембра 1999. године. Током овог периода примљена је 41 реакција, 32 од стране локалних власти и 11 из европских земаља (од којих су 10 тада биле чланице ЕУ). И овог пута повратна реакција је била позитивна и корисна што је радној групи омогућило довршење листе показатеља и припрему детаљне методологије, чиме се осигурало да се прикупљање података и праћење стања обављају по критеријуму упоредивости.

Иницијатива „Према профилу локалне одрживости – Европски заједнички показатељи“ довршена је у децембру 1999. године. Тиме је све било спремно за усва-



јање и службени почетак иницијативе на Трећој европској конференцији о одрживим градовима у Хановеру, у фебруару 2000. године.

## БУДУЋИ КОРАЦИ

Ова иницијатива није краткорочни пројекат, већ почетак дуготрајног процеса у којем ће се поступно усавршити праћење напретка према одрживости и прикупити објективне и упоредиве информације о локалној одрживости широм Европе. Током времена, пракса коришћења „прве генерације“ Европских заједничких показатеља локалне одрживости допринеће развоју уравнотеженијих и комплетнијих средстава праћења на темељу напредније заједничке методологије. Локалне власти које су већ прихватиле Европске заједничке показатеље учествују у пробном периоду и биће део процеса у коме ће се побољшавати нова средства за праћење стања.

Нова средства биће од помоћи у доношењу одлука на локалном нивоу и показаће на који начин урбане средине доприносе одрживости у Европи. Тиме ће се приближити реализацији целовитије праксе управљања и праћења стања.

Тимо ЛИНКОЛА

Директор међународних пројеката

Удружење финских локалних и регионалних власти

## ФИНАНСИЈСКА КОНТРОЛА И СУКОБ ИНТЕРЕСА У ФИНСКИМ ОПШТИНАМА

### ОПШТЕ НАПОМЕНЕ

**П**рема организацији Транспаренси Интернешнал, Финска је најмање корумпирана земља на свету. Такође заузима веома добро место по конкурентности међу земљама у свету. Конкурентна способност Финске се у великој мери заснива на поузданости и нивоу услуга које пружа њена државна управа.

У 432 финске општине има 426 000 запослених и имају укупно 12 176 чланова у општинским већима. **Просечна општина има 12 000 становника, 986 запослених и 28 чланова у већу.** Највише тело општине је Општинско веће, чији се чланови бирају на локалним изборима сваке четири године. Пословима финских општина руководи професионалац, општински менаџер кога именује Општинско веће. Припремом и спровођењем одлука Општинског већа у Финској руководи Општински (извршни) одбор, који чине локални политичари. Поред тога, општине имају и неколико разних комисија. Општина има неколико одељења. Општинске услуге обухватају све државне болнице и здравство, образовање, укључујући и стручно образовање, широк спектар социјалних услуга, разне техничке услуге и услуге заштите животне средине, услуге културе и услуге везане за слободно време.

Финци верују својој општинској управи и доносиоцима одлука. Интересантно је, међутим, видети на који начин је ово поверење стечено. Један део поузданости општине лежи у томе да се сваке године редовно контролише њено управљање финансијским средствима. Документа о финансијским средствима општине и њиховој контроли јавна су документа доступна свакоме. Људи који имају лични интерес у одређеним стварима искључују се из процеса одлучивања о тим питањима.

Да би се разумела финансијска контрола у Финској, битно је подсетити на то да општине у Финској имају **самоуправу**. Самоуправа значи да општине раде под руководством општинских већа која се бирају на демократским локалним изборима. Ова већа сама одлучују о томе како да управљају буџетом и услугама. Они треба да послују у складу са важећим законима, али, у принципу, **државни органи не контролишу општинско управљање финансијским средствима**, нити општинске буџете, оперативне планове или извештаје. Већина општинског прихода се заснива на решењима општинског већа и важећих закона. Могућност да државни званичници одлучују о трансферу државног новца општинама крајње је ограничена. Државне субвенције се заснивају на математичкој формули која не предвиђа појединачна питања

одређене општине. Покрајинска влада нема могућности да интервенише у питањима било које општине, осим у случајевима када општина крши закон или у случају нечије писмене жалбе покрајинској влади. Гувернер не може да одлучује о државним субвенцијама општини. Документа и одлуке општине су јавне и житељи општине имају широко право да се против истих жале. Грађани могу лако да испитају законитост било које општинске одлуке и да се жале покрајинском суду. У Финској, **контрола општине припада углавном грађанима и самој општини**. У многим другим земљама државни органи ближе контролишу општине него у Финској.

Најзначајнији документ на којем се базирају општинске активности и контрола њеног рада и финансија јесте **општински буџет**. Општинско веће усваја буџет једном годишње пред крај сваке календарске године за следећу годину. Буџет чини део **финансијског плана за следеће три године**. Ова документа такође обухватају **циљеве општинских активности и финансија** за планирани период. На овај начин финансијски и оперативни план општине увек покрива следеће три године, али се ажурира сваке године.

Захваљујући чињеници да је планирање општинског рада и финансија комбиновано са изработом буџета, општински буџети у Финској су прилично информативни. На пример, у делу који се односи на заштиту предшколске деце, буџет, поред укупних износа оперативних трошкова и инвестиција, обично обухвата и процену тога како се креће укупан број деце у том добу, како се креће број деце у предшколским установама за дневни боравак деце и како се крећу јединачни трошкови по детету годишње у планском периоду од три године. Буџет такође може да обухвати калкулације трошкова пројектовања и изградње предшколске установе за дневни боравак деце или затварања постојеће установе. На такав начин, при читању буџета, члан већа и грађани могу да разумеју шта буџет значи за локалне услуге. **Мерење количине, квалитета и јединачних трошкова општинских услуга** представља средства управљања, планирања и контроле у општини.

У поређењу са другим земљама, финске општине имају широки опсег задатака и одговорности. То такође значи да имају прилично велике буџете. Укупан износ општинских буџета у Финској износи, отприлике, исто онолико колико и државни буџет. У 2004. општински буџети у Финској били су на просечном нивоу од 5500 евра/по становнику/годишње.

Године 1997. финске општине су почеле да се придржавају општег закона о **књиговодству**. Овај закон је исти и за приватна предузећа и било коју организацију која се бави књиговодством. На такав начин се финансијски резултати и финансијски положај општине могу проценити уз исте критеријуме као и приватна предузећа. На такав начин општине на јасној основи могу проценити да ли је боље да услуге пружа општинска организација или да се услуге купују од приватног пружаоца услуга.

Сваке године Општински одбор треба да припреми **финансијске извештаје** о претходној календарској години на одобрење од стране Општинског већа. Финансијски извештаји обухватају неколико докумената. То су **извештај о пословању** општине током календарске године, **преглед буџета, биланс успеха, извештај о променама финансијске позиције, биланс стања и његови анекси**.

**Извештај о пословању** обухвата извештај Општинског одбора о спровођењу пословних и финансијских циљева које је одредило Општинско веће у току финансијске године и преглед буџета.

**Преглед буџета** упоређује одобрени буџет за календарску годину са спровођењем буџета, активност по активност. Преглед обухвата пословање, добит и губитке, инвестиције и финансирање.

**Биланс успеха** даје финансијски резултат буџетског периода тако да у форми одузимања представља приходе и расходе према њиховој класификацији. Биланс успеха приказује да ли је било довољно прихода да би се покрили трошкови пружања услуга. Све општине у Финској се придржавају исте стандардне структуре биланса успеха.

**Извештај о променама финансијске позиције** обухвата финансирање дохотка према билансу успеха, инвестиције, финансирање капитала и друге промене финансијске позиције општине. Припрема извештаја о изменама финансијске позиције у свим финским општинама заснива се на заједничком упутству.

**Биланс стања** показује имовину, капитал, дуговања и друге финансијске обавезе на крају обрачунског периода. Биланс стања приказује финансијско стање општине на крају обрачунског периода. Биланси стања свих финских општина придржавају се исте стандардне структуре.

Потребни **анекси** уз разна документа који се односе на финансијске извештаје дефинисани су у националном упутству за све општине, које је објавила Општинска служба обрачунског одбора утврђена од стране Министарства трговине и индустрије.

**Имовина** општине се класификује у билансу стања у основна средства, потрошна и финансијска средства. **Основна** средства могу обухватити, на пример, земљиште, зграде, трајне конструкције, опрему, машине и компјутерски софтвер. **Потрошна средства** обухватају артикле за испоруку или потрошњу као такве или након прераде. Потрошна средства могу обухватити, на пример, материјал и робу. **Финансијска средства** обухватају готов новац, банкарске депозите, хартије од вредности и кредите. **Вредност средстава** је приказана у укупним износима у билансу стања, али анекси биланса стања треба да прикажу збирни попис општинске имовине. Свака општинска служба води евиденцију општинске имовине под контролом службе. Ако се имовина прописно не евидентира, а одговорност управе за имовину није прописно дефинисана на конкретна запослена лица, постоји опасност да нека средства могу да нестану. Вредност средстава у билансу стања одређује се према њиховој набавној вредности или номиналној вредности. Вредност средстава се може умањити према старости имовине. То се евидентира као амортизација књиговодствене вредности. Евентуално повећање вредности средстава евидентира се у финансијском извештају само када се средство испоручи.

Буџет, оперативни и финансијски план и финансијски извештај јесу **јавна документа** у која свако може да има увид и добије копију истих. Локална штампа у Финској активно прати документа и дискусије већа о општинским финансијама.

## ФИНАНСИЈСКИ НАДЗОР И КОНТРОЛА У ОПШТИНАМА

Свака општина треба да има поуздан **финансијски контролни систем**. Овај се контролни систем може поделити на унутрашњу и спољну контролу.

Главни принципи система контроле и надзора дефинисани су у финском **Закону о локалној управи**. Међутим, **Закон о рачуноводству** и **Уредба о рачуноводству** такође се узимају у обзир. **Добра ревизорска пракса** се базира на закону, али и на препорукама Општинске службе рачуноводственог одбора, препорукама Удружења финских локалних и регионалних органа власти о књиговодству, као и на упутствима државних органа који су задужени за државне субвенције и Статистичког завода. Постоји неколико добрих **приручника** у Финској о општинском финансијском управљању, књиговодству и финансијској контроли. Фински добављачи софтвера нуде општинама **софтвер** који помаже у књиговодству и даљем праћењу финансија у општинама.

Свака општина треба да има своје интерне **прописе о општинској служби и општинској управи**. Управни пропис је од већег значаја за надзор и контролу општинских финансија и може да обухвати релевантне чланове. Већина финских општинских већа је, међутим, усвојила посебне **прописе о финансијској контроли**. Удружење финских локалних и регионалних власти објавило је моделе за ове прописе. Општине се успешно придржавају тих модела, али прецизирају детаље као што је број чланова надзорног одбора, итд. према локалним потребама. Општински пропис о финансијској контроли не сме да одступа од закона или да мења добру ревизорску праксу.

### *Унутрашња контрола*

Унутрашња контрола је стални део непрестаног управљања и надзора општинских активности и финансија. Унутрашња контрола настоји да:

- гарантује резултате активности,
- гарантује спровођење договорених циљева,
- гарантује поузданост књиговодства и информативног система,
- контролише управљање имовином,
- контролише коришћење финансијских средстава,
- гарантује правилно функционисање система управљања ризиком,
- гарантује поштовање датих правила и упутстава.

Посебни предмет унутрашње контроле јесу набавке, исплата плата, смањења и повраћај ПДВ-а, сигурност информационих система и плаћања финансијске подршке и помоћи.

Општински одбор је одговоран за организовање унутрашње контроле, а општински менаџер за њено спровођење. Унутрашњу контролу врши актуелно руководство (општински менаџер, управници одељења) или служба интерне ревизије

која им помаже, а која постоји у већим општинама. **Служба интерне ревизије** припрема анализе, процене, препоруке, савете и информације о активностима које контролише.

Уколико служба интерне ревизије установи икакве недостатке или проблеме, она одмах о томе обавештава актуелно руководство општине које предузима неопходне мере.

Званични ревизор општине ће у свом годишњем извештају о ревизији навести да ли је унутрашња контрола у општини прописно организована.

Служба интерне ревизије обично има од једног до три стално запослена лица у граду у Финској који има од 40 000–100 000 становника. Мање општине, са мање од 40000 становника, обично немају такве службе, и те задатке обавља спољни стручњак или предузеће за финансијску контролу. У малој општини, унутрашњој контроли је потребно, на пример, две недеље рада годишње. Званичном ревизору општине није дозвољено да ради на задацима унутрашње контроле у истој општини.

### *Спољна контрола*

Спољна контрола је независна од актуелног руководства општине. Свака општина у Финској именује за спољну контролу свој Ревизорски одбор и финансијског ревизора, где један и други имају своје посебне задатке.

### *Ревизорски одбор*

Општинско веће, на почетку свог мандата, за целокупан период од четири године, именује **Ревизорски одбор** који врши контролу општинске управе и финансија. Задужења Контролног одбора и даље трају све до окончања контроле последње финансијске године Општинског већа. Председник и заменик председника Одбора су чланови Општинског већа. Сама општина може да донесе одлуку о броју чланова Одбора. Сви његови чланови могу бити чланови Већа, али неки могу бити и ван Већа. Као и у било којим другим општинским одборима, мушкарци и жене имају 40 одсто удела у броју чланова. У Финској се чланство у одборима дели између различитих политичких партија према њиховом броју места у Општинском већу. Према томе, Ревизорски одбор, као и друге општинске одборе, чине представници многих, па и малих, партија. Преко Ревизорског одбора представници свих партија добијају потребне информације за своје политичко надметање. Отворени разговор о управљању финансијама општине добар је за демократију и унапређење активности.

Ревизорски одбор припрема одлуке о контроли општинске управе и финансија општине за Општинско веће. Питања која се припремају јесу, на пример, избор ревизора и одлуке о Извештају ревизора.

Кључни задатак Ревизорског одбора јесте то да процени да ли су постигнути оперативни и финансијски циљеви које је поставило Општинско веће. Одбор треба да обрати пажњу на прикладност одређивања активности, уобичајени начин обављања посла и обезбеђење услуга. Ревизорски одбор о својој процени ради

**извештај о процени.** Извештај о процени се базира на финансијским извештајима општине, укључујући извештај о пословању који припрема Општински одбор. Извештај о процени представља мишљење Ревизорског одбора о резултатима Општинског одбора и општинске управе у имплементацији задатака постављених од стране Општинског већа. Извештај о процени се доставља Општинском већу на сас-танку на коме се расправља о финансијским извештајима, као посебна тачка дневног реда. У току финансијске године могу се појавити одређена питања која Ревизорски одбор одмах прослеђује Општинском већу на увид и на одлучивање.

У пракси, Ревизорски одбор сноси политичку одговорност за одговарајућу ревизију у општини. Заједно са већем, Одбор је одговоран за обезбеђење довољних средстава за ревизију према доброј ревизорској пракси. Ревизор врши ревизију, припрема извештај о ревизији и правно је одговоран за ревизију и њен квалитет.

## *Ревизор*

На предлог Ревизорског одбора Општинско веће, на почетку свог мандата за читав период од четири године, именује једног или неколико ревизора за ревизију општинског пословања и финансија. Такав **ревизор** је јавно одговоран за законитост свог деловања. Важећи мандат општинских већа у Финској је сада за период 2005–2008. Ревизор је појединац стручњак или предузеће ког ангажује национални Ревизорски одбор (овлашћени ревизор или овлашћено предузеће за ревизију). Уколико се ради о предузећу, оно треба да именује овлашћеног ревизора за одговорног ревизора. У локалним прописима за финансијску контролу већине финских општина стоји да треба да се ангажује овлашћено предузеће за ревизију. При крају 2004. године, на националној листи овлашћених ревизора налази се 216 овлашћених ревизора и 11 овлашћених предузећа за ревизију.

Најпознатије предузеће за општине у овој области је **Аудијатор Лтд**, чији је власник Удружење финских локалних и регионалних власти. Седамдесет одсто финских општина су клијенти тог предузећа. Оно има 90 ревизора специјализованих за општинску ревизију у различитим деловима земље. У пракси, општине обезбеђују услуге ревизије путем конкурса на коме учествују различите организације. За општине је важно да ангажују ревизоре који су специјализовани за општинске финансије и који познају општинске законе и пословање.

Аудијатор има велико искуство на ревизорским пројектима у Европској унији.

Ревизија је начин добијања поуздане и стручне процене пословања, књиговодства и финансијских извештаја општине. Добри Ревизорски обичаји захтевају слободу деловања при извршењу задатка без спољног утицаја, самосталност. Таква **самосталност** је предуслов да ревизор изврши своје задатке. Самосталност ревизора је подржана прописима о његовој подобности и дисквалификацији, уз јавну одговорност за законитост свог деловања.

У случају потребе, Општинско веће и Ревизорски одбор могу да издају посебна **упутства за ревизоре**. Он/она ће их се придржавати уколико нису у супротности са законом, општим актима општине и добрим Ревизорским обичајима. Пошто је

ревизија задатак и одговорност ревизора, евентуална упутства се могу односити само на одређене детаље а не генерално на тај задатак. Ревизор има право да учествује на састанку Ревизорског одбора. У циљу обезбеђења добре сарадње, препоручује се да на почетку свог рада ревизор представи план ревизије за период пословања од четири године. На такав начин Одбор може да предочи намеру повећања ефикасности ревизије у одређеним посебним кључним областима повећањем радног времена за ревизију. Током финансијске године могу се појавити одређена питања или области за које Ревизорски одбор буде сматрао да захтевају детаљнију ревизију.

У границама добре ревизорске праксе, ревизор ће размотрити:

- да ли се локалним органима управља у складу са законом и одлукама Већа;
- да ли су финансијски извештаји и консолидовани биланс стања локалних органа сачињени у складу са правилима и прописима припреме финансијских извештаја и да ли пружају тачне и адекватне информације о пословању, финансијама, финансијским новим околностима и финансијским обавезама у току финансијске године;
- да ли су информације, дате на основу и за коришћење државних субвенција, тачне;
- да ли је унутрашња контрола локалних органа власти прописно организована.

Ревизија обухвата и процену управљања општинском имовином. Ревизор, на пример, може да провери да ли је инвентар општинске имовине у реду и да ли наведена средства, опрема и алат постоје и да ли су функционални.

Ревизор у свом **Ревизорском извештају** наводи да ли се финансијски извештаји општине могу усвојити и да ли се одговорни општински органи могу ослободити одговорности. Уколико ревизор установи да су општински органи деловали у супротности са законом или одлукама Општинског већа, он ће уложити жалбу против одговорних органа.

**Одговорни општински органи** у општини обухватају Општински одбор, општинског менаџера и начелнике разних одељења. Ови су руководиоци одговорни и за активности запослених лица у тим одељењима. **Ослобађање од одговорности** значи годишњу одлуку Општинског већа да су одговорни општински органи у току финансијске године руководили општинским финансијама на прихватљив начин или да су евентуални недостаци исправљени пре ослобађања од одговорности. Пошто се донесе одлука о ослобађању од одговорности, више неће бити могуће да се уложе жалбе или захтеви против одговорних општинских органа. Међутим, евентуална кривична одговорност неће бити умањена чак ни у случају да су одговорни органи ослобођени од одговорности за извештаје.

Уколико Ревизорски одбор или ревизор утврде да је неко, ко је био задужен за општинске финансије, евентуално извршио **кривично дело** при том задатку, они одмах морају да проследе такав случај полицији ради истраге. Уколико ревизор не поступи на овакав начин, то ће се сматрати као несавесно обављање дужности, прикривање кривичног дела, а и сам ревизор се оптужује за кривично дело и може лично одговарати.



Ревизија не може обухватати критику против прикладности правно важећих одлука Општинског већа. Међутим, ревизор може дати мишљење о евентуалним недостацима или неочекиваним дејству циљева, у припреми и имплементацији одлука.

После ревизије ревизор доставља свој извештај о ревизији Ревизорском одбору. У случају да извештај садржи **примедбе**, Ревизорски одбор тражи објашњење од одговорног органа и коментар Општинског одбора. Ревизорски одбор процењује примедбе, објашњење и коментар Општинског одбора и даје предлог Општинском већу у погледу усвајања финансијских извештаја и ослобађања одговорних општинских органа од одговорности. Уколико је то могуће, предлог садржи и саопштење о начину практичне накнаде евентуалне штете и врсти казне или предузимању дисциплинских мера против одговорног општинског органа који је одговоран за штету. Комплетан Ревизорски извештај и предлог ревизора о ослобађању од одговорности достављају се Општинском већу чак и ако Ревизорски одбор припрема предлог о ослобађању од одговорности за Општинско веће.

Ревизорски извештај, објашњења, коментари и одлуке Ревизорског одбора и Општинског већа представљају **јавна документа**. Евентуалне грешке у финансијском пословању представљају погодан материјал за локалну штампу, радио и политичке расправе. Када грађани сазнају да је одређена политичка група направила озбиљне финансијске прекршаје или злоупотребила средства, они обично не подржавају такву групу на следећим изборима. Општинске одлуке се углавном доносе у комисијама, Општинском одбору и Већу, тако да све политичке групације учествују у одлукама. У таквим случајевима може бити тешко доказати да је кривица једне групе за евентуалне проблеме већа од кривице других група.

Према Закону о књиговодству, Општински одбор доставља финансијске извештаје у периоду од три месеца након финансијске календарске године, у ствари, до краја марта сваке године. Према Закону о локалној самоуправи, ревизор врши ревизију пословања, књиговодство и финансијске извештаје општине до краја маја. Финансијски извештаји се достављају Општинском већу до краја јуна након финансијске године.

У финском граду, зависно од његове величине, ревизору годишње треба 20–200 радних дана за ревизију. За ревизију у некој малој сеоској општини, можда му треба 10 радних дана. За трошкове ревизије, на нивоу накнада у Финској потребно је из општинског буџета око 450евра/по радном дану. Трошкови ревизије износе мање од 0,01 одсто од укупног износа општинског буџета. Улагањем у општинску ревизију, општина може вишеструко да уштеди.

Генерално је унутрашња контрола у финским општинама уређена тако добро да ревизори подносе примедбе у мање од 10 одсто својих извештаја о ревизији. Већина мањих проблема у финансијском пословању може се решити саветодавним препорукама наведеним у Записницима о извршеној ревизији.

Годишње се открију јасне грешке или злоупотребе средстава у финансијском пословању у 20–30 општина од укупног броја од 432 општине у Финској. За мање од 10 случајева се покреће судски поступак.

Годишње се у Финској деси да је око 10 општинских менаџера приморано да напусти свој положај. Када Веће отпусти општинског менаџера, оно треба да у своју одлуку унесе разлоге за то. Разлог за отпуштање општинског менаџера може бити лоше финансијско пословање или неспособност за руковођење општинском организацијом.

### *Ревизија групе*

Закон о локалној самоуправи не садржи одредбе о ревизији групе. Општинска група обухвата општину и општинска предузећа у којем општина има више од 50 одсто удела. Већина финских општина примењују прописе који важе за групе у којима се наводи да општинска предузећа користе услуге истог ревизора или ревизорске куће као и општина. Закон о ревизији, који не важи за општине и општинске групе, захтева да приватна зависна друштва неке компаније користе услуге барем једног истог ревизора као и њихова матична компанија. Уколико одговорни ревизор општине није именован за ревизора општинског предузећа, потребне везе у оквиру групе не могу бити прописно обухваћене ревизијом.

Финансијски извештаји општине треба да обухвате биланс стања општинске групе, укључујући анексе. На такав начин Општинско веће, при усвајању финансијских извештаја, укључујући биланс стања општинске групе, истовремено одлучује о финансијама општинских предузећа. Као и у свакој општини, и у сваком општинском предузећу ревизија се врши сваке године.

Унутрашња контрола општинских предузећа, као што су компаније за некретнине, водовод и енергетику, у надлежности је одбора ових предузећа који се именују на Скупштини акционара. Општински одбор бира општинске представнике за Скупштину акционара. Скупштина акционара одлучује једном годишње о буџету, финансијским извештајима и ослобађању Одбора предузећа од одговорности.

## СУКОБ ИНТЕРЕСА

Поузданост општине у односу према њеним становницима значи да доносиоци одлука и званичници врше своје дужности неутрално и у корист становника, а не у њихову корист. То се гарантује финским законом о локалној самоуправи у члановима о дисквалификацији.

**Изузеће или неспособност за одлучивање** значи такав однос између лица и питања или заинтересованих лица који угрожава неутралност у третирању одређеног питања. У Финској изузето лице не учествује у одлуци или припреми питања у вези са којим је изузето. Уколико изузето лице учествује у припреми или одлуци, одлука је противправна и обично се може укинути подношењем жалбе покрајинском суду. Било који становник општине може да уложи такву жалбу у року од месец дана од дана доношења одлуке. За члана Општинског већа је значајно да избегне учествовање у припреми и одлучивању о питању у вези са којим је изузето. Исто важи и за чланове одбора у вези са питањима о којима је коначну одлуку донео одбор. Исто важи и за сва запослена лица и званичнике општине.

**Изузеће члана Општинског већа врши се** у вези са питањем које се тиче директно њега/ње или лица које је блиско повезано са њим/њом. Да ли се питање тиче члана већа или лица које је блиско повезано са њим/њом, то треба да се разјасни за сваки случај посебно. За изузеће се може генерално очекивати да питање има или може имати директан утицај на положај члана општинског већа или на лице које је блиско повезано са њим/њом.

Неспособност за одлучивање члана Општинског већа јасна је, на пример, код питања која се тичу приватних правних односа између општине и њега/ње или његових/њених блиских сродника, на пример, продаја, уговори, финансијски захтеви или неплаћени рачуни. Међутим, чланство одборника у управном телу организације обично не чини одборника неспособним да се бави питањем организације на сас-танку Општинског већа.

Изузеће **другог изабраног званичника осим члана општинског већа, општинског службеника и ревизора** уређено је законом о државној управи. Сходно томе, **разлози за изузеће су:**

- такво лице или лице које је блиско повезано са њим/њом јесте заинтересовано лице; заинтересовано лице је оно лице чијег се интереса или дужности то питање тиче;
- такво лице или лице које је блиско повезано са њим/њом помаже или представља заинтересовано лице или лице које се посебно може окористити или изгубити решењем тог питања;
- решење питања може донети посебну корист или губитак таквом лицу или лицу које је блиско повезано са њим/њом;
- лице се налази у служби или уговорном односу са заинтересованим лицем или лицем које може очекивати посебну корист или губитак од решења тог питања;
- такво лице или лице блиско повезано са њим/њом јесте члан управног или административног одбора или релевантног тела или генерални директор или је на истом положају у таквој једној организацији, фондацији, државном предузећу или установи, које је заинтересовано правно лице или које може очекивати посебну корист или губитак од решења тог питања;
- поверење у неутралност лица је угрожено због других посебних разлога.

Такви чланови одбора општинског предузећа, који су изабрани у одбор као представници општине, изузимају се из доношења општинских одлука о општинском предузећу.

Примери јасних повреда везаних за изузеће јесу:

- Градоначелник сачињава и потписује уговор о продаји земљишта или објекта који су у власништву општине својој жени.
- Члан општинског стамбеног одбора учествује у одлуци по којој општина изнајмљује стан његовом сину.
- Генерални директор грађевинске компаније, као члан Општинског већа, учествује у одлуци о додели грађевинског пројекта компанији којом он руководи.

Изузетом лицу није дозвољено да учествује у поступку одлучивања о том питању нити да буде присутан током тог поступка. Изузеће се односи на све фазе поступка, као што је иницијатива, припрема, одлука и спровођење. Чисто технички послови, као што је куцање или копирање, нису забрањени. Изузеће са састанка већа значи да члан већа треба да напусти своје место. Пошто је према закону састанак Већа јаван, изузети члан већа не треба да напушта собу за састанке. Уместо изузетог руководиоца, о задатку се брине квалификовани заменик, а уместо изузетог члана већа позива се квалификовани заменик. Заменик изабраног представника може се позвати да учествује на састанку вези са само једним питањем.

**Објава**, процена и одлука о изузећу припада на првом месту самом том лицу. Уколико је случај нејасан, боље је да се избегне учешће. Уколико неко зна да је изузет или није сигуран у вези са својим изузећем, може сам да пружи информације о том питању. Општинско веће или Одбор одлучује о изузећу својих чланова. Сама та особа неће учествовати у одлучивању о свом изузећу. На састанку то лице може да објави своје изузеће и да се повуче из тог случаја. Повлачење лица и разлог за дисквалификацију треба да се наведу у записнику са тог састанка.

Према Закону о државној управи, **лица блиско повезана са неким лицем** јесу:

- 1) брачни друг, дете, унук, брат или сестра, родитељ, деда или баба или друго лице које му је посебно блиско или брачни друг таквог лица;
- 2) брат или сестра родитеља или њихов брачни друг, дете сестре или брата и бивши брачни друг;
- 3) дете или унук, брат или сестра, родитељ и деда или бака брачног друга или брачни друг таквог лица и дете брата или сестре брачног друга.

Брачни друг обухвата брачног друга и људе који живе невенчано или као регистровани пар. Лице које је посебно блиско са тим лицем у његовом/њеном животу заузима одговарајуће место као члан породице или горенаведена лица. Лица наведена у члану 2) обухватају ујака/стрица и тетку тог лица, али не и њихову децу, рођаке.

Финансијска контрола и поштовање прописа о изузећу јесу дневни редовни поступци у општинама. О овим се питањима много не дискутује и по том питању нема већих супротстављања. Правила и контрола покушавају унапред да спрече евентуалне проблеме. Финске општине су прилично успешне у избегавању проблема, јер људи имају поверење у општине и општинске услуге. Свакако да има и конструктивне критике која је такође потребна.

С ѿална конференција градова и оишиина је 2002. године добила од Инстиитиуиа за оиворено друштво (OSI) право да иреведе и објави на српском језику „Приручник за израду иредлоа 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 ириме- рака и веома брзо је подељен. Како овај ириручник садржи посебан осврћ на пројекте локалне самоуправе, одлучили смо да његове делове објављује- мо у наставцима у Правном билтјену. У ирвом броју Правној билтјена објавили смо ирви део Приручника који садржи саветје и уиуиствја за ирве кораке у ироцесу иредлаања пројеката, у друом броју иредствјавили смо друи део иосвећен ироблему иражења финансијских средствја за ре- лизацију пројеката. Овој иуиа објављујемо ирећи и чеиврћи део који се односе на остјале аспектје финансирања и начин иодношења иријаве за доделу финансијских средствја.

Цео итекст ириручника можеије наћи на веб-сајту Сѿалне конфе- ренције градова и оишиина ([www.skgo.org](http://www.skgo.org)).

## ПРИРУЧНИК ЗА ИЗРАДУ ПРЕДЛОГА ПРОЈЕКТА

Трећо део: ОСТАЛИ АСПЕКТИ ФИНАНСИРАЊА

### I. КАКО САСТАВИТИ ЗАЈЕДНИЧКИ ЗАХТЕВ ЗА ФИНАНСИРАЊЕ (ЗАЈЕДНИЧКЕ ПРИЈАВЕ НА КОНКУРС)

#### *Заједничке иријаве у земљи*

Релативно је лако сачинити заједнички захтев или пријаву у истој земљи, под условом да су предлагачи спремни на поделу информација и одговорности са инсти-

тутом, универзитетом, школским центром са којим су у партнерском односу. Многи донатори добијају засебне предлоге пројеката од сличних институција са сличним циљевима, а сви су из истог града. У таквој ситуацији, донатор се понекад одлучује за то да не финансира ниједан пројекат. Али, ако би две или три институције удружиле своје снаге, стручност и информације и заједнички наступиле, имале би веће изгледе да тако обезбеде финансирање.

Предлагачи који су заинтересовани за заједнички наступ треба да пронађу партнера у некој институцији која има исте циљеве или која се бави сличном проблематиком. Затим, те две или више организација треба да разраде механизме поделе трошкова, радног простора, особља и других ресурса. Оваква шема поделе трошкова треба да буде приказана и у предлогу пројекта, зато што су удруживање снага и стратегије којима се смањују трошкови веома популарни код већине донаторских организација.

### *Заједничке пријаве у различитим државама*

Заједничке пријаве више организација из две или више различитих земаља могу да буду заиста компликоване. Међутим, то је апсолутно вредно уложеног труда, јер оне демонстрирају сарадњу изван граница и унутар читавих регија. Већина донатора који се баве међудржавним или „регионалним“ финансирањем истовремено су и највеће донаторске организације које имају најсложеније процедуре за пријављивање пројеката. Многе од ових организација су владине или међувладине организације (ЕУ, чланице ЕУ, Савет Европе, УНДП, УНЕСКО, итд.), и многе дистрибуирају своје обрасце за пријављивање пројеката (РФП) преко амбасада, универзитета и великих библиотека. Код оваквих пријава, обично једна институција координира заједничку пријаву пројекта, док остали партнери дају свој допринос. У неким случајевима, једном од партнера је лакше да комплетира пријаву. На пример, ако се ради о заједничкој немачко-пољској пријави за донацију Европске уније, за немачког партнера је можда лакше (пошто је Немачка чланица Уније) да прими и администрира средства из донације. Неке пријаве за међудржавне пројекте су изузетно компликоване и збуњујуће, али се труд исплати, пошто ове организације располажу великим финансијским средствима која су спремне да дистрибуирају и потребне су им добре организације које су спремне да уложе свој рад и време у одговарајуће пројекте.

## II. ДА ЛИ ДА И ДРУГИ И ТРЕЋИ ПУТ ПОДНЕСЕТЕ ПРИЈАВУ ИСТОЈ ДОНАТОРСКОЈ ОРГАНИЗАЦИЈИ ?

Многе донаторске институције располажу ограниченим средствима, тако да прибегавају ограничавању броја пројеката или организација које годишње могу да финансирају, или се, пак, опредељују да финансирају већи број пројеката, али у том случају износи донација су сразмерно мањи.

Већина донаторских организација ће већ на почетку јасно саопштити свој став по питању поновних пријава, и већина одобрава донације само једном за дату те-

матску област. Осим тога, већина донатора не одобрава дугорочно финансирање (дуже од годину дана). Организације заинтересоване за добијање таквих донација треба да потраже помоћ на неком другом месту и морају увек имати на уму проблем организационе одрживости, у контексту дугорочних програма. Понекад је прихватљиво конкурисати и по други и трећи или чак четврти пут код исте донаторске институције, ако је донација добијена још приликом првог пријављивања, али у принципу није добро ослонити се само на једног донатора као на главни извор финансијске помоћи за вашу организацију.

### III. КАДА НЕ ТРЕБА ДА ТРАЖИТЕ СРЕДСТВА

Неке донаторске институције су вољне да само једном помогну неку организацију, насупрот томе неке друге су спремне да развијају дугорочне односе, тако да прималац може да рачуна на добијање годишње донације у периоду од неколико година. Зато пре поновног пријављивања предлагач треба да провери коју врсту односа донатор жели да успостави. Још једном, разлози за непријављивање на конкурс за добијање донација (осим ако вам није другачије речено) могу да буду следећи:

- Донаторска организација не финансира активности из тематске области предложеног пројекта.
- Нереални трошкови или рокови.
- Предлагач нема јасан и одређен проблем који хоће да реши.
- Донаторска организација не финансира пројекте у тој земљи или региону.
- Предлагач је раније већ добио средства од исте организације.
- Предлагач није обавио одговарајуће истраживање у вези са тематском облашћу и већ му, једноставно, очајнички треба финансијска помоћ.

Предлагачи не би требало да губе време пријављујући своје пројекте фондацијама код којих немају шансу да добију помоћ, осим ако донатор не одлучи да у њиховом случају направи изузетак. Пријаве треба да буду упућене само одговарајућим изворима финансирања.

### IV. ШТА АКО ДОНАТОРСКА ОРГАНИЗАЦИЈА ОДБИЈЕ ПРЕДЛОЖЕНИ ПРОЈЕКАТ ?

Чак се и професионалним састављачима предлога чешће дешава да добију одговор „не“ него „да“. Ово „не“ треба схватити као изазов. Можда би одговор који је сада „не“, кроз шест месеци или годину дана, могао да се претвори у „да“. Одбијени предлагачи би требало да усаврше своје способности у писању предлога и да прераде предлог. Осим тога, треба да упознају донатора са репутацијом коју уживају, да се и сами упознају са потенцијалним донаторима, обаве додатна истраживања, пронађу друге изворе финансирања, пронађу партнере... Највише од свега, не смеју допустити да их одбијање обесхрабри. Процес пријављивања на конкурсе за донације веома је тежак и исцрпљујући. Они који се лако обесхрабре, не могу очекивати да ће уложене напоре крунисати успехом.

Већина донаторских организација сваке године добија много предлога за пројекте које би вредело финансирати, али који из разних разлога не могу добити потребну подршку. Можда зато што су финансијска средства ограничена, или је конкуренција сувише јака, или је предлог преопширан или сувише ограничен или се бави темом која није приоритетна. У сваком случају, одбијање не значи затварање врата за сва времена. Предлагач може затражити објашњење о томе зашто пројекат није прихваћен за финансирање, или да ли ће касније бити поново размотрен, или да ли, можда, у предлогу није било дато довољно података. Предлагач може да затражи сугестије у смислу поправљања предлога или да му се препоруче неке друге донаторске организације. Предлагачи треба без устезања да поставе сва релевантна питања. Представник донаторске организације можда неће на њих одговорити, али би до одговора могао доћи и сам предлагач, а такве информације му могу бити од велике користи у будућности.

## V. ОРГАНИЗОВАЊЕ ИНФОРМАЦИЈА О ИЗВОРИМА ФИНАНСИРАЊА

У даљем тексту дат је један имагинарни пример како би предлагач могао да организује неке прикупљене информације о потенцијалним изворима финансирања.

Састављање ранг-листе првих десет потенцијалних донатора на основу прикупљених информација, јасно ће показати степен компатибилности у нивоима финансирања, и указати на могућности пријављивања код већег броја донатора у исто време (код једног за опрему, код другог за књиге, трећег за трошкове пројекта итд.). Из овога се такође може уочити у којим областима су потребне даље информације. На пример, потенцијални донатор бр. 2 би могао да финансира књиге и опрему које су потребне за пројекат, али он финансира само пројекте у Централној и Источној Европи. Неке финансијске организације укључују и балтичке земље, Централну и Источну Европу, а неке не. Пошто се наш измишљени предлагач из прве колоне налази у Естонији, мораће да потражи објашњење од донатора бр. 2 о томе шта он подразумева под Централном и Источном Европом, како би знао да ли уопште може да се квалификује за финансирање.

Израда овакве листе на бази добро обављеног истраживања, као у датом примеру, може да нам помогне да ефикасније предупредимо негативан одговор на наш предлог пројекта. Ако је предлагач добро организовао прикупљене информације, на основу овакве листе тачно ће знати коме треба да поднесе пријаву, и шта конкретно треба да тражи. Ако је прва донаторска организација одбила предлог, предлагач треба на основу табеле да приступи изради нове стратегије или сачини потпуно нову табелу. Можда треба да преиспита проблем из новог или другачијег угла (као што је заједничка пријава) и да поново пријави пројекат. Најважнији од свега јесте стратешки приступ односно стратешко размишљање. Што је предлог у већој мери усаглашен са информацијама у појединим пољима табеле, мања је вероватноћа да ће пројекат бити одбијен. Уложено време, енергија, креативност и упорност на крају ће бити награђени.



ДОДАТАК (стр. 173–188)

	<b>Ваша организација – предлагач</b>	<b>Потенцијални донатор бр. 1</b>	<b>Потенцијални донатор бр. 2</b>
Име адреса, особа за контакт	Ул. 111, Естонија г. Беспарић*	Ул. 4499, Белгија г. Богатић*	Ул. 222, Н. САД г. Ловановић*
Тематске области финансирања	Обучавање градоначелника	Обука службеника локалне управе Реформа универзитета	Пројекти школовања, стручног оспособљавања
Врста финансирања	Опрема, путовања, књиге	Путовања, материјал	Све осим путовања и иницијалних донација
Географско подручје	Балтичке земље	Балтичке земље и Русија	Централна и Источна Европа
Врста корисника	Школски центри	Школски центри и универзитети	Универзитети и НВО
Износ донација	Потребно 25.000 \$	До 15.000 \$	До 50.000\$
Циљна група популације	Градоначелници, мушкарци и жене	Службеници и педагози	Популација само Цен. и Источ. Европе
Смернице, ограничења	–	Нема финансирања студентских пројеката	Прво послати информативно писмо
Крајњи рок	Почетак пројекта август 1995.	Пријаве се разматрају у јануару, априлу, августу	Није одређен

\* У оригиналу: Mr. Needsmoney; Ms. Hasmoney; Mr. Lottabucks (прим. прев.)

## Четврти део: КАКО СЕ ПОДНОСИ ПРИЈАВА

## I. ПИСМО О ИНТЕРЕСОВАЊУ: ШТА ЈЕ ТО?

Писмо о интересовању (некад се зове и писмо о намери) јесте кратко писмо, од једне до три странице, које се шаље донаторској организацији ради успостављања првог контакта. Писмо служи за то да се, пре састављања и достављања комплетног предлога, провери да ли се пројекат бави оном врстом активности коју је донаторска организација спремна да финансира. Ако је организација заинтересована, затражиће од предлагача да достави комплетан предлог пројекта. У писму треба да буде дефинисана сврха пројекта, мерљиви циљеви пројекта, рекапитулација буџета, и да ли је већ или ће бити обезбеђено финансирање и из других извора. Такође, писмо треба да садржи објашњење о томе на основу чега је организација предлагача квалификована да реализује пројекат.

У уводном ставу, који се често зове сажетак (абстракт), треба укратко навести најбитније елементе пројекта, укључујући и износ донације који се тражи. На пример:

**„Словеначки Институт за образовање, који представља извршни директор гђа Соња Дравић, тражи 40.000 УСД од *Врло бојашне Фондације\** за пројекат „едукација градоначелника“. Средства су потребна за финансирање трошкова у периоду од 1. децембра 1999. до 1. марта 2000. Укупна цена пројекта износи 80.000 УСД, с тим што ће остатак средстава бити обезбеђен од *Бојашашке фондације из Словеније\*\**. Овај пројекат је резултат шестомесечног рада на проучавању и сагледавању проблематике везане за функцију градоначелника.“**

Уз комплетну информацију о подацима за ступање у контакт са организацијом предлагача, овај први став писма садржи практично све што је потребно да се зна о пројекту. Рецензент, који прегледа гомилу оваквих писама и који само за неколико секунди треба да прочита свако писмо, са задовољством ће прочитати један овако написан увод.

Ово писмо је донекле слично предлогу пројекта, али је краће, јасније и не садржи никакве графиконе. Писмо би требало да обухвати барем следеће елементе:

- комплетну информацију за успостављање контакта са предлагачем;
- један уводни став (или сажетак);
- један или два става о свакој институцији која је укључена у пројекат (колико дуго организација ради, чиме се бави, успеси, циљеви, итд.);
- један или два става о проблему који се решава (на који део града, земље, популације, итд. ће пројекат утицати) када је проблем добро дефинисан, ово се, ако је могуће, изражава квантификованим подацима, (нпр. „Преко 40.000 људи живи у сиромаштву“, уместо „Много људи живи у сиромаштву“);
- један до три става о предложеној стратегији за решавање проблема;

\* У оригиналу: „Very Rich Foundation“

\*\* У оригиналу: „Slovenian Rich People Foundation“

- један до два става о претходном искуству које организација евентуално има у раду са финансијским организацијама (нпр. други пројекти, специјални програми, сарадња или публикације, посебна достигнућа која имају везе са пројектом), и зашто је предлагач посебно квалификован за решавање датог проблема;
- један став са роковима реализације пројекта, уз тачно навођење када шта треба да се деси;
- у основним цртама приказан буџет по главним категоријама трошкова;
- завршни став у коме се резимира пројекат, захваљује на времену и дају подаци за ступање у контакт са носиоцем пројекта.

Уобичајена грешка која се прави у овим писмима јесте то да више од половине писма отпада на описивање организације предлагача. Прво питање рецензента је: „Шта заправо ова организација планира да уради?“ Ако су идеја и план прихватљиви, тек тада ће погледати какве су квалификације предлагача. Ако се у писму од три стране, на две стране описује организација предлагача, стиче се утисак да предлагач настоји да сакрије чињеницу да нема никакве нарочите идеје и да није обавио одговарајуће припремно истраживање.

Још неколико додатних савета:

- Настојте да писмо упутите на личност, а не канцеларију или функцију. Употребите материјал који сте прикупили о донатору да нађете име извршног директора или одговарајуће особе за контакт. Ако у штампаним материјалима или на веб-сајту нисте успели да дођете до имена, позовите њихову централу и сазнајте на које име треба упутити ово информативно писмо.
- Прикажите своје комплетне податке за успостављање контакта (телефон, факс, адреса, и-мејл, и све друге начине на које би донаторска организација могла да са вама ступи у контакт). Посебно, када се ради о међународним организацијама које раде у многим земљама, у податке о адреси наведите и државу, као и позивни број за земљу у вашем броју телефона и факса.
- Ако желите да покажете да сте урадили своје истраживање како треба и да знате чиме се донаторска организација бави, можете, на пример, рећи: „Одлучили смо да се обратимо *Врло бојатној* Фондацији због последне подршке коју пружа едукацији изабраних функционера локалне управе, као што су финансирање ‘Центра за обуку’ у децембру 1997. и низ семинара за локалне функционере у пролеће 1998. г.“
- Пређите на ствар. Рецензенти нерадо читају читаве странице истраживања да би тек у последњем ставу наишли на оно што планирате да урадите. Детаљни подаци о истраживању треба да буду укључени у комплетан предлог пројекта, а никако у ово кратко писмо.
- Наведите конкретно шта желите, на пример, образац за пријављивање, смернице за припрему предлога, заказивање састанка, итд.
- Ако увиђено молите да вас обавесте о могућим видовима сарадње (другим речима: „Молим Вас да ми кажете како могу да од Вас добијем новац“) немојте ни да очекујете да ћете добити одговор.

- Ако сте се састали са представником фондације или на неки други начин са њим комуницирали, послушајте његов савет. На основу информација које сте од њега добили преиспитајте свој пројекат и видите да ли се пројекат поклапа са оним чиме се фондација бави.
- У потпуности спроведите добијена упутства.
- После слања овог информативног писма, сачекајте на одговор неко разумно време. Колико је времена потребно зависи од тога како сте послали писмо. Порука послата електронском поштом стиже одмах, али прималац можда нема времена да одговори недељу дана или две. Писмо може да путује недељама, а да вам стигне одговор потребно је још неколико недеља. Ако у неком разумном року не добијете одговор, проверите да ли је фондација добила ваше писмо.

Предлагачи морају да буду свесни чињенице да процес одобравања донације траје веома дуго. Неке донаторске организације разматрају приспела писма, информације и предлоге пројеката два или три пута годишње. Понављамо да предлагачи не смеју дозволити да опстанак њихове организације зависи од добијања неке донације. Морају развити властите дугорочне оперативне стратегије.

## II. ПРЕДЛОГ ПРОЈЕКТА: КЉУЧНИ ЕЛЕМЕНТИ ДОБРОГ ПРЕДЛОГА

### *Пројекатно писмо и/или резиме*

Насловна страна је прва страна предлога. У првом ставу насловне стране пројекат треба да буде у целости објашњен. Резиме (ако је потребан) обично се даје у последњем ставу или неколико последњих ставова предлога, где се поново резимира пројекат. Како је већ објашњено, поменути сажетак на почетку представљања пројекта неопходан је, зато што рецензент жели да одмах зна о чему се ради у пројекту. Резиме се даје поново на крају, како би читалац на крају добио комплетну слику о пројекту. Овакав приступ је бољи, него да се последњи став односи на неко релативно безначајно питање.

Насловна страна мора да садржи јасну дефиницију проблема. Идеално је да опис проблема буде врло конкретан и квантитативно изражен, и треба да укаже на неки друштвени проблем који пројекат може брзо да реши или да барем ублажи. На пример, релативно добар опис проблема је следећи: „У нашој земљи 75 одсто градоначелника није у стању да салдира градски буџет.“ Међутим, изјава у стилу „Мислимо да би неки челници локалне управе желели да учествују на семинару ради разматрања проблема у њиховим градовима“ не представља добру дефиницију проблема. У другом примеру уопште се не помиње проблем, говори се о евентуалном приступу неком проблему – непоткрепљеном и непровереном нагађању шта би непознати број лица желео да ради. Рецензенту је потпуно свеједно шта би нека група локалних функционера евентуално желела да ради. Зашто би иначе ограничена сред-

ства трошили на финансирање предложеног пројекта, када предлагач није успео да понуди било какво образложење о томе зашто је такав пројекат неопходан?

Упоредите и следећа два примера:

„Немамо довољно материјала за спровођење обуке“ и

„Тренутно, наш школски центар поседује само два приручника за обуку, који су објављени 1980. и 1982. на страном језику. Због ограничених средстава и немогућности наших полазника да плате веће школарине, нисмо у могућности да понудимо обуку високог квалитета за функционере локалних власти, што наших 300 полазника годишње свакако заслужује, а ми имамо способности да спроведемо.“

Други пример је бољи зато што опис садржи квантитативне информације и убедљивије презентира чињеницу да потреба заиста постоји. Осим тога, истиче се да се ради о проблему друштвеног, а не личног карактера. У првом примеру стоји „нама је потребно“, а у другом се подразумева да су друштву потребни добри локални администратори, а они не могу да буду квалитетно обучени због недостатка одговарајућег материјала за обуку. Међутим, дужи и сложенији опис сам по себи не мора да буде и бољи. Добар опис мора да буде концизан, релативно кратак, читљив, и да указује на димензије одређеног друштвеног проблема. Опис не треба да се бави оним што „ми“ као предлагач очекујемо, него мора да буде усмерен на неки друштвени проблем.

### *Циљеви и задаци*

Циљ пројекта је дефиниција виших циљева, ка чијем остваривању су усмерене активности пројекта. На пример: „Створићемо центар високог квалитета који ће имати велики утицај на креирање политике, као један од главних чинилаца у обликовању политике земље у јавном сектору“. Задаци пројекта су конкретнији, мерљиви кораци који се предузимају ради остваривања тог циља. На пример:

„1. задатак: Ангажовање три утицајна истраживача у домену друштвене политике у јавној управи, који имају способност да остваре утицај и сарадњу са владом.

2. задатак: Спровођење дубинског проучавања пореске структуре и пензионог система.

3. задатак: Предлагање законских амандмана да би се поправило стање у овим областима.

4. задатак: Разговори са представницима владе ради образлагања неопходних амандмана... итд.“

Циљ и задаци треба да буду јасни и остварљиви у роковима реализације пројекта. У завршном извештају, прималац донације би требало да опише како је сваки од ових корака реализован.

### *Методологија/програмска активност*

Предлог се још конкретније одређује методологијом него задацима. Методологија описује како предлагач намерава да оствари зацртане задатке. Када рецензент

чита део о методологији, потребно је да може лако да замисли шта ће предлагач тачно да уради у појединим фазама пројекта.

Ако узмемо исти пример од раније, неадекватна методологија би била описана следећим речима:

„Ове задатке ћемо реализовати кроз истраживање и разговор са владиним министрима“.

Много потпунији опис методологије ће се позабавити сваким задатком појединачно и објаснити на који начин ће бити извршен. На пример:

„У циљу остваривања задатка бр. 1, писменим и усменим путем ћемо ступити у контакт са 12 личности које су биле најактивније у области реформе политике опорезивања и пензионог система. Презентираћемо им овај пројекат, онако како је он дефинисан у овом предлогу, и питаћемо их да ли су заинтересовани да са нама сарађују. Од личности које буду одговориле позитивно, изабраћемо три најбоља кандидата, водећи при том рачуна да то буде група која ће моћи да заједнички ради, заступа различите интересе, и оствари резултате високог квалитета. По нашој процени, овај процес се може завршити за три недеље. За реализацију задатка бр. 2,...“

Још једно важно питање везано за методологију односи се на поделу послова на пројекту. У предлогу треба да буде наведено ко ће бити задужен за које послове, ко ће спроводити надзор, ко ће подучавати, ко ће оцењивати, а ко саставити извештај, итд. Донаторска организација може да затражи професионалне биографије руководиоца и особља ангажованог на пројекту. Ако је пројекат образовног карактера, донатор ће можда желети да зна како предлагач планира да изврши избор студената или полазника обуке. Које ће критеријуме за то да примени?

Предлагачи треба добро да размисле које су им личности неопходне за реализацију пројекта, и шта ће сваки појединац радити у свакој конкретној фази пројекта. Оваква врста планирања не само да је од користи приликом писања предлога и добијања средстава, него и у управљају пројектом и састављању извештаја.

## *Јасноћа и језик*

Предлог треба да је добро испланиран и разумљив. Особа која саставља предлог треба да замоли колеге или друга лица да прочитају документ и дају своје мишљење и сугестије како да буде још бољи и јаснији. Многи предлагачи пишу стилем који користи бомбастичан и компликован начин изражавања, мислећи да ће тако предлог звучати професионалније и научније, али таква стратегија обично изазива супротан ефекат. Рецензент хоће да брзо и лако дође до суштине предлога. И не жели да утроши огромно време на дешифровање фразеологије и мучно пробијање кроз текст који практично не саопштава ништа.

Већина предлога се пише на енглеском, француском или немачком језику, јер су то најчешћи језици донаторских организација. Предлагачи који пишу предлог на страном језику, требало би да ангажују још некога, по могућству некога коме је то

матерњи језик, да прочита предлог ради исправки граматичких и ортографских грешака, као и оних делова документа где често долази до неспоразума. Неке реченице и фразе се не могу лако превести. Предлагачи често радије пишу на свом матерњем језику, посебно у развојној фази пројекта, да би затим дали текст неком да то преведе. Уредници би такође могли да помогну у исправљању неких преосталих проблема.

И, на крају, неко ко нема никакве везе са пројектом треба да прочита предлог. Ако не разуме ниједно од питања о којима је ту реч, аутор предлога треба да размисли о томе да ли је потребно да потпуно преради свој предлог пројекта.

### *Подршка њарџнерских орџанизација*

Веома је важно да у предлог буде укључена подршка партнерске организације у писаној форми, што се обично даје у прилогу, посебно када се ради о заједничкој пријави или пријавама за допунска финансијска средства. И свака друга организација која је укључена у пројекат треба да приложи изјаву на свом меморандуму, потврђујући подршку и учешће. Ако је предлагач већ обезбедио из другог финансијског извора делимично финансирање пројекта, треба да приложи копију писма те организације у коме је наведен износ добијене помоћи. И ово писмо се даје у прилогу. Предлагач треба с поносом да прикаже финансијску подршку из других извора, пошто тиме демонстрира да друге организације верују у пројекат и у предлагача.

Осим тога „подршка“ може да буде и институционална, не само финансијска. На пример, ако је нека организација спремна да уступи простор за састанке или да заједно са предлагачем ради на пројекту, и такво писмо подршке треба да буде приложено. Ако у предлогу стоји „Радићемо заједно са градским владама из места х и у“, много су бољи изгледи да ће финансирање бити одобрено, ако градоначелници тих градова напишу писма донаторској организацији у којима ће рећи да су прочитали предлог пројекта и да верују да ће пројекат бити веома успешан и користан, и да ће на сваки начин у пуној мери сарађивати са предлагачем.

### *Динамика реализације њројекџа (џермин џлан)*

Поглавље које описује сваки корак у реализацији пројекта само ће учинити да предлог постане бољи. У термин плану мора да буде дефинисано када пројекат почиње (што је посебно важно, ако је почетак пројекта везан за одређени датум, као што је почетак школске године, или период пре избора), када ће свака фаза бити урађена и колико дуго ће трајати, и када ће пројекат бити завршен. Ако је методологија детаљно описана, динамика може бити релативно једноставно приказана. Може се дати описно (нпр. „У мају ћемо извршити оглашавање за 30 учесника, у јуну ћемо извршити избор учесника“, итд.), или у виду графикона или табеле.

### *Термин и план реализације пројекта*

	Мај 1. месец	Јун 2. месец	Јул 3. месец	Август 4. месец	Септембар 5. месец
Оглашавање	XX				
Избор		XX			
Обука		XX	XX		
Оцењивање			XX	XX	
Извештај					XX

Табеле су веома корисне за илустровање динамике реализације када се неке фазе паралелно одвијају. На табели се то може јасно и визуелно приказати. Ако је потребно да у некој фази пројекта буде ангажовано додатно особље, у графикону треба да буде приказано када ће се то десити (ова информација ће такође утицати на буџет пројекта).

### *Буџет*

Буџет представља опис финансијских аспеката пројекта. У њему су приказани сви планирани трошкови пројекта и како ће они бити подмирени из свих расположивих финансијских извора. Буџет може да представља веома корисно средство за планирање пројекта, и заправо израда буџета захтева од предлагача да веома детаљно претходно испланира реализацију пројекта.

Донаторске организације често имају припремљене обрасце за буџет које предлагач попуњава. Ако нека институција нема такав образац, може се искористити образац неке друге организације који може да послужи као модел основне конструкције за израчунавање буџета.

Како да израчунате колики буџет вам је потребан?

1. корак: Утврдите које су потребе пројекта у свакој фази реализације. У почетку можете да укључите све што би вам било потребно, а затим да касније елиминишете оно што је непотребно или оно за шта вероватно нећете добити средства.

2. корак: Утврдите колико ће коштати свака категорија трошкова. Није препоручљиво да пођете од претпостављених трошкова. Сигурно је боља стратегија да обавите неколико телефонских разговора и проверите: колико ће коштати изнајмљивање простора за састанке? Колико кошта штампање приручника за обуку? Колико ће



коштати храна за учеснике радионице? Која је цена новог штампача у најјефтинијој продавници у граду? Грубе процене такође могу бити проблематичне. Уместо да само процените да ће трошкови ангажовања особља за годину дана износити 6000 УСД, израчунајте ко ће бити ангажован, у којој фази пројекта, који проценат њиховог рада ће бити везан за пројекат, колика је плата сваког запосленог лица, колики су порези и социјално осигурање, итд. Оваквом стратегијом ћете доћи до много тачније калкулације.

3. корак: Направите посебну колону за сваки предвиђени извор финансирања. У неким условима за одобравање буџета захтева се од предлагача да тачно специфицира која ће фондација сносити трошкове појединих елемената пројекта. Овај аспект је важан зато што су неке организације спремне да плате неке врсте трошкова (нпр. трошкове штампања), а неке друге не прихватају (као што је куповина новог рачунара). Тако да је неопходна ова посебна колона за сваки ред категорије трошкова.

4. корак: Поновите калкулацију буџета, уз елиминисање непотребних трошкова, додавање или брисање саставних елемената пројекта, итд. Обавезно консултујте податке из првобитног истраживања у вези са максималним износима донација које поједине организације одобравају, као и врстом трошкова које хоће или неће да прихвате.

Може да вам помогне ако направите једну табелу сличну овој:

	Мај 1. месец	Јун 2. месец	Јул 3. месец	Август 4. месец	Септембар 5. месец	УКУПНО
Особље	1,000	1,000	2,000	2,000	2,000	\$ 8,000
Опрема		100	100	100		300
Материјал	200	200	200			600
Преводиоци				250	250	500
Стипендије			500	500	500	1500
Путовања		3,000				3,000
Хотел		500	500			1,000
Тел/Факс	100	100	100	100	100	500
УКУПНО	1,300	4,900	3,400	2,950	2,850	15,400

Табела приказује буџет по месецима, али исто тако може да се прикаже по годинама, недељама или другим временским периодима. Осим ако донаторска организација није из исте земље као предлагач, буџет вероватно мора да буде изражен у америчким доларима, немачким маркама, француским францима, или еврима. При

томе морате узети у обзир валутне курсеве у периоду израде буџета, периоду састављања извештаја, и у периодима када се буде вршило плаћање извршених набавки.

У ставке које се обухватају буџетом спадају: особље (комплетно особље, од директора пројекта до секретара), трошкови опреме (намештај, адаптација простора, рачунари, штампачи, итд.), материјал за потребе истраживања и обучавања (књиге, папир, софтвер, претплата на публикације), консултанти, преводиоци, наставни материјал (као што је издавање приручника за обуку), путовања (укључујући дневнице и трошкове превоза по земљи), пословни простор и други трошкови (као што су најамнина, факс, телефон, електронска пошта, канцеларијски материјал, копирање, штампање, поштарина, чланарина, осигурање и сл.). Могу се појавити и неки други трошкови који су специфични за одређени пројекат, земљу или организацију. Сви ови трошкови треба да буду укључени у буџет.

Многе донаторске организације имају своје специфичне захтеве у вези са категоријама трошкова које улазе у буџет. На пример, неке организације имају посебну категорију „администрација“ која укључује најамнину, док је код других најамнина укључена у категорију „остало“. Ако предлагач није сигуран где нека ставка трошкова спада, треба да консултује представника фондације.

У буџету мора да буде јасно дефинисан временски период у коме је новац потребан, и тачни рокови у којима је потребан. Ови фактори се морају узети у обзир када се дефинишу рокови у којима транше донације треба да буду исплаћене (водите рачуна о томе да се велике донације обично исплаћују у две или више транши, што фондацији омогућава да прати реализацију пројекта, пре него што пошаље сав новац).

У неким случајевима, донаторска организација жели да зна шта је све предлагач предузео да обезбеди финансирање, и шта ће предузети убудуће, када предметна донација буде потрошена. На основу ове информације донатор може да процени да ли предлагач представља добру инвестицију или не. Осим ако није предвиђено да пројекат траје само годину дана, донаторска организација је само бацила новац, ако улаже у организацију која ће се распасти чим финансирање буде престало. Из тог разлога, предлагачи би требало да се позабаве и питањима дугорочног планирања и одрживости. На тај начин предлагач не само да ће спремно моћи да одговори на питања донатора, него ће са самопоуздањем моћи да и другима презентира своју стратегију и дугорочне планове.

### *Прилоі уз њредлоі њројекѡа*

У прилогу се налазе информације које служе као подршка предлогу. Између осталог могу ће приложити следеће информације:

- професионална биографија свих носилаца пројекта;
- списак чланова управног одбора институције;
- писмена потврда да се ради о непрофитној организацији или организацији која је ослобођена плаћања пореза;

- списак других донаторских организација којима је достављен предлог пројекта, са одговорима тих организација или информацијом о томе када се одговор очекује;
- брошуре и информације из штампе;
- опис послова свих носилаца пројекта;
- писмене понуде испоручилаца са ценама (у случајевима када се набавља опрема);
- статистички прегледи или цртежи;
- споразуми о сарадњи/подршци другим институцијама;
- писмена потврда финансијске подршке других организација.

Предлагачи треба увек да предвиде могућност да буде извршена редакција предлога, односно да неко други преконтролише предлог ради провере тачности и јасноће, као и да два пута провери калкулацију буџета. Као помоћ у томе може да послужи следећи списак питања за коначну проверу предлога пре подношења:

1. Проверите опис проблема. Да ли је проблем јасно дефинисан? Да ли је тема пројекта темељито истражена? Да ли предлог звучи нејасно или недовољно образложено?
2. Да ли је из текста потпуно јасна подела послова и одговорности по елементима пројекта?
3. Да ли је недвосмислено успостављена јасна веза између проблема и решења?
4. Још једном урадите финансијску калкулацију. Да ли се збир слаже?
5. Да ли је временска динамика логична? Да ли је јасан редослед догађаја?
6. Проверите ортографију, граматику, итд. Да ли је предлог разумљив?
7. Проверите све оне ставке које се често заборављају: Да ли је на предлогу наведен датум? Да ли сте написали свој број телефона, факса и и-мејл адресу?
8. Да ли је прилог комплетан и да ли садржи све потребне информације?
9. Какав је тон предлога? Да ли делује да је професионално и интелигентно урађен?
10. Како предлог изгледа? Да ли је чисто одштампан и добро форматиран, или је забрљан и конфузан? Да ли размаци између редова и изабрани фонтови олакшавају читање? Да ли сте у тексту посебно истакли најважније делове?

Никад се не може претерати са поновним читањем и контролама. Кад предлог коначно пошаљете почиње период чекања. Често се на одговор прилично дуго чека, али донаторска организација би требало да буде у стању да вам саопшти, оријентационо, када ће одлука бити донета. У томе вам могу помоћи њихове публикације и информације на њиховом веб-сајту. Пошто период разматрања пројеката и одобравања донација тако дуго траје, никад не треба пријавити пројекат чија реализација треба одмах да почне. Планирање унапред је од огромне важности.

Ако се донаторска организација после читања предлога заинтересовала за пројекат и предлагача, започеће процес некад кратких, некад продужених преговора, усаглашавања и договарања. Процес уговарања некад захтева много времена, пошто донатори желе да буду упознати са свим чињеницама, цифрама и поступцима пре него што одобре средства. Ово је један од разлога зашто је истраживачки процес саставни део предлога. При закључивању уговора са донаторском организацијом, предлагач мора да зна о пројекту све што се о њему може знати. Недовољно разумевање тематике или плана пројекта може да се веома лоше одрази на уговарање са донатором.



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. – 2006, бр. 3 – .  
– 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