



Broj 50  
Maj  
2011.

# LOKALNA SAMOUPRAVA

MESEČNIK STALNE KONFERENCIJE GRADOVA I OPŠTINA



ГРАДИМО ПОВЕР



КОДЕКС ПОНА  
ФУНКЦИОН  
ЛОКАЛНЕ САМО  
ГРАДСКЕ ОПШТ  
МТ

## JAVNA ETIKA NA LOKALNOM NIVOU

КОДЕКС ПОНАШАЊА

ФУНКЦИОНЕРА

ЛОКАЛНЕ САМОУПРАВ

ЛОКАЛНЕ САМО

ОПШТИНЕ МАЈДАНПЕК

# XIII SEDNICA PREDSEDNIŠTVA

**T**rinaesta sednica Predsedništva SKGO održana je u Beogradu, 20. maja 2011. godine. Sednicom je predsedavao Saša Paunović, predsednik SKGO i predsednik opštine Paraćin.

U okviru ove sednice predstavljene su aktivnosti SKGO u vezi usvajanja Zakona o javnoj svojini i Radna verzija platforme SKGO za decentralizaciju u Srbiji.

Nikola Tarbuk, pomoćnik generalnog sekretara SKGO za zastupanje, je prisutne članove Predsedništva informisao o ključnim polaznim stavovima koje je Stručna služba SKGO identifikovala u vezi usvajanja Zakona o javnoj svojini, kao što su između ostalog, istovremeno usvajanje Zakona o restituciji i Zakona o javnoj svojini, jasnije definisanje prenosa svojine na poljoprivrednom zemljištu i šumama, jasno i pravično definisanje metodologije

transfera imovine i sl. Povodom ovog pitanja, jednoglasno je doneta odluka da se članovima Predsedništva uputi poziv da dostave svoje komentare i konkretne predloge amandmana koje bi trebalo zastupati u ovom procesu.

Nakon toga, članovima Predsedništva je predstavljena Radna verzija platforme SKGO za decentralizaciju, a posebno je bilo reči o sistemskim pitanjima koje je potrebno rešavati u cilju definisanja daljeg pravca unapređenja lokalne samouprave i prenošenja nadležnosti i kapaciteta na gradove i opštine. S tim u vezi, Predsedništvo SKGO je donelo odluku da se celokupnom članstvu SKGO uputi hitan poziv



za upućivanje predloga za dalju reformu sistema lokalne samouprave decentralizaciju u Srbiji, kako bi se već na narednoj sednici definisali stavovi SKGO o ovim važnim pitanjima. ■

## ZAKON O IZMENAMA I DOPUNAMA ZAKONA O PLANIRANJU I IZGRADNJI I MODELI LOKALNIH AKATA ZA SPROVOĐENJE LEGALIZACIJE

**M**inistarstvo životne sredine, rudarstva i prostornog planiranja je 29. aprila 2011. godine u prostorijama Narodne banke Srbije u Beogradu, predstavilo novi Zakon o izmenama i dopunama Zakona o planiranju i izgradnji. Na prezentaciju su bili pozvani predstavnici svih gradova i opština u Srbiji, a pozivu se odazvalo oko 130 gradova i opština. Osim ministra Dulića, prisutnima su se obratili i Saša Paunović, predsednik Stalne konferencije gradova i opština i predsednik opštine Paraćin, kao i Miloš Simonović, gradonačelnik Niša, i Igor Pavličić, gradonačelnik Novog Sada. Kao što je bilo očekivano, na skupu je najviše reči bilo o legalizaciji. U stručnom delu skupa na pitanja prisutnih odgovarala je pomoćnica ministra, Aleksandra Damjanović.

“Vrednost nelegalne gradnje u Srbiji, a koja ne može da se stavi u promet, pro-

cenjena je na 10 milijardi evra”, istakao je Oliver Dulić, ministar životne sredine, rudarstva i prostornog planiranja na predstavljanju Izmena i dopuna Zakona o planiranju i izgradnji. On je pozvao sve gradove i opštine da što pre započnu proces legalizacije po izmenjenom Zakonu o planiranju i izgradnji, kako bi se omogućilo da se ta imovina stavi u promet. On je ukazao da će tačan broj nelegalnih objekata u Srbiji biti poznat tek nakon završetka legalizacije, ali da je lokalnim samoupravama do sada prijavljeno skoro 700.000 objekata za legalizaciju, kao i da je sa objektima u vlasništvu države taj broj mnogo veći.

Prvi korak za otpočinjanje procesa legalizacije u skladu sa izmenjenim Zakonom je donošenje adekvatnih odluka skupština opština i gradova. O modelu legalizacije po kome opština ili grad pribavljaju deo

neophodne dokumentacije u ime i za račun građana govorio je predsednik SKGO, Saša Paunović. On je predstavio modele lokalnih akata koje je SKGO pripremila za sprovođenje legalizacije na lokalnom nivou, a koji će najpre biti testirani u opštini Paraćin.

Modeli lokalnih akata za sprovođenje legalizacije u skladu sa članom 78 Zakona o izmenama i dopunama Zakona o planiranju i izgradnji, mogu se preuzeti sa internet prezentacije SKGO. Stalna konferencija gradova i opština je pripremila model akcionog plana za sprovođenje legalizacije, model skupštinske odluke o pribavljanju dokumentacije kao i modele ugovora koji se mogu ponuditi zainteresovanim građanima. Svaka lokalna uprava može ove modele prilagoditi lokalnim prilikama, određujući drugačiji način otplate, vidove obezbeđenja plaćanja i slično. ■



Organizacija za evropsku bezbednost i saradnju Misija u Srbiji

Mesečnik Lokalna samouprava je izdanje Stalne konferencije gradova i

opština koje je podržao program EXCHANGE 3 (finansira Evropska unija), MATRA, KfW, Oebs i USAID. Izdavač je isključivo odgovoran za informacije koje se nalaze u publikaciji. Stalna konferencija gradova i opština, Makedonska 22, Beograd, tel./fax 011/3223-446, e-mail: sekretariat@skgo.org, http://www.skgo.org. Uređuju: Vladimir Jovanović i Željko Krnetić; Fotografije: SKGO; Grafička postavka: Aleksandar Marković

# JAVNA ETIKA NA LOKALNOM NIVOU

**L**okalni okvir strukturira pojedinca, a samim tim i društvo, tako da svi poslovi lokalne samouprave i jesu usmereni u interesu građana. Stoga je ključno da postoji poverenje građana u ljude koji vrše odgovorne javne funkcije u organima, telima, javnim preduzećima i drugim ustanovama lokalne samouprave.

Istraživanje javnog mnjenja od strane Programa evropskog partnerstva sa opštinama (PROGRES) i Centra za slobodne izbore i demokratiju (CeSID) pod nazivom "Istraživanje zadovoljstva građana", sprovedeno u decembru 2010. godine u 25 opština i gradova Srbije, pokazuje da postoji opšte nepoverenje i nerazumevanje između javne uprave i njenih građana.

Jedan od ciljeva postojanja Etičkog kodeksa ponašanja lokalnih funkcionera jeste potreba za ponovnim uspostavljanjem poverenja građana u lokalne vlasti i rad lokalnih lidera. Etički kodeks je uslov stvaranja poverenja između građana i lokalnih funkcionera, a ovo poverenje je uslov za obavljanje dužnosti funkcionera.

## Etički kodeks

Stalna konferencija gradova i opština već deset godina aktivno radi u oblasti uspostavljanja Etičkog kodeksa u gradovima i opštinama u Srbiji. Srbija je među prvim zemljama u regionu i Evropi koja razvija sistem za praćenje usvojenih odredbi Etičkog ponašanja lokalnih funkcionera. Prema saznanjima nacionalne asocijacije, primer uspostavljanja radnih tela za praćenje primene Kodeksa postoji u Velikoj Britaniji i Holandiji, a odnedavno i Crna Gora, u saradnji sa Svetom Evrope, nastoji da uspostavi sličan sistem. SKGO kontinuirano radi na uspostavljanju, promociji i jačanju mehanizama praćenja primene Etičkog kodeksa na lokalnom nivou.

Evropski kodeks ponašanja lokalnih i regionalnih izabranih predstavnika, koji je predstavljao preporuku Saveta Evrope i Kongresa lokalnih i regionalnih vlasti Saveta Evrope, SKGO je objavila tokom 2001. godine. U to vreme su samo četiri opštine (Kučevo, Zvezdara, Čukarica i Zrenjanin) usvojile ovaj Evropski kodeks. SKGO je, pomoću sredstava iz CARDS programa Evropske unije, doprinela formulisanju izvornog Kodeksa kroz seriju

okruglih stolova i diskusija.

Etički kodeks ponašanja lokalnih funkcionera u Srbiji je usvojen u decembru 2004. na Skupštini SKGO i predstavlja rezultat projekta *Nacionalna kampanja za usvajanje i implementaciju kodeksa ponašanja izabranih i imenovanih lokalnih zvaničnika u Srbiji*. Projekat je bio finansiran od strane Evropske komisije, a kofinansijeri su bili Fondacija Konrad Adenauer i Institut za otvoreno društvo iz Budimpešte. Nakon usvajanja na Skupštini SKGO, tekst Etičkog kodeksa je prosleđen na usvajanje svim gradovima i opštinama u Srbiji. Do danas u Srbiji je Etički kodeks ponašanja lokalnih funkcionera usvojen u 149 opština i gradova.

## Projektna aktivnosti

Od sredine 2005. godine, SKGO je započela saradnju sa Vestminster fondacijom za demokratiju iz Velike Britanije, i tako je krajem iste godine započet novi projekat Praćenje primene Etičkog kodeksa u deset pilot opština. Cilj ovog projekta bio je da se u okviru pilot opština obrazuju radna tela koja će pratiti sprovođenje primene odredbi Etičkog kodeksa koji se odnosi na sva imenovana lica lokalne samouprave. Pored toga, cilj je bio i da se podigne nivo svesti građana o postojanju Etičkog kodeksa koji obavezuju lokalne funkcionere da svoj posao obavljaju na odgovoran i profesionalan način. U okviru projekta sledeće opštine su formirale privremena radna tela za praćenje primene etičkog kodeksa: Zrenjanin, Šabac, Arilje, Leskovac, Pirot i Vranje, dok je opština Mladenovac prva opština koja je donela odluku o formiranju stalnog radnog tela za praćenje primene Etičkog kodeksa ponašanja. Druga faza saradnje sa Vestminster fondacijom za demokratiju nastavljena je u periodu od 2007. do 2008. godine, sa projektom Jačanje mreže radnih tela za praćenje primene etičkog kodeksa ponašanja lokalnih funkcionera. Cilj projekta je bio dodatno usavršavanje članova radnih tela i njihovo dalje profesionalno usmeravanje. Članovi pet radnih tela su, u okviru projekta, putovali u Veliku Britaniju, nakon čega su uspostavljeni međunarodni kontakti koji su do danas veoma aktivni, s obzirom da su članovi radnih tela iz sedam gradova i opština: Zrenjanin, Niš, Užice, Mladenovac, Ivanjica, Lazarevac

i Majdanpek, takođe posećili i razmenili iskustva sa kolegama iz Velike Britanije u decembru 2010. godine, ovog puta uz podršku Organizacije za evropsku bezbednost i saradnju (OEBS).



Jana Jelić

Projekti koji su usledili nakon 2008. godine bili su podržani od strane Instituta za otvoreno društvo iz Budimpešte (OSI - Open Society Institute) i Organizacije za evropsku bezbednost i saradnju (OEBS) i bili su usmereni na jačanje i širenje postojeće Mreže koju čine 31 registrovanih radnih tela za praćenje primene Etičkog kodeksa. Bitno je naglasiti da je 34 grada i opština unelo u svoje statute mogućnost osnivanja radnog tela za praćenje primene Etičkog kodeksa.

Ono što nam predstoji u radu jeste širenje i jačanje postojeće Mreže radnih tela za praćenje primene Etičkog kodeksa na lokalnom nivou u Srbiji, zatim promocija rada radnih tela kod građana i lokalnih funkcionera i, naravno, prikupljanje najboljih primera dobre uprave na lokalnom nivou.

Takođe, bitno je da se radi i na povećavanju lokalnog i nacionalnog nivoa odgovornosti. Neophodno je osnažiti vezu postojećih radnih tela sa nezavisnim institucijama na nacionalnom nivou koje su već izgradila ugled, uticaj, značaj i autoritet u društvu. Potrebno je obezbediti autoritet zajedničkim preporukama, mišljenjima i stavovima mreže nezavisnih institucija koja promovišu načela dobre uprave. Potrebno je ojačati odredbe o nezavisnosti radnih tela, kako u finansijskom tako i u institucionalnom smislu kroz osnivanje stalnih radnih tela za praćenje primene Etičkog kodeksa koja bi kontinuirano i nesmetano radila na građenju svog uticaja i ugleda kako kod lokalnih funkcionera tako i kod građana.

Jana Jelić  
menadžerka projekta "Podsticaj  
antikorupcijskim merama"



# ETIKA POSTUPANJA LOKALNIH FUNKCIONERA

Stalna konferencija gradova i opština (SKGO) i Organizacija za evropsku bezbednost i saradnju (OEBS) uz podršku Američke agencije za međunarodni razvoj (USAID), 12. aprila 2011. godine, u maloj sali Doma Narodne skupštine Republike Srbije, organizovale su konferenciju „Javna etika na lokalnom nivou u Srbiji“. Tom prilikom predstavljeni su mehanizmi borbe protiv korupcije na lokalnom nivou, važnost etike u okviru dobrog upravljanja, kao i Etički kodeks za lokalne funkcionere u Srbiji. Iskustva primene Etičkog kodeksa na lokalnom nivou predstavljena su od strane radnih tela iz Užica, Zrenjanina i Niša, a predstavljena su iskustva i model Velike Britanije, kao i dobre prakse primene Etičkog kodeksa članica Saveta Evrope. Pored toga, Konferencija je predstavljala i priliku za razmenu mišljenja o ulozi lokalnog nivoa vlasti u primeni etičkih standarda, kao i mehanizmima poboljšanja poverenja građana u lokalne vlasti Srbije.

Otvarajući skup, Đorđe Staničić, generalni sekretar Stalne konferencije gradova i opština, izjavio je kako je većina lokalnih samouprava, odnosno njih 149, usvojila Etički kodeks, koji je postao deo ponašanja ljudi u lokalnim samoupravama i naveo: „Institucionalni okvir za primenu Etičkog kodeksa postoji od 2004. godine, ali je do sada ugrađen u statute trećine gradova i opština u Srbiji“.

## Gradanska kontrola

„Svesni smo da mnogo toga još treba uraditi“, rekla je Daiana Faloni, direktorka odeljenja za demokratizaciju Misije OEBS u Srbiji, i obećala da će ova organizacija, koja je pomogla da određeni broj lokalnih samouprava usvoji Etički kodeks, i ubuduće to činiti pomažući da se formiraju radna tela za njegovu primenu. „Političari su ljudska bića i oni imaju pravo na grešku. Ali je Etički kodeks instrument, koji omogućava građanima da kontrolišu njihovo ponašanje“, kazala je Faloni.

Ovo se ne odnosi samo na lokalne funkcionere, jer kako je naglasio Mladen Mladenović, zamenik sekretara Skupštine Srbije, Etički kodeks je standard ponašanja i republičkih predstavnika. „On predstavlja sprovođenje ustavnih principa i načela, odnosno zakona koji obavezuju narodne predstavnike na određeno ponašanje“, podsetio je Mladenović.



## Povreda radne discipline

U suprotnom, nepoštovanje Etičkog kodeksa može da se uvrsti u teže povrede radne discipline, pa samim tim i sankcioniše, predočila je Zorana Marković, direktorka Agencije za borbu protiv korupcije. „Sada je pravi trenutak da to postane sastavni deo javnog života i rada institucija, jer je u međuvremenu postignut veliki napredak u zakonodavnom i institucionalnom smislu“, istakla je Markovićeva. Etički kodeks, prema njenim rečima, definiše granice postupanja svakog pojedinačnog državnog službenika, koji, kao i svaki rukovodilac i funkcioner, mora imati granice svojih ovlašćenja. „Važno je govoriti o etici i integritetu u javnom životu Srbije, bez obzira na to o kom nivou vlasti je reč. Ne postoji nešto što je etika na lokalnom nivou za razliku od etike na državnom, regionalnom ili bilo kom drugom nivou“, dodala je Markovićeva. Ipak, lokalne samouprave su u prednosti, smatra ona, jer brže i efikasnije mogu da sprovedu kodeks pa su rezultati na tom polju vidljiviji građanima.

Sa tim se složio i Nemanja Nenadić, programski direktor Transparentnosti Srbija. „Bez obzira na to što je mali broj opština i gradova formirao nezavisno telo za praćenje primene Kodeksa, ipak je to značajno iskustvo u odnosu na iskustvo državnih institucija“, ocenio je Nenadić.

U najvećem broju slučajeva ovaj dokument poziva funkcionere da se pridržavaju

zakona, bilo da je reč o prijavljivanju imovine, primanju poklona, obavljanju više funkcija, odnosu prema zaposlenima. Uloga kodeksa je, naglasio je Nenadić, pre svega da nametne moralni okvir za odgovorno ponašanje funkcionera. „Prema Zakonu o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja organ opštine ili javno preduzeće imaju obavezu da omoguće pristup nekom dokumentu koji se nalazi u njihovom posedu, ako se to od njih zahteva. Etički kodeks, međutim, nameće širu obavezu. Na svaki javno izrečeni zahtev, funkcioner treba da obrazloži svoju odluku. Dakle, zašto je glasao za izmenu urbanističkog plana, zašto je doneo odluku da se gradi obdanište u jednom delu grada, a ne drugom“, objasnio je Nenadić.

## Etički kodeks kao moralni autoritet

U društvu postoji potreba za stalnim podsećanjem ljudi na činjenicu da lični interes ne sme da bude ispred javnog interesa, podsetio je Vojin Rakić, profesor sa Instituta za filozofiju i društvenu teoriju. U tom smislu Etički kodeks deluje kao moralni autoritet, odnosno sredstvo podsećanja. Prema njegovim rečima, postoji pet baza autoriteta u upravljanju: nagrađivanje, kažnjavanje, legitimnost, harizma i stručnost. U slučaju nepoštovanja Etičkog kodeksa nužna je primena sankcija, ukazao je on. Još značajnija od toga je društvena svest, koja ima ulogu podsećanja. Ključno je, kako je istakao, da

rukovodeći kadar ima integritet. Sve mora da bude transparentno, ništa ne sme da se krije i laže. Ono što posebno naglašava jeste da Etički kodeks mora da bude primenjen kroz čitavu strukturu organizacije, a kanali prijave neregularnosti moraju da budu poverljivi, ali da to ne pređe u osvetu i cinkarenje.

U suprotnom, upozorava Tatijana Pavlović - Križanić, nacionalni ekspert, Etički kodeksi ostaju na nivou političke deklaracije. Ukoliko se želi da ovo telo ima legitimitet, a ne da bude politička ikebana, treba mu obezbediti uslove za funkcionalnu i operativnu samostalnost (kako bi moglo da sprovede postupak i izrekne mere). Što se organizacije tiče, etički odbori moraju da imaju odgovarajući budžet, tehničku i pravnu službu, kao i da postoje garancije nesmenjivosti. Na implementaciju Etičkog kodeksa, naglasila je Pavlović-Križanić, utiču politički kontekst i ukupna politička, etička i socijalna klima u svakoj lokalnoj samoupravi. „Ako pratimo opštinske odluke na osnovu kojih je ustanovljeno ovo radno telo, možemo da steknemo uvid u to da li se želelo da ono ima ovlašćenja u sprovođenju etičkih načela. Veoma je važno ustanoviti ko predlaže članove odbora i na koji način se oni predlažu, kao i ko su ovlašćeni predlagači. U najvećem broju lokalnih samouprava predlažu ih odbornici i odborničke grupe, bilo da su članovi iz reda odbornika ili građani. Ovakav način izbora ne daje istinski legitimitet ovim telima”, smatra Pavlović-Križanić, i dodaje da bi u proces odabira trebalo da budu uključeni građani, nevladine organizacije, mediji.

Njena preporuka lokalnim samoupravama je da za lobiranje iskoriste uticaj i ugled lokalnih udruženja građana. „Položaj već osnovanih tela treba zaštititi od političkih uticaja kvalitetnim odredbama o kandidovanju, izboru i razrešenju, kao i omogućiti da većina članova budu građani, a ne odbornici. Polovinu članova bi trebalo birati svake dve godine”, smatra Pavlović-Križanić.

## Iskustva iz prakse

Iskustvo u radu, prema rečima Vladimira Frenca, predsednika Saveta za primenu Etičkog kodeksa grada Zrenjanina, upravo je pokazalo da bi takvi odbori najbolje funkcionisali kada bi ih činilo mešovito članstvo. I to jednak broj predstavnika vladajućih partija i opozicije, uz obavezno prisustvo predstavnika građana. On je rekao da je ovaj grad usvojio Etički kodeks 2005. godine, a godinu dana posle toga

je formiran Savet, koji je morao je da se uhvati u koštac sa problemima kao što je kršenje Kodeksa i prebezi iz jedne u drugu partiju. Usledilo je uvođenje privremenog organa u lokalnu samoupravu pa je Savet drugi put formiran 2008. godine. Frenc je ukazao i na tehnički problem, odnosno da zrenjaninski Savet nema prostorije za rad.

U Nišu je Kodeks usvojen nešto kasnije, to jest 2008. godine, a komisija za njegovo praćenje formirana je godinu dana kasnije rekao je Vladimir Vojvodić, predsednik Komisije za praćenje Etičkog kodeksa grada Niša. Komisija je stalno radno telo, izabrana na predlog odbornika, ali nije fizički izdvojena iz Skupštine grada. Ona broji 11 članova, među kojima su i nestranačke ličnosti. „U početku smo imali problem da uspostavimo pravila u vođenju postupaka i odlučivanju, kao i da između sebe definišemo granice delovanja. Okončali smo 10 postupaka i izrekli mere javne opomene



protiv direktora javnih preduzeća, ustanova, odbornika. Ipak, nije bilo preporuka za razrešenja”, rekao je Vojvodić. Skrenuo je, međutim, pažnju na to da Komisija ne može sama da rešava problem putem mišljenja i zaključaka koje donosi. Jer, kako je objasnio, kao skupštinsko telo nemaju mogućnost da nateraju funkcionere i obavežu ih da se drže preporuka. Za to im je, istakao je on, potrebna podrška drugih institucija. Vojvodić je na osnovu dosadašnjeg iskustva ocenio da građani ne koriste dovoljno mogućnost da se obrate Komisiji, iako imaju pravo da anonimno podnesu predstavku na račun rada lokalnih funkcionera.

## Praksa Velike Britanije

Građani u Engleskoj sebi ne uskraćuju pravo da kontrolišu rad svojih predstavnika u vlasti. Budući da se najveći broj pritužbi proteklih godina odnosio na izbegavanje

primena Zakona o slobodnom pristupu informacijama, doneta je odluka da se omogući veći pristup radu, što za opštine znači obavezu objavljivanje na sajtu svih troškova većih od 500 funti, svih tendera i ugovora, radnih mesta i platnih razreda. Ovo iskustvo učesnicima konferencije je predočio Drago Đeković, ekspert Udruženja lokalnih samouprava Velike Britanije, koji je istakao da je Engleska primenu Etičkog kodeksa uredila 2000. godine donošenjem Zakona o lokalnoj upravi koji je propisao da se na opštinskom nivou moraju formirati Komitet za standarde i usvojiti Kodeks ponašanja za izabrane članove. Istovremeno, na nacionalnom nivou formirana je organizacija Standardi za Englesku. „U početku, kao posledica uvođenja standarda, svake nedelje u proseku barem jedan odbornik je privremeno suspendovan ili diskvalifikovan nakon istrage”, kazao je Đeković, i dodao da je

veoma važno obučiti funkcionere kako da se ponašaju pred građanima koji su ih izabrali.

Komitet za standarde u Engleskoj mora da ima barem jednog nezavisnog člana i odbranog predstavnika nižeg nivoa vlasti, dok predsedavajući Komiteta mora biti nezavisni član. Uloga Komiteta je definisana statutom opštine i on mora da promovise i održava visok standard ponašanja odabranih predstavnika. On mora da pomaže odbornicima da bolje razumeju i primenjuju Kodeks ponašanja, kao i da prima pritužbe i odlučuje o njima. Na njemu je da odluči da li će pokrenuti istragu i da li će slučaj proslediti Standardima za Englesku. Ukoliko se ustanovi da je prekršen Kodeks slede ukor, izvinjenje, trening, mere pomirenja, ograničenje pristupa prostorijama opštine ili korišćenje opštinskih resursa i parcijalna ili puna suspenzija koja ne bi trebalo da bude duža od šest meseci.

# ETIČKI KODEKS FUNKCIONERA LOKALNE SAMOUPRAVE

## ISKUSTVA I POTREBNE PROMENE

Prošlo je više od šest godina od kada je Stalna konferencija gradova i opština, na svojoj skupštini održanoj 15. decembra 2004. usvojila Etički kodeks funkcionera lokalne samouprave, razvijen na osnovu modela Saveta Evrope, i pozvala lokalne samouprave da ga usvoje, a lokalne funkcionere da ga primenjuju. Prošlo je više od pet godina od kako je najveći broj opština i gradova to učinio, a više od četiri od kada se jedna manja grupa njih odvažila da preduzme i sledeći korak, i da uspostavi tela koja će pratiti primenu ovog akta. To je dovoljno vremena da se sagledaju i iskustva u primeni Kodeksa, kako radi primene Kodeksa samog, tako i zbog korišćenja tih iskustava u drugim sličnim situacijama.

Etički kodeksi u Srbiji, ali i u drugim zemljama kontinentalne pravne tradicije, spadaju u zonu takozvanog „mekanog zakonodavstva“, budući da njihova pravna priroda ne dopušta mogućnost izricanja sankcija u slučaju kršenja pravila. Tek ako se nekim drugim aktom predvidi da će se kršenje kodeksa smatrati povredom koja povlači za sobom sankcije, onda, u tom međudejstvu propisa i akata, i kodeks dobija na snazi. Do međudejstva može doći i na drugi način, na primer u situacijama kada kodeks označava kao neprimerenu neku radnju koju i zakoni sankcionišu. U takvim situacijama ispitivanje moguće povrede kodeksa može da rezultira utvrđivanjem povrede zakonske odredbe o kojoj (povredi) nadležni državni organi još uvek nemaju saznanja ili još uvek nisu pokrenuli postupak.

### Kodeksi u Srbiji

Etički kodeks funkcionera lokalne samouprave nije jedini akt te vrste u zemlji. Marta 2008. godine Visoki službenički savet doneo je Kodeks ponašanja državnih službenika, akt čije je donošenje bilo predviđeno ranije usvojenim Zakonom o državnim službenicima. Dve godine docnije donet je i Etički kodeks koji se primenjuje na oblast pravosuđa. Postoje mnogobrojni etički kodeksi koji se odnose na pojedine profesije a koje su donela njihova profesionalna udruženja, uglavnom ona koja imaju određena javna ovlašćenja. Na nivou teritorijalne autonomije postoji Kodeks ponašanja u pokrajinskim

organima AP Vojvodine iz 2007. Valja pomenuti i Kodeks korporativnog upravljanja koji je Privredna komora Srbije usvojila 2007. godine. Najzad, antikorupcijskim strateškim aktima predviđeno je donošenje još nekih kodeksa – za narodne poslanike, nakon usvajanja Zakona o Narodnoj skupštini i izmena Poslovnika i za profesionalne lobiste, nakon usvajanja Zakona o lobiranju (do čega još nije došlo).

Značajna komparativna prednost Kodeksa namenjenog lokalnim funkcionerima u odnosu na gotovo sve pomenute akte koji nose slično ime jeste to što se u proteklim godinama proaktivno radilo na njegovoj primeni. Iako bi broj opština i gradova u kojima su formirana tela za praćenje primene Kodeksa trebalo da bude znatno veći nego što je sada, a broj slučajeva kojima se postojeća radna tela bave takođe, nema sumnje da su do sada prikupljena iskustva nezaobilazno štivo za svakog onog ko ubuduće bude želeo da u Srbiji donese ili primeni etički kodeks, kodeks ponašanja ili drugi akt sličnog imena i sadržine.

### Prilagodavanje Etičkog kodeksa

Imajući u vidu da se Kodeks nadovezuje na mnogobrojne antikorupcijske zakone, kao i propise o radu lokalnih samouprava, te da je reč o „živoj“ zakonodavnoj materiji, koja se iz godine u godinu menja i dopunjava, čini se da bi vredelo razmišljati i o potrebi da se sam Kodeks dopuni. Primera radi, u doba kada je ovaj akt donošten, Srbija je imala tek u začetku pravila o sprečavanju sukoba interesa, prijavljivanju imovine i poklona i drugim povezanim temama. U međuvremenu je usvojen novi Ustav, Zakon o sprečavanju sukoba interesa pri vršenju javnih funkcija, koji se nije odnosio na deo gradskih i opštinskih funkcionera, zamenjen je novim Zakonom o Agenciji za borbu protiv korupcije. Novi propis donosi šira ovlašćenja kontrolnom telu, strožije sankcije, veću javnost podataka iz funkcionerskih izveštaja, obuhvata sve one funkcionere na koje se odnosi i Etički kodeks itd.

Izmenjen je Zakon o lokalnoj samoupravi, otvorene su dodatne mogućnosti za praćenje primene Kodeksa, promenjen je način izbora predsednika opština i gradonačelnika... Uskoro će doći do značajnih

promena propisa o finansiranju stranaka i izbornih kampanja, a odluka Ustavnog suda već je stvorila krupne promene u pogledu statusa odbornika opština i gradova i njihovog odnosa sa strankama koje su ih predložile. Više puta je menjan Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja, doneto je novo Uputstvo za izradu i objavljivanje informatora o radu, koje donosi vrlo ozbiljne obaveze za rukovodioce organa lokalne samouprave u pogledu proaktivnog objavljivanja



Nemanja Nenadić

informacija o njihovom radu. Uskoro se očekuje „vraćanje imovine lokalnim samoupravama“, to jest donošenje Zakona o javnoj svojini, koji bi gradovima i opštinama doneo mnoge nove prilike, ali i njihovim funkcionerima veću odgovornost za imovinu kojom raspolažu i odluke koje donose tim povodom. U tom kontekstu, a imajući u vidu i odredbe Zakona o budžetskom sistemu (takođe inoviranom više puta), Zakona o javnim nabavkama, kao i mnogobrojne zabeležene slučajeve zloupotreba sredstava koje nisu zaobišle ni lokalni nivo, čini se da bi pri eventualnim dopunama Kodeksa, a i u primeni postojećeg, trebalo naročito obratiti pažnju na odredbe koje se tiču dužnosti nadzora i domaćinskog raspolaganja poverenim sredstvima.

To sve ne znači da je sadašnji Kodeks zastareo, on se može primenjivati i treba da se primenjuje i u novim uslovima, ali bi ove promene mogle da se odraze na formulaciju pojedinih odredaba ili na pitanja na koja bi u budućnosti trebalo više staviti akcenat, zato što je u praksi primećeno da predstavljaju veći problem. ■

Nemanja Nenadić  
Transparentnost Srbija



## PREDSTAVLJAMO PROJEKTE IZ II POZIVA PROGRAMA EXCHANGE 3

*U okviru drugog poziva za podnošenje predloga projekata, finansijsku podršku za sprovođenje projektnih aktivnosti dobilo je 38 gradova i opština. Dodatnih 25 gradova i opština iz Srbije će na projektima učestvovati kao partneri.*

### LOKALNI EKONOMSKI RAZVOJ

#### DESPOTOVAC: Partnerstvo za ruralni razvoj opštine Despotovac

Opština Despotovac planira da doprine se ruralnom razvoju na svojoj teritoriji putem kreiranja decentralizovanih i participatornih mehanizama zasnovanih na međusektorskoj saradnji.

Partneri na projektu su Regionalna agencija za ekonomski razvoj Šumadije i Pomoravlja i Opština Obec Vlκος (Češka), vrednost je 166.436,30 evra, a projekat traje 12 meseci.

#### ZEMUN: Zemun na Dunavu

Gradska opština Zemun planira da unapredi svoje turističke potencijale putem razmene iskustva i u skladu sa primerima dobre prakse iz zemalja EU. U tu svrhu biće osnovan Turistički informativni centar putem koga će se razvijati i promovisati specifični brend Gradske opštine. Paralelno tome, radiće se na izgradnji kapaciteta uprave i turističkih operatera putem serije obuka i "koučinga".

Partneri na projektu su Opština Kranj (Slovenija) i Visoka turistička škola, vrednost je 212.550,00 evra, a projekat traje 15 meseci.

#### BEOČIN: Beočin-nova vizija turističke destinacije! Stvaranje preduslova za razvoj ruralnog turizma u opštini Beočin

Opština Beočin planira da ojača postojeće opštinske kapacitete u cilju dodatnog razvoja turizma i promocije turističke ponude. Pored organizovanja intenzivne promotivne kampanje, opština planira da unapredi postojeću turističku i informativnu signalizaciju, osmisli zajedničku tu-

rističku ponudu i organizuje obuku za lokalna domaćinstva koja pružaju turističke usluge. Na ovaj način opština planira da privuče veći broj turista kako bi na duže staze uvećala svoje izvorne prihode.

Partneri na projektu su Opština Čajetina, Turistička organizacija opštine Gornji Milanovac i Centar za ravnomerni regionalni razvoj, vrednost je 185.115,00 evra, a projekat traje 15 meseci.

#### BAČKI PETROVAC: Osnazivanje lokalne samouprave za pružanje podrške biznis inkubatorima u opštini Bački Petrovac

Opština Bački Petrovac planira da dodatno osnaži svoju Kancelariju za lokalni ekonomski razvoj za pružanje relevantnih poslovnih usluga i informacija. Još konkretnija svrha ovog projekta je ustanovljavanje funkcionalne veze između državne uprave i poslovnog sektora. Dodatno je planirano davanje podsticaja poslovanju zelenijih i inovativnih preduzeća i preduzeća koje predvode žene.

Partneri na projektu su Opština Kamnim (Slovenija), Opština Martin (Slovačka) i Akademija ženskog preduzetništva, vrednost je 180.647,00 evra, a projekat traje 14 meseci.

#### RUMA: Unapređenje upravljanja građevinskim zemljištem

Opština Ruma planira da unapredi proces upravljanja građevinskim zemljištem na teritoriji opštine.

Partneri na projektu su Grad Valjevo i Regionalna razvojna agencija Srem, vrednost je 174.471,00 evra, a projekat traje 12 meseci.

#### SOKOBANJA: Zdravo mesto za zdrave investicije

U skladu sa potencijalnim mogućnostima za dugoročni razvoj banjskog turizma, opština Sokobanja planira da razvije pravni/fizički/ socijalni i okvir za zaštitu životne sredine za buduće investicije u privatnu i javnu infrastrukturu u ovoj oblasti.

Partneri na projektu su Opština Knjaževac i Opština Kopar (Slovenija), vrednost je 117.348,12 evra, a projekat traje 15 meseci.

#### UB: Stvaranje uslova za ruralni razvoj u opštini Ub

Opština Ub planira da unapredi svoju ulogu i poboljša efikasnost uprave u pogledu ruralnog razvoja. Dodatno će se raditi na povećanju nivoa konkurentnosti poljoprivredne proizvodnje i unapređenju uslova životne sredine u selima u skladu sa standardima EU.

Partneri na projektu su Opština Braslovče (Slovenija), Gradska opština Obrenovac - Beograd i Udruženje građana "Evrokontakt" Kruševac, vrednost je 209.961,00 evra, a projekat traje 15 meseci.

#### SJENICA: Podrška Kancelariji za lokalni ekonomski razvoj opštine Sjenica

Opština namerava da unapredi lokalni ekonomski razvoj kroz osnivanje Kancelarije za lokalni ekonomski razvoj (LER) i uspostavljanje Informativnog centra i Centra za obuku.

Partner na projektu je Opština Jesenice (Slovenija), vrednost je 134.038,00 evra, a projekat traje 15 meseci.

### KOMUNALNE USLUGE

#### ARILJE: Smanjimo otpad zajedno – novi korak bliže Evropi!

Opština Arilje planira da uspostavi efikasan sistem upravljanja otpadom u skladu sa usvojenim strateškim prioritetima, iskustvima partnera i načelima održivog razvoja i dobre uprave.

Partneri na projektu su Opština Indija i Asocijacija za razvoj Ibarske doline "IDA", vrednost je 208.400,00 evra, a projekat traje 15 meseci.

### **GORNJI MILANOVAC: Vodossnabdevanje u skladu sa evropskim standardima**

Ustanovljen racionalan i efikasan sistem vodossnabdevanja u opštini Gornji Milanovac putem unapređenja upravljanja komunalnim uslugama u oblasti vodossnabdevanja i u skladu sa strateškim prioritetima i načelima održivog razvoja, tržišne orijentacije i energetske efikasnosti

Partneri na projektu su Grad Užice i Javno preduzeće Gornji Milanovac, vrednost je 236.525,00 evra, a projekat traje 15 meseci.

### **BELA CRKVA: Bolje sutra počinje danas – primena evropske prakse u upravljanju čvrstim otpadom**

Opština Bela Crkva planira da unapredi upravljanje čvrstim otpadom putem modernizacije JKP, smanjenja/uklanjanja divljih deponija i unapređenja sistema sakupljanja otpada, kao i putem organizovanja intenzivne kampanje usmerene na celokupno stanovništvo opštine.

Partner na projektu je Opština Pojejena (Rumunija), vrednost je 141.797,00 evra, a projekat traje 13 meseci.

## **OPŠTINSKE FINANSIJE**

### **ARANĐELOVAC: Unapređenje upravljanja javnim fondovima u opštini Aranđelovac**

Opština Aranđelovac planira da sistematizuje i ujednači (i centralizuje gde je to moguće) sistem upravljanja finansijama u svim javnim organizacijama putem razvoja institucionalnog alata/softvera, obezbeđivanja edukativnih/alata za obuku i promovisanja novih procedura za upravljanje budžetom, izvršavanje budžeta, budžetsko izveštavanje i transparentnost budžeta.

Partner na projektu je Grad Tartu (Estonija), vrednost je 239.324,00 evra, a projekat traje 14 meseci.

### **PARAĆIN: Bolja evidencija – povećani prihodi – više investicija**

Poboljšanje upravljanja finansijama u opštini Paraćin kroz razmenu iskustava sa partnerskim opštinama iz EU, uvođenje standarda EU i poboljšanje predvidivosti izvora javnih prihoda i osiguravanje jasnijeg planiranja kapitalnih investicija. Uz pomenuto, unapređenje kapaciteta lokalnih vlasti za efikasniju naplatu javnih prihoda (poreza na imovinu i naknade za građevinsko zemljište) kao i naknada za opštinske usluge putem ažuriranja baze podataka i razvoja GIS-a.

Partner na projektu je Opština Murska Sobota (Slovenija), vrednost je 121.499,00 evra, a projekat traje 14 meseci.

## **OPŠTINSKE SLUŽBE**

### **SVILAJNAC: Uvođenje modernih metoda i tehnologija u operativnom radu opštinske uprave**

Opština Svilajnac planira da doprinese efikasnijem pružanju usluga građanima od strane lokalne uprave putem izgradnje kapaciteta lokalnih kancelarija i transparentnije komunikacije sa građanima.

Partner na projektu je Opština Radovljica (Slovenija), vrednost je 119.025,00 evra, a projekat traje 12 meseci.

### **VRŠAC: Elektronska uprava za naše građane**

Opština Vršac planira da unapredi sveukupno funkcionisanje i smanji troškove kroz standardizaciju poslovnih procesa i povećanje kvaliteta i efikasnosti operativnih procedura u okviru lokalne uprave. U okviru ovog procesa, Vršac namerava da unapredi komunikaciju između građana i lokalnih vlasti povećanjem učesća javnosti u aktivnostima lokalni vlasti. Istovremeno, razvoj u ruralnim delovima opštine će dodatno biti podstaknut uvođenjem usluga istog nivoa kvaliteta i broja za sve građane u njihovom mestu stanovanja, čime se promovisu jednakost i dobra uprava. Na kraju, promovisanjem mogućnosti e-uprave kao primera dobre prakse EU, Vršac će smanjiti potencijalne negativne uticaje na životnu sredinu koje prouzrokuje funkcionisanje opštinske uprave.

Partner na projektu je Opština Morahalom (Mađarska), vrednost je 291.489,00 evra, a projekat traje 15 meseci.

### **ČUPRIJA: Novi upravljački sistemi i mreža informacione infrastrukture za novo doba u pružanju usluga građanima**

Opština Čuprija namerava da unapredi kapacitete svojih zaposlenih u skladu sa standardima EU, putem unapređenja sistema komunikacije sa građanima, prenosa znanja i razmene iskustava sa partnerskom opštinom iz EU i uvođenja standardizovanih procedura i usluga kroz primenu sistema standarda ISO 9001.

Partner na projektu je Opština Celje (Slovenija), vrednost je 177.200,00 evra, a projekat traje 15 meseci.

### **STARA PAZOVA: Opštinski kontakt centar u Staroj Pazovi**

Opština Stara Pazova planira da uspostavi moderne informacione sisteme u cilju efikasnije obrade zahteva građana. Na ovaj način opština planira da smanji administrativno opterećenje i poveća transparentnost opštinskih informacija. Uvođenjem modernih ICT sistema opština planira da skрати vreme za davanje odgovora na zahteve ili rešavanje problema građana i preduzeća.

Partneri na projektu su Grad Viljandi (Estonija) i Opština Pećinci, vrednost je 143.847,00 evra, a projekat traje 12 meseci.

### **PALILULA, BEOGRAD: Unapređenje pružanja usluga u gradskoj opštini Palilula**

Gradska opština Palilula planira da unapredi svoje sveobuhvatno funkcionisanje i efikasnost uprave kroz modernizaciju postojećeg sistema i uspostavljanje boljih veza sa drugim gradskim opštinama i gradskom upravom. Na ovaj način će biti smanjeno postojeće administrativno opterećenje, značajno smanjeni troškovi i u velikoj meri poboljšano pružanje usluga građanima.

Partneri na projektu su Grad Tartu (Estonija), Gradska opština Zvezdara, Beograd i BEOKOM - Služba za komunikacije i koordinaciju odnosa sa građanima, vrednost je 179.770,00 evra, a projekat traje 14 meseci.

### **KRUŠEVAC: Kontakt centar za rad sa građanima - bolji kvalitet života**

Kruševac planira da unapredi pružanje usluga građanima kroz osnivanje Kontakt centra za rad sa građanima.

Partneri na projektu su Opština Žalec (Slovenija), Regionalni centar za razvoj malih i srednjih preduzeća, vrednost je 192.345,00 evra, a projekat traje 12 meseci.

## ŽIVOTNO OKRUŽENJE

### UŽICE: Kulturni most između planine i ravnice – stvaranje lokalne kulturne politike kroz saradnju i razmenu između Užica i Pančeva

Svrha ovog projekta je izgradnja kapaciteta lokalnih vlasti Užica i Pančeva za kreiranje i sprovođenje efikasnih multisektorskih mehanizama za strateški pristup planiranju, implementaciji, finansiranju i razmeni iskustava u oblasti kulture. Na ovaj način će se dati doprinos unapređenju upravljanja, infrastrukture i kapaciteta ljudskih resursa u javnim institucijama, kao i organizacijama civilnog društva u oblasti kulture na lokalnom nivou u dva partnerska grada.

Partner na projektu je Grad Pančevo, vrednost je 207.715,00 evra, a projekat traje 15 meseci.

## PITANJA ZAŠTITE ŽIVOTNE SREDINE

### BAČ: Podizanjem svesti građana do unapređenja zaštite životne sredine u opštini Bač

Opština Bač planira da unapredi sveobuhvatne standarde za zaštitu životne sredine putem unapređenja sistema za prikupljanje otpada i reciklažu. Istovremeno će svi građani biti uključeni u ovaj proces kroz intenzivnu kampanju podizanja svesti javnosti koja je posebno usmerena na mlađe stanovništvo.

Partneri na projektu su Grad Sombor i Javno preduzeće „Tvrđava“ Bač, vrednost je 111.645,00 evra, a projekat traje 15 meseci.

### SAVSKI VENAC – BEOGRAD: ENERGIS

Projekat je usmeren na unapređenje kapaciteta opštinske uprave i kapaciteta za pružanje usluga u gradskoj opštini Savski Venac u oblastima zaštite životne sredine i energetske efikasnosti.

Partneri na projektu su Opština Padova (Italija) i Predstavništvo Veneto regiona u Briselu, vrednost je 215.701,69 evra, a projekat traje 15 meseci.

### VELIKO GRADIŠTE: Zajedničkim snagama za zaštitu i upravljanje basenom reke Pek

Opština Veliko Gradište planira da uvede koncept pristupa “odozdo nagore” u planiranje i upravljanje basenom reke Pek putem uključivanja svih zainteresovanih strana i izgradnjom kapaciteta svih

ključnih aktera u partnerskim opštinama u izradu, sprovođenje i reviziju plana za upravljanje rečnim basenom kao alata za dugoročnu saradnju na zaštiti prirodnih resursa. U okviru ovog procesa, opština će izvršiti procenu postojećeg stanja životne sredine u opštinama Veliko Gradište, Kučevo i Majdanpek, kao i identifikovanje i analizu svih zagađivača koji imaju uticaj na postojeće vodne resurse.

Partneri na projektu su Opština Poljčane (Slovenija), Opština Kučevo, Opština Majdanpek, Unija ekologa (UNECO), vrednost je 148.801,00 evra, a projekat traje 15 meseci.

### KULA: Uspostavljanje sistema upravljanja energijom na nivou opštine u cilju povećanja energetske efikasnosti

Opština Kula namerava da podigne svest javnog i civilnog sektora na opštinskom nivou o pitanjima energetske efikasnosti i unapredi kapacitete lokalnih timova za upravljanje energijom, identifikovanje i pripremu projekata energetske efikasnosti. Uz pomenuto, Kula će kreirati uslove za sistemsko praćenje indikatora energetske efikasnosti u javnom sektoru i uvesti model ugovaranja na osnovu energetske učinka na lokalnom nivou.

Partneri na projektu su Opština Bačka Palanka i Opština Vrbas, vrednost je 193.334,00 evra, a projekat traje 15 meseci.

## PROSTORNO PLANIRANJE

### MEROŠINA: Unapređenje procesa privlačenja investicija u opštinu Merošina

Opština Merošina planira da unapredi kapacitete opštinske uprave za privlačenje investicija.

Partner na projektu je Opština Stara Pazova, vrednost je 117.813,00 evra, a projekat traje 12 meseci.

### ČAJETINA: Planski razvoj centralnog dela Zlatibora

Opština Čajetina planira da unapredi prostorno planiranje na svojoj teritoriji kao preduslov za budući ekonomski rast, naročito u pogledu razvoja turizma.

Partner na projektu je Opština Arilje, vrednost je 119.555,00 evra, a projekat traje 12 meseci.

### PIROT: Razvoj Geografskog informacionog sistema (GIS) u opštini Piro

Opština Piro planira da nastavi razvoj Geografskog informacionog sistema (GIS) i promoviše njegovo korišćenje od strane lokalnih vlasti i raznih korisnika iz javnog i privatnog sektora. U skladu sa Strategijom razvoja GIS-a, planira se uvođenje sledećih aplikacija/ baza podataka: održavanje ulične rasvete, baza podataka katastra komunalnih preduzeća, održavanje putne, ulične i saobraćajne signalizacije, održavanje komunalnih objekata i GIS resursa. Uz pomenuto, ovaj projekat će takođe doprineti unapređenju kanala komunikacije između različitih korisnika ovog sistema.

Partner na projektu je Grad Subotica, vrednost je 291.115,00 evra, a projekat traje 15 meseci.

### KOCELJEVA: Geografski informacioni sistem za efikasne usluge u opštini Koceljeva

Opština Koceljeva planira da unapredi sveukupnu efikasnost rada uvođenjem modula informacionih sistema baziranih na GIS-u. Najvažnije je što će na ovaj način opština unaprediti svoje kapacitete u oblasti razvoja infrastrukture i uvesti standarde EU u oblastima planiranja i upravljanja zemljištem.

Partneri na projektu su Opština Ub i Regionalni centar za razvoj malih i srednjih preduzeća, vrednost je 255.626,00 evra, a projekat traje 12 meseci.

### BARAJEVO – BEOGRAD: Uvođenje Geografskog informacionog sistema u gradskoj opštini Barajevo

Gradska opština Barajevo (Beograd) planira da unapredi proces prostornog planiranja i upravljanja putem uvođenja GIS sistema u rad opštinske uprave. Uz pomenuto, opštinski službenici će proći obuku za korišćenje novog sistema, a nove modernizovane usluge će se intenzivno promovisati tokom sprovođenja projekta, kao i po njegovom završetku.

Partneri na projektu su Opština Vlasotince i Gradska opština Lazarevac, Beograd, vrednost je 141.500,00 evra, a projekat traje 12 meseci.

### BUJANOVAC: Stvaranje preduslova za prostorno planiranje putem uspostavljanja Geografskog informacionog sistema (GIS) u opštini Bujanovac

Opština Bujanovac namerava da poboljša kvalitet i efikasnost svakodnevnog rada opštinske uprave i javnih komunalnih preduzeća putem uvođenja Geografskog informacionog sistema i izradu Strategije za implementaciju GIS-a.

Partneri na projektu su Opština Odense (Danska) i Udruženje građana "Inicijative", vrednost je 147.340,00 evra, a projekat traje 15 meseci.

#### **KRALJEVO: Promovisanje novih razvojnih alata kroz uvođenje Geografskog informacionog sistema**

Grad Kraljevo planira da poboljša efikasnost i efektivnost svoje uprave uspostavljanjem novih institucionalnih procedura i unapređenjem rada u oblasti prostornog planiranja. Dodatno se planira davanje doprinosa stvaranju povoljnih uslova za investicije kroz uvođenje i korišćenje Geografskog informacionog sistema (GIS).

Partner na projektu je Grad Kragujevac, vrednost je 305.090,00 evra, a projekat traje 15 meseci.

#### **KURŠUMLIJA: Geografski informacioni sistem kao alat za planiranje i vođenje održivog razvoja**

Opština Kuršumlja planira da unapredi efikasnost i kvalitet usluga lokalne samouprave kroz modernizaciju procedura i digitalizaciju podataka za potrebe urbanističkog i prostornog planiranja.

Partner na projektu je Opština Arilje, vrednost je 146.355,00 evra, a projekat traje 12 meseci.

#### **PANČEVO: Unapređenje Geografskog informacionog sistema u Pančevu**

Pančevo planira da unapredi proces prostornog planiranja i usluga koje se pružaju građanima putem izgradnje kapaciteta i znanja zaposlenih u lokalnoj upravi i lokalnim javnim institucijama i preduzećima za nezavisno vođenje i ažuriranje podataka za GIS. Uz to, planira se kreiranje ekološke baze podataka za Pančevo u GIS sistemu, i podizanje opšte svesti o značaju GIS-a. Na posletku, Pančevo će stvoriti uslove za širu upotrebu GIS-a kroz olakšavanje pristupa podacima za veći broj korisnika GIS-a (zaposleni u javnim institucijama, potencijalni investitori, preduzetnici, građani).

Partneri na projektu su Grad Šabac, vrednost je 150.780,00 evra, a projekat traje 12 meseci.

#### **DOBRO UPRAVLJANJE I OPŠTINSKI MENADŽMENT**

**SVRLJIG: Integrisanje dislociranih opštinskih kancelarija "Zelenog Svrljiga" u efektivnu i efikasnu mrežu Centara za brigu o građanima**

#### **"IDEMO SVRLJIG"**

Opština Svrljig planira da ojača upravljачke kapacitete putem uvođenja specijalizovanog softvera, obuke i koučinga opštinske uprave. Dodatno će putem uvođenja sertifikovanog sistema za upravljanje zaštitom životne sredine biti poboljšana održivost sistema zaštite životne sredine.

Partneri na projektu su Opština Lom (Bugarska), Nacionalna alijansa za lokalni ekonomski razvoj (NALED), Opština Čuprija i Opština Surdulica, vrednost je 192.403,00 evra, a projekat traje 15 meseci.

#### **KIKINDA: Digitalizacija opštinske arhive**

Opština Kikinda planira da poboljša efikasnost svoje uprave putem unapređenja sistema upravljanja, unapređenja informacionog sistema i podizanja kapaciteta svojih zaposlenih putem obuke i koučinga.

Partner na projektu je Gradska opština Zvezdara, Beograd, vrednost je 172.121,00 evra, a projekat traje 12 meseci.

#### **NOVI SAD: Elektronska uprava**

Grad Novi Sad planira da unapredi kapacitete za dobru upravu, upravljanje gradom i pružanje usluga putem obezbeđivanja dostupnosti usluga lokalnih vlasti elektronskim putem.

Partneri na projektu su Grad Niš i Javno preduzeće "Informatika", vrednost je 193.790 evra, a projekat traje 15 meseci.

#### **BELA PALANKA: Podrška Odeljenju za razvoj opštine Bela Palanka**

Opština Bela Palanka planira da unapredi ljudske i tehničke kapacitete lokalne uprave i zajednice u oblastima dobre uprave, upravljanja opštinom i pružanja usluga putem izgradnje kapaciteta Jedinice za razvoj. Uz pomenuto, planirano je da se poveća kvalitet života na lokalnom nivou kroz podsticaj lokalnom ekonomskom razvoju i podršku učešću ključnih zainteresovanih strana u sprovođenju Strategije lokalnog održivog razvoja opštine.

Partneri na projektu su Opština Slovenska Bistrica, (Slovenija) i Inicijativa za demokratsku tranziciju, vrednost je 122.762,00 evra, a projekat traje 12 meseci.

#### **VRANJE: E-uprava.vranje.rs – Dostizanje standarda informatičkog društva**

Grad Vranje namerava da poveća upotrebu informacionih tehnologija u radu svoje uprave putem kreiranja veb-portala koji omogućava blagovremeno pružanje informacija i mogućnosti za preuzimanje različitih dokumenata. Novi sistem će omogućiti lakši uvid u status zahteva građana i privrede, i bolje i brže realizovanje prava građana kao i ohrabrivanje građana da uzmu učešće u radu lokalnih vlasti.

Partner na projektu je Opština Trikala (Grčka), vrednost je 164.420,00 evra, a projekat traje 12 meseci.

### **Unapređenje SLAP sistema**



Stalna konferencija gradova i opština uz podršku projekata Evropske unije, EXCHANGE 3 i MISP, radi na održavanju i upravljanju SLAP informacionog sistema opštinskih infrastrukturnih projekata u okviru tri ključna stuba održivog razvoja - životne sredine, ekonomske i društvene infrastrukture. Osnovni cilj SLAP IS je pružanje što adekvatnije i efikasnije pomoći opštinama u Srbiji pri identifikaciji infrastrukturnih projekata i konkurisanju za finansijsku pomoć iz međunarodnih i domaćih izvora za izradu projektno-tehničke dokumentacije i sprovođenje projekata. Do sada je, zahvaljući SLAP IS, oko 80 miliona evra u periodu 2008-2010, alocirano za opštinske infrastrukturne projekte

u oblasti upravljanja otpadom i vodosnabdevanje iz pretprihvatljivih fondova Evropske unije (IPA), kroz Program podrške razvoju infrastrukture na lokalnom nivou. U cilju daljeg unapređenja kapaciteta opština i gradova u planiranju i upravljanju infrastrukturnih projekata, SKGO je inicirala uspostavljanje SLAP Radne grupe, koju čine predstavnici nadležnih državnih organa i SKGO sa ciljem daljeg unapređenja SLAP IS i definisanja jasnog uputstva za jedinice lokalne samouprave o prioritetima i kriterijumima za finansiranje projekata.

## *Procena statusa realizacije svih infrastrukturnih projekata finansiranih iz KfW kreditne linije - rezultati i planirane aktivnosti*

U aprilu 2011. god. MICLP projekat je sačinio izveštaj o svakom infrastrukturnom projektu finansiranom iz KfW kreditne linije sa detaljnim osvrtom na iznos povučenog novca, trenutnom fazom implementacije u kojoj se projekat nalazi, a zabeležio je i iskustva korisnika kredita u saradnji sa MICLP projektom.

### *Status kreditne linije*

Krajem 2010. status KfW kreditne linije je ovako izgledao:

- Iznos kredita: 55 pojedinačnih ugovora o kreditu u ukupnoj vrednosti od 49.6 miliona evra kojima je finansirano 159 projekata.
- Uslovi kreditiranja: dva kreditna zahteva su odobrena u dinarskoj protivvrednosti, a ostali su u evrima. Dve trećine zatraženih zajmova imaju promenljivu kamatnu stopu koja se kreće između 4.2 do 5.2 % plus EURIBOR; ostali krediti imaju fiksnu kamatnu stopu u proseku od 6.2 do 7.0 %. Većina zatraženih kredita ima rok otplate od 7 godina sa grejs periodom od 12 meseci.
- Regionalna raspodela: 54% zahteva je iz centralnog i severnog dela Srbije. 82% je zatražila lokalna samouprava, a ostatak je otišao javno komunalnim preduzećima. 10% ukupnih kreditnih sredstava je iskorišćeno u Beogradu, 60% ukupne vrednosti ostali gradovi u Srbiji, a ostale lokalne samouprave su korisnici preostalih 30% ukupno odobrenih kredita.
- Sektorska raspodela: Polovina kreditnih sredstava je iskorišćena za unapređenje transportne infrastrukture i tretman otpadnih voda i to uglavnom za rekonstrukciju putne mreže ili izgradnju/rekonstrukciju kanalizacije. U socijalnu infrastrukturu (škole, vrtiće, sportske i zdravstvene objekte) i energetska efikasnost je uloženo 21% i 10%, respektivno. Za rehabilitaciju komunalnih vodosistema, tretman otpadnih voda i ostale projekte je uloženo 10% od ukupno zatraženih kreditnih sredstava iz ove linije.

### *Implementacija projekata*

Dve trećine investicionih projekata je izvršilo planirane aktivnosti, a 24% je u za-

vršnoj fazi (više od 50% aktivnosti je već sprovedeno); preostalih 9% je u ranoj fazi implementacije ili još nije započelo finansiranje planiranih aktivnosti.

Većina investicionih projekata je realizovana u okviru prvobitno zatraženih sredstava. Izdvojena su samo tri projekta kojima su prvobitno zatražena sredstva bila nedovoljna (prekoračenje od 10 do 18%), a 10 projekata je nakon realizacije postiglo uštede od 10 % do 40 %.

### *Projektni rezultati i uticaj*

Izvesno je da će svi projekti finansirani iz KfW kreditne linije imati pozitivan uticaj u svojoj lokalnoj samoupravi. Ne postoji ni jedan projekat koji nije uspeo da sprovede planirane aktivnosti ili koji je imao nepovoljne posledice.

Skoro dve trećine će imati dugoročni pozitivan uticaj na kvalitet života građana u opštini / gradu i to uglavnom zbog ulaganja u rekonstrukciju transportne infrastrukture, tretmana pitkih i otpadnih voda kao i čvrstog otpada i poboljšanje socijalne infrastrukture (komunikacija, unapređenje zdravlje građana i njihova bezbednost, bolji uslovi za obrazovanje i sl.).

pozitivan ekonomski uticaj u zajednici proizilazi iz formiranja industrijskih zona i iz projekata za distribuciju energije i izgradnju puteva, koji će privući dodatne investicije i kreirati nova radna mesta, sniziti troškove transporta i energije i doneti druge koristi. Finansiranje iz KfW kreditne linije je olakšalo privatne investicije koje će dovesti do otvaranja novih 1.500 radnih mesta.

### *Iskustva sa KfW kreditnom linijom*

Iskustva iz 44 opštine koje su koristile kredite jasno pokazuju da je KfW razvojna banka, stavivši na raspolaganje ovu kreditnu liniju, izašla u susret njihovim stvarnim zahtevima i zadovoljila brojna očekivanja. Za ovakav uspeh plasmana zaslužno je sledeće:

- Ukupno zadovoljstvo: Procenom je identifikovan visok stepen zadovoljstva KfW kreditnom linijom, kao i uslugama Banka Intese i ponuđenom tehničkom po-

moći tima MICLP;

- Povoljni uslovi: KfW kreditni uslovi su znatno povoljniji od ostalih na tržištu;
- MICLP asistencija u identifikovanju i razvoju projekata: od ukupno 55 kredita više od pola korisnika je dobilo neku vrstu pomoći od strane MICLP projekta. Neformalno savetovanje je zatražilo 20 opština, a konkretna besplatna tehnička pomoć je pružena u 12 lokalnih samouprava što su neke opštine ocenile kao presudni faktor za finansiranje planiranih investicija.

### *Preporuke*

- Identifikacija projekata i planiranje: Većina velikih opština je već pripremila strategije za ekonomski razvoj ili investicione planove. Međutim, mnoge manje opštine odlučuju se za investiranje ad hoc, kada rehabilitacija ili investiranje postane neophodno i urgentno. Primeri su investiranje u snabdevanje vodom ili rekonstrukciju školskih ustanova. Ovakve opštine bi trebalo motivisati da naprave srednjoročne razvojne strategije i investicione planove.
- Sektorska raspodela: generalno, sektorska raspodela sredstava je ujednačena i pokriva sve oblasti prilično ravnomerno, sa naznakom da je veliki broj opština sredstva iskoristilo za rehabilitaciju ili ulaganje u redovno održavanje. Smatramo da bi lokalne samouprave trebalo ohrabriti da investiraju u nove infrastrukturne projekte, a da troškove redovnog održavanja podmiruju iz budžeta.
- Energetska efikasnost i zaštita životne sredine u fokusu: Iako postoji veliko interesovanje, u praksi je vrlo malo investiranja u projekte ovog tipa. Konkretnije, iz ove kredite linije je do sada finansirana nekolicina projekata i to uglavnom za uštedu energije, tretman otpadnih voda i čvrstog otpada. Stiće se utisak da lokalnim samoupravama nedostaju upravljački i tehnički aspekti u pripremi projekta iz ove oblasti (izrada strategija i akcionih planova) kao i sistematsko određivanje prioriteta, identifikacija odgovarajućih projekata i priprema projektne dokumentacije.

# VRAĆANJE POVERENJA U INSTITUCIJE

U procesu uspostavljanja javne etike na lokalnom nivou, kao imperativ za razvoj demokratskog društva, može se reći da je Srbija umnogome uznapredovala poslednjih godina, počev od donošenja i usvajanja Etičkog kodeksa ponašanja funkcionera lokalne samouprave, donošenje priručnika za lakše razumevanje i sprovođenje ovog dokumenta, obaveštavanje javnosti, rada na dostupnosti ovih normi građanstvu, pa do formiranja Radnih tela za praćenje primene normi ovog kodeksa na lokalnu. O tome koliko smo uspeli i šta bi još mogli da preduzmemo kako bi se što celishodnije primenjivali kodeksom definisani etički standardi ponašanja izabranih i postavljenih lica na lokalnu, razgovarali smo sa predstavnicima Stalne konferencije gradova i opština, Misije OEBS u Srbiji i Agencije za borbu protiv korupcije.

ĐORĐE STANIČIĆ, GENERALNI SEKRETAR SKGO

## POTREBNO ANGAŽOVANJE NAJŠIRE JAVNOSTI



Đorđe Staničić

### Na koji način je pokrenut Etički kodeks ponašanja lokalnih funkcionera u Srbiji?

Cilj Etičkog kodeksa jeste da unapređuje i efikasno nameće moralni okvir za odgovorno ponašanje funkcionera. Razvoj pravne i etičke odgovornosti svih nosilaca javnih funkcija predstavlja jednu od bitnih stavki u svakom, pa i u našem

društvu. Stoga je Stalna konferencija gradova i opština objavila Etički kodeks ponašanja lokalnih funkcionera i kroz nacionalnu kampanju promovisala njegovo usvajanje u skupštinama gradova i opština širom Srbije 2004. godine. Za primenu Etičkog kodeksa ponašanja funkcionera lokalne samouprave u Srbiji potrebno je angažovanje kako lokalnih, tako i centralnih vlasti, kao i najšire javnosti, kako se ne bi dogodilo da usvojeni Kodeks postane samo "mrtvo slovo na papiru".

### Koje je stanje danas kada govorimo o usvajanju Etičkog kodeksa kao i o osnivanju radnih tela za praćenje njegove primene?

Do danas, 149 gradova i opština je usvojilo Etički kodeks ponašanja funkcionera lokalne samouprave u Srbiji, kroz svoje skupštine. Od ovog broja 31 gradova i opština po našim izvorima imaju osnovana Radna tela za praćenje primene Etičkog kodeksa. Radna tela za etički kodeks su dobar primer kada govorimo o napretku u oblastima transparentne, javne i dobre uprave. Takođe, ne treba zaboraviti da su finalni korisnici dobre uprave i etičkog ponašanja funkcionera građani.

### Šta SKGO planira dalje na temu Etičkog

### kodeksa i Mreže radnih tela?

SKGO planira da dalje jača i širi Mrežu postojećih radnih tela za praćenje primene Etičkog kodeksa, jer to doprinosi većoj transparentnosti i odgovornosti lokalnih vlasti i javne administracije. Takođe, radiće se na jačanju kapaciteta postojećih radnih tela, kroz organizovanje obuka. U maju i junu 2011. godine planirane su četiri regionalne obuke za članove osnovanih radnih tela za primenu Etičkog kodeksa, a biće pozvane i opštine i gradovi koji nisu još osnovali radna tela. Obuke će biti održane u Nišu, Novom Sadu, Kladovu i Novom Pazaru, i obuhvatiće tri teme: javne nabavke, transparentno budžetiranje i implementaciju Etičkog kodeksa na lokalnom nivou.

Sledeći korak je osnaživanje veze postojećih radnih tela sa nezavisnim institucijama na nacionalnom nivou koja su već izgradila ugled, uticaj, značaj i autoritet. Mreže nezavisnih institucija na svim nivoima bi pomogle da se obezbedi neophodni autoritet zajedničkim preporukama, mišljenjima i stavovima i postepeno obezbedi neophodni autoritet i lokalnim nezavisnim institucijama koje promovišu načela dobre uprave.

DAIANA FALONI, DIREKTORKA ODELJENJA ZA DEMOKRATIZACIJU, MISIJA OEBS U SRBIJI

## KODEKS KAO VODIČ ZA POLITIČARE I SLUŽBENIKE

Misija OEBS u Srbiji, tačnije, Odeljenje za demokratizaciju, čiji ste Vi direktor, insistira na značaju etike kao jednom od mehanizama borbe protiv korupcije. Koliko dugo pratite situaciju u Srbiji po ovom pitanju?

Još od svog osnivanja 2001. godine,

Misija OEBS direktno saraduje sa Vladom Republike Srbije i prati rad i razvoj demokratskih institucija i mehanizama. Što se samog Etičkog kodeksa tiče, OEBS je, zajedno sa Stalnom konferencijom gradova i opština, od 2008. godine radio na primeni kodeksa na lokalnom nivou.

### Kakvo je vaše mišljenje kada je reč o etici na lokalnom nivou u Srbiji?

Ljudi bi izgubili poverenje u demokratiju ukoliko se njihovi izabrani predstavnici ne bi ponašali u skladu sa etičkim normama, posebno na lokalnom nivou gde ih građani lično poznaju. Pored efikasnog



Daiana Faloni

pravosuđa koje treba da spreči neetičko ponašanje, podjednako su bitne pozitivne mere, poput usvajanja Etičkog kodeksa ponašanja funkcionera lokalne samouprave. Taj Kodeks treba da bude vodič za političare i službenike kako da rade u najboljem interesu zajednice.

### **Koja zemlja je po Vama primer najbolje prakse primene Etičkog kodeksa, i da li se kod nas taj proces odvija sporo?**

Činjenica je da etički kodeks na lokalnom nivou u ovakvoj formi, osim u Srbiji, postoji još i u Velikoj Britaniji i Crnoj Gori. U OEBS-u su zadovoljni brzinom kojom je usvojen etički kodeks u skoro svim gradovima i opštinama u Srbiji, a posebno osnivanjem radnih tela za praćenje sprovođenja etičkog kodeksa u 31 lokalnih samouprava. Međutim, iako se Srbija ugledala na model Velike Britanije kao najbolji, ona će morati da razvije i sopstveni etički okvir i mehanizme u skladu sa sopstvenim potrebama.

### **Da li ste zadovoljni saradnjom sa lokalnim samoupravama u Srbiji i institucijama koje se bave zaštitom interesa građana i borbom protiv korupcije?**

Osim Stalne konferencije gradova i opština, OEBS trenutno podržava i radnu grupu u Skupštini Srbije za izradu etičkog kodeksa na nacionalnom nivou, koji će biti

zasnovan na standardima i iskustvima sa lokalnog nivoa. OEBS takođe saraduje sa institucijama koje se bore protiv korupcije (kao na primer: Agencija za borbu protiv korupcije, Uprava za javne nabavke, Državna revizorska institucija i druge), kao i sa Upravom za sprečavanje pranja novca i Narodnom bankom Srbije u otkrivanju krivičnih dela protiv privrede. Saradujemo i sa Tužilaštvom u radu na određenim slučajevima vezanim za finansijski kriminal.

### **Koje su buduće aktivnosti u planu u okviru vašeg Odeljenja i Organizacije na temu etike i borbe protiv korupcije?**

Nastavićemo da promovišemo kodeks ponašanja za službenike LS, i da pripremamo projekte u cilju sprečavanja korupcije i jačanja institucija. Pomoći ćemo Agenciji za borbu protiv korupcije u sprovođenju Zakona o finansiranju političkih stranaka koji bi uskoro trebalo da se usvoji, a nastaviti ćemo da podržavamo izradu sektorskih planova integriteta i dalju reformu sistema javnih nabavki.

ZORANA MARKOVIĆ, DIREKTORKA AGENCIJE ZA BORBU PROTIV KORUPCIJE

## **JAČANJE INTEGRITETA INSTITUCIJA**



Zorana Marković

### **U kojoj meri Agencija može da pomogne u radu radnih tela za praćenje primene Etičkog kodeksa na lokalnom nivou?**

Agencija za borbu protiv korupcije može da učestvuje u sastavljanju i obučavanju različitih ciljnih grupa radi sprečavanja korupcije i jačanja integriteta institucija i društva.

### **Šta je bitno za lokalne samouprave kada govorimo o "planovima integriteta"?**

Pre svega, važno je da lokalne samouprave delegiraju svoje predstavnike koji će rukovoditi ovim procesom. Planovi integriteta treba da poboljšaju funkcionisanje institucija, unaprede njihovu organizacionu strukturu i interne procedure kako bi smanjile korupciju i onemogućile razne nepravilnosti u radu. Jedan od mehanizama da se to postigne su etički kodeksi, kao i različiti oblici interne ili eksterne kontrole.

### **Koliko ste zadovoljni saradnjom sa lokalnim upravama (pozitivni i negativni primeri) i kako je moguće tu saradnju još unaprediti?**

Od početka rada, Agencija za borbu protiv korupcije je saradnju sa velikim brojem ciljnih grupa ostvarivala na okruglim stolovima kojima su prisustvovali predstavnici iz svih gradova i opština u Srbiji. Lokalne samouprave su pomagale u organizaciji ovih skupova, ali odziv nije uvek bio veliki, delom i zato što je zaposlenima u lokalnim samoupravama malo poznat mandat Agencije. Opet, zadovoljavajuća komunikacija je preduslov da Agencija dobije povratne informacije o problemima u njihovom radu i implementaciji Zakona o

Agenciji za borbu protiv korupcije. To je bitno, jer lokalne samouprave nisu samo ciljna grupa Agencije i obveznici pred Zakonom o Agenciji, već naši saradnici u borbi protiv korupcije.

### **Koje prepreke vidite za lokalne samouprave u procesu praćenja primene Etičkog kodeksa?**

Prevaga ličnih i/ili stranačkih interesa bilo kog funkcionera ili zaposlenog u javnoj upravi nad odgovornošću za javno dobro uvek će ugrožavati integritet društvenih institucija i javnu dobrobit. Jačanjem kapaciteta zaposlenih u javnoj administraciji povećava se mogućnost sprečavanja zloupotreba, a prevagom dobrih primera bi se promenilo stanje opšte apatije građana.

### **Koje su vaše preporuke članovima Radnih tela za praćenje primene Etičkog kodeksa?**

Radna tela treba da utiču na stalno informisanje i edukaciju o propisima koji uređuju društvene odnose i etičnosti, te da se zalažu za uvođenje sankcija za slučajevne neetičkog ponašanja i kršenje etičkog kodeksa. Uloga radnih tela treba da bude jasno predstavljena u javnosti, a potrebna je i podrška građana njihovoj doslednosti u zaštiti javnog dobra.

## VAŽNOST ETIKE U OKVIRU DOBROG UPRAVLJANJA

Srbija je već više decenija suočena sa raznolikim krizama, među kojima najznačajnija mesta zauzimaju ekonomska kriza, kriza državnog integriteta, ratovi, ali i ono što se naziva „kriza morala“. U toj krizi morala nije zaobiđeno ni upravljanje, kako u javnoj upravi i lokalnoj samoupravi, tako i u privatnom sektoru. Prema tome, etika u okviru dobrog upravljanja deo je pitanja o etici uopšte.

Zašto etika? Ako možemo nekažnjeno da učinimo nešto nemoralno, a da od toga imamo samo ili pretežno koristi, zašto to ne bismo učinili? Postoje različiti odgovori koje etičke teorije daju na ovo pitanje. Ipak, čini se da je u svemu tome nezaobilazan momenat činjenica da ljudi imaju sposobnost da intuitivno ustanove da ponekad krše ono što se može nazvati moralnim zakonom koji osećaju da postoji u njima. Naime, jedna od ključnih odrednica ljudske prirode jeste jaz između onog što činimo i onog šta verujemo da bi trebalo da činimo. Taj jaz plod je razlike između onog što smatramo moralnim i onog što doživljavamo kao naš lični interes. Kada su u pitanju javne funkcije, tu na scenu stupa ono što nazivamo „javnim integritetom“, tj. ono što transformiše lični interes u javni interes.

Za ovu transformaciju potrebni su etički kodeksi kao sastavni delovi dobrog

upravljanja. Bitna uloga ovih kodeksa jeste uloga podsećanja ljudi na to da bi što je moguće češće trebalo da postupaju onako kako im pomenuti „moralni zakon“ u njima nalaže. Naravno, Etički kodeks može biti implementiran i putem sankcija protiv onih koji ga ne poštuju. Ali značajnija od sankcija jeste društvena svest o značaju moralnog zakona. Postojanje Etičkog kodeksa upravo je jedan od načina da se takva svest održava i razvija.



Moralna edukacija je ključna za sve zaposlene, uključujući rukovodeći kadar. Rukovodeći kadar trebalo bi da bude obučavan u etičkom upravljanju, što implicira transparentnost, participativno rukovođenje i ono što se zove open book management. Naime, da bi se zaposleni identifikovali sa ciljevima organizacije, oni koji njome upravljaju trebalo bi da svoj kadar involviraju što je moguće više u odlučivanje, ili makar da ih što vernije upute u to šta se odlučuje i sa kojim namerama. Tajnovitost i skovitost u rukovođenju po pravilu su znaci slabosti, a pritom veoma često i ne postižu svoj cilj.

Primena Etičkog kodeksa kroz čitavu strukturu organizacije znači da za sve članove radne organizacije važe ista pravila. Naime, iako postoje nejednakosti različite vrste u strukturi svake organizacije, iz jednakosti pred Etičkim kodeksom niko

ne bi trebalo biti izuzet.

Poverljivi kanali informisanja o kršenju Etičkog kodeksa takođe su neophodni, jer svako ko primeti da je Kodeks prekršen, trebalo bi da to bez straha od posledica može da prijavi. Sa druge pak strane, pomenuti kanali valjalo bi da vode ozbiljno računa o tome koje prijave su opravdane, a koje služe iskazivanju ličnih animoziteta.

Implementaciju Etičkog kodeksa trebalo bi da prate „etički odbori“. Ovi odbori valjalo bi da budu korektivi političke volje od strane moralne volje. Oni bi zapravo imali jednu znatno širu ulogu od uloge praćenja implementacije Etičkog kodeksa. U lokalnoj samoupravi oni već postoje, a njihov angažman trebalo bi sve više jačati u gore pomenutom smislu.

Zaključimo time da je svo ovo promišljanje rada etičkih kodeksa i pitanja etike uopšte sasvim nepotrebno ukoliko se ne posveti odgovarajuća pažnja moralnoj edukaciji budućih generacija. Naime, porodica i škola imaju presudnu ulogu i dužnost vezanu za oblikovanje moralno svesnih ljudi. Deca, kao moralno najneiskvareniji, kao najčistiji segment naše populacije, kao oni koji su u najvećoj meri tabula rasa kada se radi ne samo o „naslagama znanja“, već i o „naslagama iskvarenosti“, upravo su najpodložnija moralnoj edukaciji. Ako njih ne edukujemo u tom smislu, neznatna je svrha i Etičkih kodeksa i etike uopšte, kao i svrha etike u okviru dobrog upravljanja.

Prof. dr. Vojin Rakić  
Institut za filozofiju i društvenu teoriju

## DEKADA SPROVOĐENJA ETIČKOG KODEKSA U LOKALNOJ SAMOUPRAVI

Proces izgradnje institucija koje sprovode načela etike i dobrog upravljanja u gradovima i opštinama u Srbiji započeo je pre tačno deset godina, kada je SKGO prevela na srpski i objavila Evropski kodeks ponašanja lokalnih i regionalnih izabranih predstavnika. U to vreme, u Srbiji se veoma malo znalo o međunarodnim obavezama zemlje, kada je u pitanju unapređenje propisa koji uređuju sukob interesa, finansiranje političkih stranaka, trgovinu uticajem i odnos izabranih predstavnika i stranaka.

SKGO je od 2004. godine postepeno počela da podiže nivo svesti u lokalnim samoupravama o potrebi poštovanja etičkih pravila ponašanja izabranih, postavljenih i imenovanih nosilaca javnih funkcija.

U tom periodu sproveden je Projekat Nacionalne kampanje za usvajanje i implementaciju etičkog kodeksa ponašanja

izabranih i imenovanih lokalnih zvaničnika u Srbiji, koji je kao rezultat imao usvajanje Kodeksa ponašanja u skoro svim opštinama u Srbiji. Do novembra 2010. godine, Stalna konferencija gradova i opština je podržala osnivanje nezavisnih lokalnih tela koja su pratila sprovođenje Kodeksa, jačala njihov rad kroz pripremu priručnika, modela akata o osnivanju i radu, kao i kroz stvaranje mreže ovih nezavisnih lokalnih tela. Jedan od rezultata ove faze projekta



je i inkorporiranje odredbi o radnim telima za praćenje primene Etičkog kodeksa u Model gradskog/opštinskog statuta.

Radna tela za praćenje primene etičkog kodeksa su se, u onim gradovima i opštinama u kojima su radila dobro, pokazala kao veoma snažan i uspešan katalizator procesa snaženja poverenja građana u lokalnu vlast. U narednom periodu neophodna je dalja podrška jačanju institucionalne pozicije ovih radnih tela, u smislu izgradnje autoriteta i nezavisnosti institucije i povezivanja sa srodnim institucijama i organizacijama u lokalnoj zajednici i na nacionalnom nivou.

# SAVETOVANJE - USPOSTAVLJANJE I RAZVOJ INTERNE FINANSIJSKE KONTROLE

Republika Srbija u skladu sa Zakonom o budžetskom sistemu i propratnim pravilnicima, uspostavlja i razvija sveobuhvatan i efikasan sistem interne finansijske kontrole u javnom sektoru. Cilj razvijanja takvog sistema je dobro upravljanje i zaštita javnih sredstava, kako bi se državama u procesu pridruživanja Evropskoj uniji pružila pomoć u razumevanju i primeni dobro razvijenih i efektivnih sistema interne kontrole.

Stalna konferencija gradova i opština – Savez gradova i opština Srbije, prepoznala

je potrebu da se ova nedovoljno obrađivana oblast predstavi gradonačelnicima/predsednicima opština, odnosno načelnicima lokalnih administracija. U skladu s tim, Savetodavni centar SKGO je krajem maja organizovao savetovanje na temu „Uspostavljanje i razvoj interne finansijske kontrole“, sa namerom da se odgovornim licima u opštinama i gradovima pomogne u razvijanju sistema dobrog upravljanja i zaštite javnih sredstava.

Novina u organizaciji skupa je u tome što su učesnici – članice SKGO, sami pokrili

troškove ovog savetovanja, s tim da je visina kotizacije utvrđena samo u cilju pokrivanja troškova organizacije.

U narednoj fazi, Savetodavni centar će ovakve usluge nuditi i javnim preduzećima čiji je osnivač grad/opština, kao i drugim nevladinim organizacijama. Visina kotizacije će biti određena u skladu sa mogućnostima gradova i opština u tom trenutku, kao i aktuelnim kretanjima na tržištu.



## SEDNICA ODBORA SKGO ZA URBANIZAM I STANOVANJE

Šesta sednica Odbora SKGO za urbanizam i stanovanje održana je 9. maja 2011. godine, u prostorijama SKGO, u Beogradu. Na sednici je usvojen plan rada Odbora za narednu godinu, a pored aktuelnih tema iz oblasti urbanizma i izgradnje, deo aktivnosti biće posvećen i izradi Bele knjige za unapređenje sistema lokalne samouprave.

Članovi Odbora su informisani o imenovanju predstavnika SKGO koji će učestvovati u radu radnih grupa za uspostavljanje Nacionalne infrastrukture geoprostornih podataka (NIGP). Predstavljen je Vodič

za legalizaciju neformalnih romskih naselja koji je izradilo Ministarstvo životne sredine, rudarstva i prostornog planiranja u saradnji sa Misijom OEBS u Srbiji, a predstavnici Odseka za stambene poslove iz Ministarstva su Odbor informisali o tekućim aktivnostima, posebno u vezi Nacionalne strategije socijalnog stanovanja.

Odbor je diskutovao o modelima lokalnih akata za sprovođenje legalizacije, koje je SKGO pripremila u prethodnom periodu. Modeli su dostavljeni svim opštinama, a dostupni su i na internet stranici SKGO. ■

## OBUKA “TRANSPARENTNOST RADA I IMPLEMENTACIJA ETIČKOG KODEKSA ZA LOKALNE FUNKCIONERE”

Stalna konferencija gradova i opština nosilac je značajnih projektnih aktivnosti u vezi sa promovisanjem standarda etičkog ponašanja u lokalnoj samoupravi i jačanja kapaciteta tela koja se bave praćenjem primene kodeksa.

Posle usvajanja Etičkog kodeksa od strane velikog broja opština u Srbiji, SKGO je implementirala različite projekte u okviru kojih su, pre svega, formirana radna tela, a potom i sprovedene aktivnosti u cilju jačanja kapaciteta radnih tela za praćenje primene kodeksa ponašanja lokalnih funkcionera. Takođe, članovi radnih tela su napravili prve međunarodne kontakte i upoznali se sa praksom praćenja etičkog ponašanja lokalnih funkcionera u Velikoj Britaniji.

Obuka “Transparentnost rada i implementacija Etičkog kodeksa za lokalne funkcionere”, u organizaciji SKGO/ OEBS/ USAID, biće organizovana u četiri termina, i to:

- 25. maja u Nišu,
- 9. juna u Novom Sadu,
- 10. juna u Kladovu,
- 28. juna u Novom Pazaru.

Povećanje transparentnosti i uvođenje evropskih standarda u budžetiranje i javne nabavke u opštinama u Srbiji, kao i međunarodni primeri najbolje prakse o implementaciji Etičkog kodeksa su teme o kojima će biti reči na obuci koja je namenjena članovima radnih tela, kao i svim ostalim zainteresovanim opštinskim funkcionerima i službenicima u Srbiji. ■

## STATISTIKA U DRUŠTVENIM DELATNOSTIMA

Obuka na temu “Prikupljanje podataka i razvoj statistike u društvenim delatnostima” u okviru projekta “Pomoć lokalnim samoupravama u decentralizaciji društvenih delatnosti, koji finansira Ministarstvo inostranih poslova Kraljevine Norveške, održana je 5. maja 2011. godine, u prostorijama Stalne konferencije gradova i opština. Skup je bio namenjen predstavnicima predškolskih ustanova i koordinatorkama iz lokalnih samouprava, a učestvovalo je 23 predstavnika iz sedam pilot gradova/opština sa projekta, i to iz Subotice, Sombora, Bačke Topole, Kanjiže, Ade, Sečnja i Temerina. Cilj obuke je bila edukacija, ali i konsultacija sa učesnicima oko prikupljanja podataka iz predškolskih ustanova, koji bi omogućili kreiranje lokalnih politika na osnovu relevantnih i merljivih statističkih pokazatelja.

Učesnicima su predstavljani: Primeri dobre prakse u analizi kreiranja politike na osnovu statističkih podataka, Iskustvo Norveške u primeni indikatora za potrebe praćenja kvaliteta predškolskih ustanova i Prezentacija predloga indikatora i načina prikupljanja i unos podataka kroz softver. Obuku je vodio Vladan Božanić iz Republičkog zavoda za statistiku. ■

REDOVNO PROLEĆNO ZASEDANJE GENERALNIH SEKRETARA SAVETA EVROPSKIH OPŠTINA I REGIJA (CEMR),  
NA POZIV STALNE KONFERENCIJE GRADOVA I OPŠTINA, ODRŽANO JE U BEOGRADU 7. I 8. APRILA 2011. GODINE

## EVROPA U SRBIJI

Ovo značajno okupljanje bilo je usmereno ka otvorenom dijalogu o načinu poboljšanja položaja lokalnih vlasti i unapređenju rada na način da odgovara potrebama građana. Sastanak na kome je domaćin bio Đorđe Staničić, generalni sekretar SKGO, bio je posvećen i funkcionisanju CEMR-a, strategijama i načinu na koji ova organizacija sprovodi svoje politike.

Otvarajući ovaj skup, Saša Paunović, predsednik Stalne konferencije gradova i opština, naveo je kao jedan od glavnih prioriteta Srbije punu posvećenost ulasku u Evropsku uniju i dobijanje statusa zemlje kandidata za članstvo do kraja ove godine. „Članstvo naše zemlje, lokalnih vlasti i saveza gradova i opština u međunarodnim mrežama, asocijacijama i institucijama među kojima je i CEMR, za nas predstavlja nezamenljiv resurs, a iskustva drugih zemalja sa kojima u ovim organizacijama ostvarujemo direktne i neposredne kontakte dragocena su u našim nastojanjima da postanemo punopravni član evropske porodice“, izjavio je Paunović i dodao „Uveren sam da se u svim zemljama članicama CEMR-a odnos između centralnog i lokalnog nivoa ogleda u uspostavljanju prirodnog partnerstva u vršenju vlasti i obavljanju funkcija. Redefinisanje uloga i odgovornosti je kontinuiran proces i nalazi se visoko na lestvici prioriteta svake od naših država. Javne se uloge, kao i funkcije nadležnosti menjaju, a stvaranje moderne lokalne uprave, njen poboljšani



*Svečana sala - Skupština Grada Beograda*

položaj i nezavisnost uz poštovanje principa demokratije trebalo bi da bude na dnevnom redu svih zemalja“.

CEMR je najveća i najuticajnija organizacija lokalnih i regionalnih vlasti u Evropi, čiji članovi su nacionalne asocijacije gradova, opština i regiona iz 39 zemalja. Preko 50 ovih asocijacija - članica CEMR-a, zajedno predstavljaju oko 100 000 lokalnih i regionalnih vlasti evropskih zemalja. CEMR radi na promovisanju ujedinjene Evrope, zasnovane na lokalnoj i regionalnoj samoupravi i demokratiji. Da bi se taj cilj ostvario, CEMR nastoji da oblikuje budućnost Evrope unapređenjem doprinosa sa lokal-

nog i regionalnog nivoa kako bi se ostvario uticaj na evropsko zakonodavstvo i politiku. Aktivnosti CEMR-a usmerene su ka regionalnoj politici, saobraćaju, pitanjima životne sredine, jednakih mogućnosti, dobrog upravljanja. CEMR nastoji da utiče na pripremu evropskih zakona kako bi se obezbedilo da se imaju u vidu interesi lokalnih i regionalnih vlasti već od samog početka procesa izrade evropskog zakonodavstva. Sadašnji, nedavno izabrani predsednik CEMR-a je Wolfgang Šuster, gradonačelnik Štutgarta.

Na skupu u Beogradu učestvovali su predstavnici asocijacija lokalnih vlasti iz Nemačke, Austrije, Belgije, Bosne i Hercegovine, Bugarske, Kipra, Hrvatske, Danske, Španije, Estonije, Finske, Francuske, Islanda, Italije, Letonije, Litvanije, Crne Gore, Norveške, Holandije, Poljske, Velike Britanije, Slovačke, Slovenije, Švedske, Češke Republike, Turske, Srbije, Grada Kadiza iz Španije i predstavnici Mreže asocijacija lokalnih vlasti Jugoistočne Evrope (NALAS).

Stalna konferencija gradova i opština je, odlukom Skupštine SKGO održane decembra 2007. godine, postala punopravni član ove organizacije. U radu Političkog komiteta CEMR-a Stalnu konferenciju gradova i opština predstavljaju gradovi Niš i Pančevo i beogradske opštine Vračar i Novi Beograd.

