

Dobro upravljanje na lokalnom nivou

Iskustva iz Srbije





Dobro upravljanje na lokalnom nivou Iskustva iz Srbije



Beograd, 2017



Република Србија



Program finansira EU



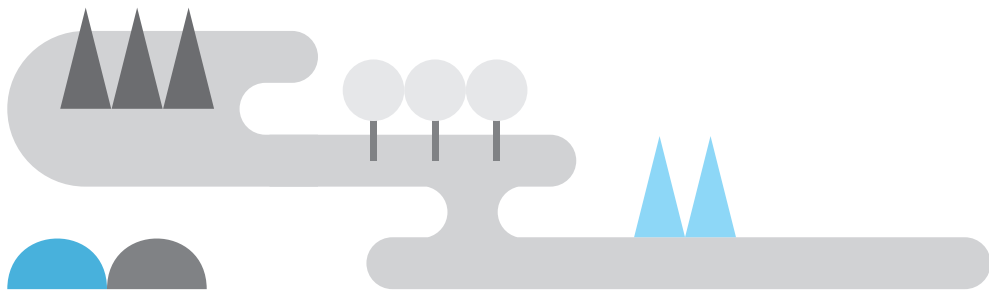
Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Swiss Agency for Development
and Cooperation SDC



Sprovodi program

EVROPSKI
PROGRES



Lista skraćenica

Agencija	
DRI	Agencija za borbu protiv korupcije
EU	Državna revizorska institucija
IKT	Evropska unija
JPP	Informaciono-komunikacione tehnologije
LAP	Javno-privatno partnerstvo
LS	Lokalni akcioni plan
MUP	Lokalna samouprava
OU	Ministarstvo unutrašnjih poslova
RS	Opštinska uprava
SDC	Republika Srbija
SKGO	Švajcarska agencija za razvoj i saradnju
ZoLS	Stalna konferencija gradova i opština
UNOPS	Zakon o lokalnoj samoupravi
	Kancelarija Ujedinjenih nacija za projektne usluge (eng. United Nations Office for Project Services)

Svi termini koji se u publikaciji koriste u gramatičkom muškom rodu podrazumevaju prirodni muški i ženski rod osoba na koje se odnose.

Sadržaj

Predgovor _____	6
Uvod _____	8
● DEO 1: Odgovornost _____	10
1.1 Definicija principa	12
1.2 Dodeljivanje i finansiranje poslova	13
1.3 Organi lokalne samouprave i njihove obaveze	17
1.4 Informacije / Transparentnost	25
1.5 Sankcije	25
1.6 Zaključci i preporuke	32
● Deo 2: Transparentnost _____	34
2.1 Definicija principa	36
2.2 Transparentna organizacija, procesi i procedure	38
2.3 Pristup javnosti državnim aktivnostima	42
2.4 Protok informacija između različitih nivoa vlasti	53
2.5 Protok informacija između lokalnih samouprava i centralnog nivoa vlasti	60
2.6 Zaključci i preporuke	62
● Deo 3: Učešće _____	64
3.1 Definicija principa	66
3.2 Učešće uz moć odlučivanja (jako učešće)	67
3.3 Učešće bez moći odlučivanja (slabo učešće)	77
3.4 Zaključci i preporuke	86

● Deo 4: Nediskriminacija	88
4.1 Definicija principa	90
4.2 Pravni osnov u Srbiji	92
4.3 Značaj principa nediskriminacije na nivou lokalnih samouprava	95
4.4 Značaj principa nediskriminacije na nivou lokalnih samouprava u određenim oblastima	101
4.5 Zaključci i preporuke	107
○ Deo 5: Efikasnost	109
5.1 Definicija principa	112
5.2 Obavljanje poslova	113
5.3 Finansiranje poslova	120
5.4 Računovodstvo/Finansijski budžeti	123
5.5 Pružanje usluga (napraviti ili kupiti?)	129
5.6 Međuopštinska saradnja	134
5.7 Administracija	138
5.8 Logistika	142
5.9 Zaključci i preporuke	146
Zahvalnica	150
Literatura	152



Predgovor

Kada je naš program započeo diskusiju o dobrom upravljanju sa lokalnim samoupravama, donatorima i partnerima pre oko sedam godina, ubrzo smo shvatili da je u pitanju percepcija, da definicija pojma izmiče a u nekim slučajevima je isuviše konceptualna za potrebe našeg programa i naših partnera. Stoga smo odlučili da prvo definišemo dobro upravljanje razumljivim pojmovima pre nego što se otisnemo na put uvođenja principa dobrog upravljanja u svakodnevnu praksu lokalnih samouprava. Tokom prvih sastanaka sa opštinama, dok smo razgovarali o potrebi za većom odgovornošću lokalnih administracija prema građanima, o neophodnosti uvođenja mehanizama za osiguravanje većeg učešća građana u kreiranju politika i odlučivanju na lokalnom nivou, bilo je onih koji nisu verovali da je napredak moguć. Znali smo tada da ćemo morati da dovedemo konceptualnu diskusiju na konkretan projektni nivo, kao i da i sami razumemo da dobro upravljanje nije nešto što se može presaditi, već da je to trajan proces koji oduzima dosta vremena i zahteva hrabrost i istinsku posvećenost svih aktera.

Koncepti poput onih kako povećati transparentnost lokalne uprave i funkcionera u izvršavanju javnih zaduženja i poslova, kako unaprediti efikasnost i delotvornost javnog sektora u smislu pružanja usluga građanima, kako obezbediti poštovanje prava ranjivih i marginalizovanih grupa, takođe su bile deo našeg diskursa sa predstavnicima opština. Odlučili smo se da preduzmemo male korake na povezivanju koncepata posebno sa našim većim infrastrukturnim projektima; uskoro se ispostavilo da su ovi koraci bili ključni u radu na promeni načina razmišljanja i pristupa obavljanju poslova u interesu javnosti.

Vremenom smo prešli na razgovor sa partnerima u lokalnim samoupravama o uključivanju reformi u oblasti upravljanja na lokalnom nivou i o imenovanju stalnih kontakt osoba. Ove osobe, osposobljene su da postanu

istinski *resurs* za savetovanje o principima dobrog upravljanja i pouzdan *kapital* lokalnih samouprava za unapređenje odgovornosti i otvorenosti prema građanima. Reakcija predstavnika opština bila je pozitivna i ohrabrujuća. Zahvaljujući tome, imamo kontakt osobe u 34 opštine na jugu i jugozapadu Srbije.

Ova publikacija je svedočanstvo o vrednom radu i sposobnosti lokalnih eksperata koji su bili uključeni u ovaj proces razvoja kapaciteta. Ona takođe pokazuje, na primerima iz prakse, kako donekle apstraktni principi dobrog upravljanja mogu da se prevedu u lokalni kontekst i primene u svakodnevnom radu lokalnih samouprava.

U ime svih učesnika i njihovih lokalnih samouprava želeo bih da iskažem zahvalnost Evropskog PROGRES-a donatorima programa, Evropskoj uniji i Vladi Švajcarske. Švajcarska agencija za razvoj i saradnju (SDC) posebno je pružila vitalnu podršku ovom značajnom procesu uputivši švajcarske eksperte u oblasti dobrog upravljanja da nas povedu i da nam pomognu na ovom putu. Nadamo se da će znanje i iskustva stečeni tokom ovih sedam godina biti primenjeni širom Srbije kao kontinuiran proces na kome treba raditi tokom naredne četiri godine i nakon toga.

Želim na kraju da zahvalim predsednicima opština, gradonačelnicima i drugim donosiocima odluka iz opština koje su učestvovala u programu na njihovoj podršci i posvećenosti procesu, bez čega ovaj poduhvat ne bi bio toliko uspešan.

Grem Tindal
menadžer programa
Evropski PROGRES

Uvod

Publikacija koja je pred vama rezultat je sedmogodišnjeg rada sa 34 lokalne samouprave na jugu i jugozapadu Srbije na razumevanju koncepta dobrog upravljanja i načina na koji principi dobrog upravljanja mogu da se primene, veoma konkretno, u svakodnevnom radu uprave.

Tokom prve faze programa, od 2010. do 2014. godine, započeli smo s prilično jednostavnim pristupom – dok smo sprovodili projekte lokalne infrastrukture, radili smo i na uvođenju principa dobrog upravljanja i njihovom „prevođenju“ u relevantne lokalne politike. To je doprinelo povećanju odgovornosti nosilaca javnih ovlašćenja prema građanima i transparentnosti njihovog javnog rada, time i do porasta poverenja građana u lokalne javne funkcionere.¹

Pošto su lokalne samouprave potvrdile potrebu da se nastavi sa ovakvim pristupom, počeli smo da razmišljamo o tome kako da preneseno znanje postane trajan resurs i kapital opština dok ubuduće budu planirale i sprovodile lokalni društveno-ekonomski razvoj. U skladu s tim, na početku programa Evropski PROGRES 2014. godine napravili smo plan za održivi dodatni razvoj lokalnih kapaciteta čiji će vrhunac biti uspostavljanje kontakt osoba za dobro upravljanje u okviru lokalne uprave.

Od suštinskog je značaja da ova nova ekspertiza postane stalni resurs lokalnih samouprava. Danas možemo da kažemo da nije bilo jednostavno pronaći obostrano dobro rešenje. Na kraju programa, s ponosom možemo da izvestimo da je 22 lokalne samouprave institucionalizovalo radne i stručne savetodavne grupe za dobro upravljanje.

1 Pogledati Istraživanje zadovoljstva građana, decembar 2013, dostupno na <http://www.euprogres.org/biblioteka.php?id=46>

Sledeća faza izgradnje kapaciteta trajala je skoro dve godine (2015–2017). Organizovali smo i sproveli pet intenzivnih radionica², po jednu o svakom od pet principa dobrog upravljanja – odgovornosti, transparentnosti, učešću, efikasnosti i nediskriminaciji. Uz podršku stručnjakinje za dobro upravljanje iz Švajcarske učesnici su imali priliku da se informišu ne samo o švajcarskoj politici i praksi u upravljanju već su mogli i da ih uporede sa pretežnim stanjem u Srbiji, posebno u svom okruženju.

Radovi na određene teme koje su učesnici bili u obavezi da izrade i na radionicama predstave doprineli su neposrednijem pristupu čitavom procesu. Završni pismeni test, na kojem je trebalo uraditi analizu i dati konkretne predloge dobrog upravljanja u slučajevima iz života, dodatno je doprineo posvećenosti učesnika čitavom poduhvatu. Kruna procesa učenja bila je studijska poseta Kantonu Bern i okolnim opštinama u Švajcarskoj, tokom koje su učesnici imali priliku da iz prve ruke saznaju nešto o praksi u upravljanju u ovoj državi.

Ova publikacija prikazuje kako su učesnici razumeli koncept dobrog upravljanja u današnjoj Srbiji kroz odlomke iz njihovih pismenih radova o principima dobrog upravljanja urađenih tokom ovog procesa. Ona predstavlja dragocen resurs, koji će dalje biti razvijen u priručnik za sve koji su zainteresovani da rade na unapređenju upravljanja i time doprinesu uspešnim reformama na lokalnom nivou u Srbiji.

2 Svaka je trajala po dva i po dana.

DEO 1

Odgovornost

1.1 Definicija principa	12
1.2 Dodeljivanje i finansiranje poslova	13
1.2.1 Lokalna samouprava kao zaseban nivo vlasti	13
1.2.2 Koji su poslovi za lokalne samouprave	15
1.2.3 Kako se definišu poslovi lokalne samouprave	15
1.2.4 Kako se finansiraju poslovi lokalne samouprave	16
1.2.5 Kako se lokalna samouprava može odbraniti od pretnji njenom postojanju i od uplitanja u područje njene odgovornosti	16
1.3 Organi lokalne samouprave i njihove obaveze	17
1.3.1 Koji su to organi lokalne samouprave	17
1.3.2 Nespojivost funkcija, nepodesnost članova porodice i obaveza povlačenja	19
1.3.3 Kako su raspodeljene obaveze između organa lokalne samouprave	23
1.3.4 Organizacija uprave	24
1.3.5 Kako poštovanje poretka nadležnosti može pravno da se sprovede	24
1.4 Informacije/Transparentnost	25
1.5 Sankcije	25
1.5.1 Kako se uspostavljaju političke sankcije	26
1.5.2 Kako se uspostavljaju zakonske sankcije	28
1.6 Zaključci i preporuke	32

1.1 Definicija principa

Odgovornost se odnosi na niz mehanizama kojima se osigurava da se (javna) moć koristi u **krajnjem interesu građana**. Ovaj princip prožima čitav koncept dobrog upravljanja i ima brojne aspekte.

U demokratskom sistemu uloga nosilaca vlasti stiče se na izborima, na kojima im građani sa pravom glasa prenose deo svoje suverene volje, dajući im pravo da zastupaju njihove interese i donose odluke od javnog interesa u njihovo ime. Zauzvrat, svaki nivo vlasti je dužan da svoj mandat sprovedi u javnom interesu i da **odgovorno** ispunjava svoje obaveze prema građanima koji su ih izabrali.

U dobroj državi građani će zadržati neka prava u svojim rukama: oni će očekivati od izabranih funkcionera da ih **informišu** i da im **obrazlože** upotrebu javnih ovlašćenja, a takođe žele mogućnost da **sankcionišu** funkcionere koji ne ispune njihova očekivanja (odnosno zadržavaju pravo da ih pozivaju na odgovornost, npr. putem izbora, ali i kroz mehanizme kao što je sudsko preispitivanje).³

Princip odgovornosti se može podeliti na sledeće elemente:

- dodeljivanje i finansiranje poslova (dodela odgovornosti lokalnom nivou),
- organi lokalne samouprave (LS) i njihove odgovornosti (dodela odgovornosti na lokalnom nivou),
- transparentnost (pogledati Deo 2),
- sankcije (političke i zakonske).

O pojmu „vlast“

Pojam „vlast“ politikolozi koriste i za autoritet i za moć. Vlast kao društvena činjenica deluje na pojedince korektivno, tj. prinudno. Vlast je prevashodno politička kategorija, budući da primarno izražava složen odnos između državnih institucija i društva u celini. U tom smislu, ona predstavlja društveni odnos u kojem jedna strana (vlastodržac) može da određuje ponašanje i aktivnost druge strane (podvlašćenog) stvarnom ili potencijalnom primenom organizovane prinude. To podrazumeva: organizovanu i legalnu primenu sankcija kao sredstava kojima se iznuđuje potčinjavanje, institucionalizaciju moći, zasnovanu na normativnom poretku koji je osnova konstituisanja vlasti. Gde je vlast, tu su uspostavljeni odnosi prava i dužnosti njenih nosilaca, ali i onih koji su joj potčinjeni. Vlast je dakle institucionalno ograničena i nikada ne znači potpunu kontrolu, ali se njena moć difuzno rasprostire i često prevazilazi institucionalne okvire.

Marija Cvetković
lokalna samouprava Gadžin Han

³ Dobro upravljanje u primeni, Kancelarija Ujedinjenih nacija za projektne usluge (UNOPS), Beograd 2014, str. 9.

1.2 Dodeljivanje i finansiranje poslova

Odgovornost na lokalnom nivou podrazumeva obavljanje poslova koji su u izvornoj nadležnosti, kao i poslova koji se prenose sa centralnog nivoa vlasti. Kako je obavljanje poslova neodvojivo vezano za finansiranje tih poslova, lokalna vlast jedan deo potrebnih sredstava generiše sama, a drugi deo joj se obezbeđuje prenosom iz državnog budžeta.

1.2.1 Lokalna samouprava kao zaseban nivo vlasti

Jedinice LS u Republici Srbiji (RS) jesu opštine, gradovi i grad Beograd. Lokalna samouprava, odnosno pravo građana na nju propisano je Ustavom RS i ovo pravo podleže samo nadzoru ustavnosti i zakonitosti.⁴ Takođe, Ustav je LS dodelio i status pravnog lica; načelno je regulisao poveravanje i razgraničenje nadležnosti, kao i pravo na samostalno određivanje organa i položaj skupštine.⁵ Međutim, Venecijanska komisija⁶ je prilikom analize Ustava RS⁷ ustanovila da Ustav zapravo ne konkretizuje to pravo, već ostavlja zakonodavcu da to pitanje uredi.

Lokalna vlast u Srbiji je jednostepena – ne postoji dodatni stepen vlasti između lokalne i centralne vlasti. Postoje upravni okruzi, ali oni su „produžena ruka“ centralnog nivoa vlasti, a to što su izmešteni iz centra naziva se dekoncentracija. S druge strane, postoji mogućnost mesne samouprave – ona je obavezna u selima, ali je opciona u urbanim sredinama.

Osnovne karakteristike lokalne samouprave u Republici Srbiji

Verovatno najvažnija karakteristika LS u Srbiji jeste veličina gradova i opština kao jedinica LS. U odnosu na broj stanovnika i na površinu koje opštine zauzimaju, jedinice LS u Srbiji su među najvećima u Evropi. Posledice ovakvog stanja su višestruke. Najpre, lokalna vlast je udaljenija od građana nego u većini drugih zemalja. Druga posledica je to što su kapaciteti LS na višem nivou nego što je to slučaj u drugim zemljama sličnog nivoa razvijenosti, u kojima su jedinice LS znatno usitnjenije. Ta posledica je rezultat još jedne važne karakteristike sistema LS u Srbiji koja nije direktno vezana za lokalnu, već za regionalnu vlast – tačnije za njeno odsustvo. Zahvaljujući odsustvu regionalne vlasti, mnoštvo nadležnosti (od snabdevanja vodom i uklanjanja čvrstog otpada do promovisanja ekonomskog razvoja

4 Ustav Republike Srbije („Službeni glasnik RS“, br. 98/2006), član 12.

5 Ustav Republike Srbije („Službeni glasnik RS“, br. 98/2006), članovi 176–181.

6 Mišljenje Venecijanske komisije nisu obavezujuća za RS.

7 Mišljenje br. 405/2006, Evropska komisija za demokratiju putem prava (Venecijanska komisija), Mišljenje o Ustavu Srbije koje je Komisija usvojila na 70. plenarnoj sednici (Venecija, 17–18. marta 2007. godine).

i borbe protiv nezaposlenosti), za koje su u drugim zemljama zaduženi neki međuopštinski entiteti ili viši nivoi vlasti, u Srbiji je na jedinicama LS.

Monotipnost je sledeća važna karakteristika sistema LS u Srbiji. Donedavno su nadležnosti i struktura organa bili jednaki i za opštine i za gradove, tako da nije postojala bitna razlika čak ni među najmanjim gradovima i najvećim opštinama.

Nenad Ostraćanin
lokalna samouprava Raška

Predstavnici LS koji su učestvovali u obukama koje je sprovodio program Evropski PROGRES prepoznali su neke od ključnih problema u funkcionisanju LS kao posebnog nivoa vlasti u odnosu na ostale nivoe vlasti u RS:

Ključni problemi u funkcionisanju lokalnih samouprava kao posebnog nivoa vlasti

- Nepostojanje funkcionalnog srednjeg nivoa vlasti, iako postoji 29 upravnih okruga.
- Nepostojanje suštinske decentralizacije (političke, administrativne i fiskalne).
- Veliki uticaj lokalnih političkih stranaka na rad lokalne javne administracije.
- Nedovoljno uključivanje lokalne zajednice u proces donošenja odluka.
- Lokalna samouprava praktično nije u mogućnosti da utiče na prva tri navedena problema, ali može uspostaviti mehanizme za aktivnije uključivanje građana u proces donošenja odluka i unapređenje rada LS.
- Nepostojanje srednjeg nivoa vlasti jedan je od razloga za znatno veći uticaj centralne vlasti na funkcionisanje LS u Srbiji, što je jasan kontrast u odnosu na funkcionisanje lokalne vlasti u Švajcarskoj.

Milinko Šaponjić
lokalna samouprava Nova Varoš

1.2.2 Koji su poslovi za lokalne samouprave

Ne postoji stroga podjela poslova za nivo LS; njeno usvajanje je deo političkog procesa i može se menjati u zavisnosti od konkretnog konteksta.

Republika Srbija je potpisnica Evropske povelje o lokalnoj samoupravi,⁸ multilateralnog pravnog akta koji definiše i štiti autonomiju LS. Povelja ne određuje poželjni model LS, njenu strukturu niti ovlašćenja, već ima za cilj da postavi standarde u funkcionisanju i zaštiti lokalnog nivoa vlasti kao najbližeg građanima, kao i da obezbedi političku, administrativnu i finansijsku nezavisnost LS. Ova povelja zastupa princip supsidijarnosti (poslove obavljaju organi vlasti koji su najbliži građanima), a prema njoj je prenošenje nadležnosti na više nivoa vlasti moguće jedino ukoliko je procenjeno da je to efikasnije i ekonomičnije. Fiskalna jednakost je takođe princip koji bi trebalo da ima ključnu ulogu pri podjeli nadležnosti, a podrazumeva da se moraju poklapati interesi onih koji finansiraju javne usluge i onih koji te usluge koriste.

1.2.3 Kako se definišu poslovi lokalne samouprave

Lokalne samouprave u Srbiji ostvaruju širok obim poslova, koji se dele na:

- nadležnosti, koje podrazumevaju izvorne (sopstvene) poslove LS, i
- javna ovlašćenja, odnosno poslove koje je poverila viša instanca u cilju efikasnijeg i racionalnijeg ostvarivanja prava i obaveza građana.

Zakon o lokalnoj samoupravi (ZoLS)⁹ propisuje glavne **nadležnosti LS**.

U **javna ovlašćenja, odnosno vršenje poverene nadležnosti** spadaju poslovi iz nadležnosti RS koji su povereni LS posebnim zakonima (takozvani sektorski zakoni).

Statut je najviši pravni akt opštine. Statut propisuje prava i dužnosti LS, kao i način njihovog ostvarivanja, broj odbornika (najniži i najviši broj moraju biti u granicama koje određuje zakon), organizaciju i rad različitih organa i službi, način upravljanja poslovima građana koji su u nadležnosti LS, osnivanje i rad svih oblika mesne samouprave, načine ostvarivanja neposredne samouprave građana.

Iako LS ima samostalnost pri vršenju izvornih poslova, ipak se često sa nacionalnog nivoa određuje način

8 Zakon o potvrđivanju Evropske povelje o lokalnoj samoupravi („Službeni glasnik RS – Međunarodni ugovori“, br. 70/2007).

9 Zakon o lokalnoj samoupravi („Službeni glasnik RS“, br. 129/2007, 83/2014, 101/2016 – dr. zakon).

obavljanja ovih poslova. Takođe, povereni poslovi se iz godine u godinu povećavaju, u broju i obimu. Lokalne samouprave često su primorane da selektivno primenjuju sektorske zakone, što je uglavnom posledica nedostatka stručnog kadra¹⁰ i neadekvatnog finansiranja dodeljenih poslova. Ovo je naročito izraženo kod manjih opština. Nedostatak kapaciteta LS mogao bi se prevazići angažovanjem spoljnih resursa (pogledati Deo 5).

Lokalne samouprave imaju nejednake kapacitete da sprovedu poverene poslove, te se manje LS suočavaju sa velikim finansijskim i kadrovskim problemima. Kako mala opština da iznese poslove poverene zakonom o svojini, o ozakonjenju objekata, o energetske efikasnosti?

Ivan Kostić

lokalna samouprava Medveđa

1.2.4 Kako se finansiraju poslovi lokalne samouprave

Lokalne samouprave imaju nekoliko vrsta prihoda (pogledati 5.3), kao i slobodu da propisuju stope za izvorne prihode, ali u onom okviru koji je postavio centralni nivo vlasti (država određuje najniži i najviši dozvoljeni iznos).

Centralni nivo vlasti je dužan da pri svakom prenošenju ili poveravanju poslova obezbedi sredstva, odnosno izvore prihoda koji su neophodni za sprovođenje tih poslova (garancija dovoljnosti prihoda). Iako postoji obaveza, centralna vlast često neadekvatno ispunjava tu obavezu prema jedinicama LS.

1.2.5 Kako se lokalna samouprava može odbraniti od pretnji njenom postojanju i od uplitanja u područje njene odgovornosti

Garanciju postojanja LS daje Ustav RS – državna vlast je ograničena pravom građana na LS. Iako je njeno postojanje zagarantovano Ustavom, pravo na LS, međutim, podleže kontroli ustavnosti i zakonitosti.

¹⁰ Izmenama i dopunama Zakona o budžetskom sistemu (nekoliko ih je bilo do sada), trenutno je na snazi zabrana zapošljavanja do kraja 2017. godine.

Mehanizmi zaštite prava na LS su, prema Ustavu RS, u nadležnosti Ustavnog suda. Organ LS može¹¹:

- pokrenuti postupak za ocenu ustavnosti ili zakonitosti zakona i drugog opšteg akta RS kojim se povređuje pravo na LS,
- podneti žalbu neposredno Ustavnom sudu protiv **pojedinačnog** akta ili radnje nekog državnog organa ili druge LS ukoliko onemogućava vršenje nadležnosti jedinice LS.

Uz to, Ustavni sud odlučuje i o **sukobu nadležnosti** koji LS može imati sa drugom LS, sa autonomnom pokrajinom ili sa državnim organima. Baza Ustavnog suda pokazuje mali broj sudskih sporova koji se odnose na ovaj mehanizam zaštite.

Način na koji se LS može odbraniti od pretnji njenom postojanju i od uplitanja u područje njene odgovornosti definisan je strogim pravilom propisanim odredbom člana 193 Ustava Republike Srbije. Navedenom odredbom je utvrđeno da organ (određen statutom LS) ima pravo žalbe Ustavnom sudu ako se pojedinačnim aktom ili radnjom državnog organa ili organa LS onemogućava vršenje nadležnosti LS. Organ određen statutom može da pokrene postupak za ocenu ustavnosti ili zakonitosti zakona ili drugog opšeg akta RS ili autonomne pokrajine kojim se povređuje pravo na LS.

Jasmina Lapčević
lokalna samouprava Blace

1.3 Organi lokalne samouprave i njihove obaveze

Princip podele vlasti na zakonodavnu, izvršnu i sudsku ključni je princip državne vlasti. Ova podela doprinosi samostalnosti u vršenju osnovnih funkcija svake od grana vlasti i smanjuje mogućnost zloupotrebe jer uspostavlja međusobno ograničavanje i kontrolu među različitim granama vlasti.

1.3.1 Koji su to organi lokalne samouprave

Tela, odnosno organi LS su:

- skupština,
- predsednik / gradonačelnik,

11 Zakon o lokalnoj samoupravi („Službeni glasnik RS”, br. 129/2007, 83/2014, 101/2016 – dr. zakon), članovi 95 i 96.

- opštinsko veće, i
- opštinska uprava (OU).

Blisko principu podele vlasti na centralnom nivou, i na lokalnom nivou se razlikuju predstavnička i zakonodavna od izvršne vlasti. Opštinska uprava je posebni operativni organ i može se podvesti pod deo izvršne vlasti.

O organima lokalne samouprave

- Skupština opštine je najviši zakonodavni organ koji vrši osnovne funkcije lokalne vlasti.
- Predsednik opštine je inokosni izvršni organ, nalogodovac i naredbodavac za izvršenje budžeta, predlaže način rešavanja pitanja o kojima odlučuje skupština, vrši neposredan nadzor nad radom OU.
- Opštinsko veće je kolegijalni izvršni organ u čijoj je nadležnosti da predlaže akte koje donosi skupština, a neposredno izvršava donete odluke, vrši nadzor nad njihovom primenom, stara se o izvršavanju poverenih poslova i poslova iz izvornog delokruga opštine.
- Opštinska uprava je organizovana kao jedinstveni organ sa organizacionim jedinicama koje vrše srodne upravne i stručne poslove za sve organe opštine.
- Propisivanje uređenja i nadležnosti svake jedinice LS mora biti u skladu sa Ustavom RS i zakonom i u tom smislu opština nije ovlašćena da utvrđuje svoje organe, nego samo da propisuje njihovo uređenje i nadležnosti.

Jasmina Lapčević
lokalna samouprava Blace

Radna tela na nivou lokalne samouprave

Skupština opštine ima svoja stalna i povremena radna tela radi razmatranja pitanja iz svoje nadležnosti. Ova tela su različita u različitim LS, u smislu broja i poslova. Dešava se da ova tela nemaju jasno definisan delokrug rada i to bi trebalo precizirati kako ne bi dolazilo do neujednačenosti i različitih tumačenja delokruga rada. Posebnu pažnju treba obratiti na stručnost lica, to jest njihove kvalifikacije za članstvo u tim telima.

Muhamed Abdullahu
lokalna samouprava Preševo

1.3.2 Nespojivost funkcija, nepodesnost članova porodice i obaveza povlačenja

Ustav RS u svoja osnovna načela ubraja i načelo zabrane sukoba interesa. Mehanizmi koje Republika Srbija koristi su pre svega propisani u Zakonu o Agenciji za borbu protiv korupcije (dalje u tekstu: Agencija)¹², mada se u raznim zakonima mogu pronaći odredbe koje se takođe odnose na sprečavanje i sankcionisanje korupcije i sukoba interesa.

Značaj borbe protiv korupcije

Odgovornost i integritet funkcionera i zaposlenih u LS od ključnog su značaja za princip odgovornosti pri vršenju vlasti. Korupcija je, između ostalog, i zloupotreba položaja od strane osobe koja vrši javnu funkciju u cilju pribavljanja lične koristi, koja može biti materijalna, ali i ne mora (na primer, činjenje usluge). Može se sa sigurnošću reći da ne postoji država u kojoj nema korupcije, a pitanje je nivoa, odnosno stepena prožetosti društva korupcijom.

Već na prvi pogled može se primetiti obrnuti reciprocitet – što je viši nivo vladavine prava i pravne sigurnosti za građane, to je niži nivo korupcije, odnosno što su državne institucije slabije, to je nivo korupcije viši i narušava se ukupni razvoj društva.

Interesantna je formula¹³ koja matematički jasno objašnjava korupciju, a koja glasi:

(monopol + diskreciona ovlašćenja) – (odgovornost + integritet + transparentnost) = KORUPCIJA

Veoma je, stoga, važno da diskreciona prava u donošenju odluka budu što manja i da istovremeno budu postavljena jasna pravila za utvrđivanje odgovornosti pojedinaca. S tim u vezi, značajno je što postoje mehanizmi čiji je cilj da onemogući da jedna osoba gomila funkcije, kao i da činjenje ili nečinjenje tih osoba bude obeleženo privatnim interesima.

Inkompatibilnost (nespojivost funkcija)

Pojam „inkompatibilnost“ u kontekstu dobrog upravljanja znači nemogućnost da jedna osoba spaja (gomila) dve ili više funkcija. Ovaj pojam je u direktnoj vezi sa ustavnim načelom podela vlasti, koji služi da održi ravnotežu i međusobnu kontrolu različitih grana vlasti.

12 Stupanjem na snagu Zakona o Agenciji za borbu protiv korupcije („Službeni glasnik“, br. 97/2008, 53/2010, 66/2011 – odluka US, 67/2013 – odluka US, 112/2013 – autentično tumačenje i 8/2015 – odluka US) prestao je da važi Zakon o sprečavanju sukoba interesa pri vršenju javnih funkcija.

13 Formulu je osmislio Klitgaard (1988), s tim što ju je UNDP dopunio, dodajući elemente „integritet“ i „transparentnost“.

U kontekstu inkompatibilnosti najvažniji deo Zakona o Agenciji za borbu protiv korupcije je deo **o sukobu interesa**, koji propisuje da jedan funkcioner može da vrši samo jednu javnu funkciju (izuzeci su mogući, ali je neophodno da ih zakon ili drugi propis omogućí, ili da Agencija dá saglasnost).

Primeri iz prakse Agencije za borbu protiv korupcije

Primer A: Osoba A obavlja funkciju **načelnika OU**, na koju ju je postavilo opštinsko veće. Nakon toga skupština opštine je imenovala istu osobu za **sekretara opštinske izborne komisije**. S obzirom na to da se članovi opštinskih izbornih komisija u stalnom sastavu smatraju funkcionerima u skladu sa zakonom i praksom Agencije, osoba A se našla u situaciji da obavlja obe funkcije istovremeno. Kako je ni na jednu od te dve funkcije nisu izabrali građani, osoba A je bila u obavezi da zatraži saglasnost Agencije za istovremeno obavljanje navedenih funkcija. Postupajući po zahtevu, **Agencija je odobrila osobi A obavljanje dve funkcije istovremeno**. Stav Agencije je pri tome bio da istovremeno obavljanje navedenih funkcija samo po sebi ne predstavlja sukob interesa, s obzirom na to da između njih nema odnosa zavisnosti, nadređenosti i kontrole.

Primer B: Osoba B obavlja funkciju **sekretara skupštine opštine**, a imenovana je za **zamenika predsednika opštinske izborne komisije**. U ovom slučaju **Agencija je zaključila da su navedene funkcije inkompatibilne** i skupština jedinice LS je morala da razreši osobu B sa funkcije zamenika predsednika opštinske izborne komisije. Pri tome je stav Agencije bio da vršenje funkcije sekretara skupštine opštine može uticati na nepristrasnost vršenja funkcije zamenika predsednika izborne komisije, imajući u vidu da od ishoda izbornog postupka zavisi i budući sastav skupštine, koja postavlja sekretara.

Ivan Kostić

lokalna samouprava Medveđa

Nepodesnost članova porodice

Zakon o Agenciji za borbu protiv korupcije vrlo široko definiše „povezana lica“, pa ona nisu samo članovi porodice – pored bračnog ili vanbračnog supružnika, tu su i krvni srodnici u pravoj liniji, bočni srodnici (zaključno sa drugim stepenom), usvojitelj ili usvojenik, ali i „svako drugo pravno ili fizičko lice koje se prema drugim osnovama i okolnostima može opravdano smatrati interesno povezanim sa funkcionerom“. Treba imati u vidu, međutim, da je preduslov za borbu protiv korupcije to da *lokalna sredina* prepozna i ukaže na okolnosti koje mogu stvoriti koruptivne odnose. Zato ostaje otvoreno pitanje ukazivanja na „druge osnove i okolnosti“ koje su stvorile „vezu“, upravo zbog raspodele moći u društvu. Ovakvo rešenje može biti neprimenljivo u praksi, jer s jedne strane postoji nedovoljno precizno određenje nepodesnih lica, a s druge strane postoji velika odgovornost ličnih inicijativa i prepoznavanja potencijalno rizičnih situacija po odgovorno vršenje javnih funkcija.

Primer iz prakse Agencije za borbu protiv korupcije

Osoba C rukovodi organom i u skladu sa zakonom odlučuje o pravima i obavezama zaposlenih kao i o prijemu novih lica u radni odnos u navedenom organu. Radi prijema u radni odnos rukovodilac je raspisao oglas. Na oglas se između ostalih kandidata prijavilo i lice koje je član porodice funkcionera i predstavlja „povezano lice“. U skladu sa zakonom, osoba C se izuzela iz odlučivanja o prijemu kandidata u radni odnos i o navedenom obavestila Agenciju. Organ nadležan za odlučivanje o izuzeću funkcionera doneo je odluku o izboru kandidata po raspisanom oglasu, ali je u radni odnos primljeno upravo lice povezano sa osobom C. U navedenom slučaju stav Agencije je bio da podnošenjem zahteva za izuzeće radi određivanja drugog lica koje će odlučivati o prijemu u radni odnos nije otklonjen sukob interesa. Navedena situacija predstavlja sukob interesa ukoliko povezano lice bude primljeno i raspoređeno u organ kojim rukovodi osoba C, bez obzira na to što je osoba C bila izuzeta iz odlučivanja o prijemu u radni odnos.

Ivan Kostić

lokalna samouprava Medveđa

Obaveza povlačenja

Obaveza povlačenja predstavlja mehanizam koji služi tome da se osobe koje se nalaze na pozicijama u LS nađu u sukobu interesa, odnosno u situaciji u kojoj bi privatni interes mogao da ugrozi javni. Funkcioner je dužan da prijavi potencijalne sukobe interesa, međutim, u praksi se to ne dešava često, što dovodi do defakto stanja političke neodgovornosti.

Obaveza povlačenja funkcionera iz odlučivanja o određenoj stvari postoji u situaciji kada funkcioner ili sa njim povezano lice ima privatni interes koji utiče, može da utiče ili izgleda kao da utiče na postupanje funkcionera u vršenju javne funkcije na način koji ugrožava javni interes. I ovde je zakonska formulacija veoma široka i obuhvata čak i situaciju koja izgleda kao postupanje funkcionera na način koji ugrožava javni interes, tako da je zakonodavac prepustio praksi Agencije da u svakom konkretnom slučaju oceni da li je funkcioner imao obavezu povlačenja ili ne.

Ivan Kostić

lokalna samouprava Medveđa

Agencija postupa po pokretanju postupka i to je manjkavost sistema koji se svodi na to da organ ili pojedinac prepozna potencijalni sukob interesa i prijavi ga.

Nepoštovanje javne preporuke za razrešenje lokalnog funkcionera zbog utvrđenog sukoba interesa pravnu odgovornost pretvara u političku neodgovornost, a na štetu integriteta celokupne LS.

Danijela Petković
lokalna samouprava Aleksinac

Mere koje se izriču funkcionerima zbog povrede Zakona o Agenciji za borbu protiv korupcije jesu mera upozorenja (opomena) i mera javnog objavljivanja preporuke za razrešenje, odnosno podnošenje inicijative za razrešenje funkcionera organu koji ga je izabrao, postavio ili imenovao. Međutim, iako je taj organ dužan da u roku od 60 dana od dana objavljivanja mere obavesti Agenciju za borbu protiv korupcije o preduzetim merama, nema mehanizma koji će prinuditi organ da postupi po toj preporuci. Tačnije, nema mehanizama za sprovođenje sankcija, pa preporuke Agencije za borbu protiv korupcije, čak i kada postoje „javne preporuke za razrešenje funkcionera“, kao najoštija mera, ne bivaju ispunjene.

O obavezi povlačenja

Dosadašnji naponi u zakonskoj i drugoj regulativi uglavnom su bili usmereni na funkcionere, odnosno postavljena, imenovana i izabrana lica. Lokalni službenici su do donošenja Zakona o zaposlenima u autonomnim pokrajinama i jedinicama lokalne samouprave¹⁴ gotovo u potpunosti bili van okvira regulisanja ove materije jer se Zakon o državnim službenicima, koji se na određeni način bavi sukobom interesa službenika, nije primenjivao na nivo LS.

Pojedinačni akt u čijem je donošenju učestvovao funkcioner koji se zbog sukoba interesa morao izuzeti poništava se na zahtev stranke ili po službenoj dužnosti. Ne poništava se akt u čijem je donošenju učestvovao funkcioner koji je prijavio sukob interesa ukoliko nije bilo moguće da se odredi drugo lice koje bi učestvovalo u donošenju akta.

Na lokalnom nivou obaveza povlačenja se pre svega odnosi na realizaciju postupka javnih nabavki. Povezana lica se tumače šire nego u postupcima koji se tiču sukoba interesa u vršenju javnih funkcija. Zaštita u ovim postupcima uspostavljena je vrlo preciznim navođenjem situacija i mehanizama za sprečavanje i prijavljivanje sukoba interesa i zaštitu integriteta postupka.

Danijela Petković
lokalna samouprava Aleksinac

14 Ovaj deo publikacije je pisan pre početka sprovođenja Zakona o zaposlenima u autonomnim pokrajinama i jedinicama lokalnih samouprava („Službeni glasnik RS“, br. 21/2016).

1.3.3 Kako su raspodeljene obaveze između organa lokalne samouprave

Kako je već pomenuto, nadležnosti organa LS su u različitim oblastima, te se može reći da skupština ima zakonodavnu vlast, dok predsednik i veće LS imaju izvršnu vlast. Uprava se svrstava u deo izvršne vlasti, iako postoje tendencije (npr. u američkom sistemu) da se uprava smatra četvrtom granom vlasti, pored zakonodavne, izvršne i sudske.

Organi lokalne samouprave i njihove obaveze

Skupština opštine je najviši organ vlasti. Vršiti osnovne funkcije lokalne vlasti, odnosno zakonodavnu funkciju. To je predstavničko telo. Skupština opštine ima predsednika i zamenika predsednika, koje ne bi trebalo mešati sa predsednikom opštine i zamenikom predsednika opštine, koje takođe bira skupština opštine. Bira se 19 do 75 (odnosno 90 u gradu, a 110 u Gradu Beogradu) odbornika neposredno, prema proporcionalnom izbornom sistemu.

Skupština opštine, kao zakonodavni organ LS, donosi: statut i poslovnik opštine, odluku o budžetu i završni račun LS, razvojne planove, strategije LS i urbanističke planove, propise i druga opšta akta. Skupština opštine takođe još raspisuje referendum, izjašnjava se o predlozima sadržanim u građanskoj inicijativi (kao oblicima neposrednog učešća građana u ostvarivanju LS) i utvrđuje predlog odluke o samodoprinosu, osniva javna preduzeća, ustanove i organizacije, imenuje i razrešava upravni i nadzorni odbor i direktora, daje saglasnost na statute i slično, utvrđuje stope izvornih prihoda opštine, opštinske takse, naknade i druge lokalne prihode koji po zakonu pripadaju LS, donosi akt o zaduživanju LS i obavlja i druge poslove utvrđene zakonom.

Predsednik opštine je, uz opštinsko veće, izvršni organ LS. Može imati zamenika, koga bira skupština opštine. Predsednik opštine je predsednik opštinskog veća. Bira se posredno i bira ga skupština opštine, iz reda odbornika, na vreme od četiri godine, tajnim glasanjem, većinom glasova od ukupnog broja odbornika. Predsednik opštine, kao inokosni izvršni ogran: predstavlja i zastupa opštinu, predlaže načina rešavanja pitanja o kojima odlučuje skupština LS, naredbodavac je za izvršenje budžeta, usmerava rad OU i donosi pojedinačna akta za koja je ovlašćen zakonom, statutom i opštim aktima jedinice LS.

Opštinsko veće je jedan od dva izvršna organa opštine. Čine ga predsednik opštine, zamenik predsednika opštine i do 11 članova koje bira skupština opštine. Bira ga skupština opštine, većinom glasova od ukupnog broja odbornika, na predlog kandidata za predsednika opštine. Kao kolektivni izvršni organ, opštinsko veće: predlaže statut, budžet i druga opšta akta koje donosi skupština opštine, neposredno izvršava odluke skupštine, donosi odluku o privremenom finansiranju, vrši nadzor nad radom OU i rešava u upravnom postupku u drugom stepenu.

Opštinska uprava je nosilac upravne funkcije u opštini. Načelnika OU postavlja opštinsko veće, na osnovu javnog oglasa, na pet godina. Organizaciju uprave utvrđuje skupština opštine. Zakon propisuje samo da se OU organizuje kao *jedinstvena služba*, a da se u većim opštinama (preko 50.000 stanovnika) može obrazovati i *više uprava za pojedine oblasti*. Opštinska uprava je obično podeljena na odeljenja – npr. za privredu i finansije, za društvene delatnosti, za opštu upravu i sl. Pomoćnici predsednika opštine su deo OU. Oni pokreću inicijative, predlažu projekte i sačinjavaju mišljenja u vezi sa pitanjima od značaja za razvoj u određenim oblastima (npr. ekonomski razvoj, urbanizam, primarna zdravstvena zaštita, zaštita životne sredine, poljoprivreda i dr.). U opštinama ih može biti najviše tri, a u gradovima pet. Postavlja ih predsednik opštine odnosno gradonačelnik grada.

Opštinska uprava: priprema nacрте propisa koje donose skupština, predsednik opštine i opštinsko veće, izvršava odluke skupštine, predsednika i opštinskog veća, rešava u upravnom postupku u prvom stepenu, obavlja poslove upravnog nadzora nad izvršavanjem opštinskih propisa, izvršava zakone i druge propise koji su povereni opštini, obavlja stručne i druge poslove za potrebe skupštine, predsednika opštine i opštinskog veća.

Marija Jelenković

lokalna samouprava Knjaževac

Marinko Đorđević

lokalna samouprava Vlasotince

Saša Dodić

lokalna samouprava Bojnik

1.3.4 Organizacija uprave

Uprava je obrazovana kao jedinstven organ, a odluka o organizaciji uprave prepuštena je skupštini LS. Načelnika opštinske (ili gradske) uprave na osnovu javnog oglasa postavlja lokalno veće da rukovodi upravom u trajanju mandata od pet godina.

1.3.5 Kako poštovanje poretka nadležnosti može pravno da se sprovede

Poštovanje poretka nadležnosti je suštinsko za primenu principa podele vlasti i zavisi od njegovog doslednog sprovođenja. Međutim, ukoliko građani smatraju da je poredak nadležnosti narušen, oni mogu podnositi predstavke i pritužbe državnim organima – neposredno organu, odnosno nadzornim ili višim organima (npr. ukoliko smatraju da postoje nedostaci u vezi sa ostvarivanjem njihovih prava i sloboda, ličnih i imovinskih interesa).

Zakon o LS propisuje da je LS dužna da svima omogući podnošenje pritužbi na svoj rad i na nepravilan odnos zaposlenih, kao i da su organi i službe LS dužni da odgovore u roku od 30 dana ukoliko pritužilac zahteva odgovor. Iz razgovora sa predstavnicima LS koji su učestvovali u realizaciji programa Evropski PROGRES, zaključak je da su mnoge ažurne po ovom pitanju i uredno odgovaraju na pritužbe građana, koje su različite učestalosti u različitim sredinama.

Građani takođe mogu upućivati predstavke i pritužbe nezavisnim državnim kontrolnim organima: zaštitniku građana, povereniku za zaštitu ravnopravnosti i povereniku za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti.

1.4 Informacije / Transparentnost

Transparentnost je *preduslov* odgovornosti i važno je da svi nivoi vlasti, pa tako i nivo LS, funkcionišu transparentno. To podrazumeva dostupnost svih relevantnih podataka o funkcionisanju LS na pregledan, sistematičan i uvremenjen način. S obzirom na to da je ovo i poseban princip dobrog upravljanja, više reči o transparentnosti biće u Delu 2.

1.5 Sankcije

Kada je reč o sankcijama, nije dovoljno da oni koji vrše javnu funkciju svoj posao obavljaju transparentno već je neophodno obezbediti mehanizme da oni mogu da odgovaraju za svoje postupke i da snose posledice svog delovanja i rada. Sankcije mogu biti političke ili zakonske. Neophodno je postojanje obe vrste sankcija kako bi se osiguralo odgovorno vršenje vlasti.

Sankcije se mogu podeliti i na sankcije protiv pojedinca i protiv akata (sporazuma, odluka, zakona).

Princip odgovornosti se jasno ogleda u izveštavanju, kako prema nadređenima, tako i prema građanima. Međutim, ova praksa u Srbiji još uvek nije na zadovoljavajućem nivou.

Jedan od problema koji se u današnje vreme sve češće javlja jeste nedovoljno izveštavanje o radu pojedinih službi i organa. Samim tim dolazi do velikog prostora za razne mahinacije i malverzacije u samoj organizaciji, jer nadređene službe svojom *neodgovornošću* ne sprovode završni deo raznih postupaka, a to je izveštavanje.

Nikola Ivanović
lokalna samouprava Ivanjica

1.5.1 Kako se uspostavljaju političke sankcije

Političke sankcije su široko određene i odnose se na odlučivanje biračkog tela o tome da li je neko ko je imao odgovornost radio svoj posao na dobar način ili ne. Međutim, političke sankcije se ne tiču samo (ne)odgovornosti ili povrede neke norme – može se desiti da biračko telo izabere opet nekog bez obzira što je povredio normu ili iskazao neodgovornost. Može da se desi i obratno – da biračko telo ne izabere nekog iako je odgovorno i u skladu sa zakonom vršio vlast. Vrednost političkih sankcija je devalvirana ukoliko su institucije sistema slabe i ukoliko građani ne vrše pritisak odozdo. Sa druge strane, političke sankcije su suštinski važne za postojanje političke odgovornosti i za uspostavljanje veze između države i njenih građana.

O političkim sankcijama

Jedan od bitnih elemenata uspostavljanja i afirmacije principa odgovornosti jesu – ili bi trebalo da budu – političke sankcije. Uspostavljanje i praksa političkih sankcija problem je sam po sebi čak i u zemljama sa bogatom demokratskom tradicijom. U zemljama na putu izgradnje demokratski stabilnog društva, kao što je Srbija, problem je mnogo veći i kompleksniji.

Postojeći izborni sistem u Srbiji, zasnovan na principu proporcionalne zastupljenosti, otežava jačanje odgovornosti i mogućnosti izricanja političkih sankcija. Većinski sistem ili kombinacija većinskog i proporcionalnog sistema, i na nivou države, a posebno na nivou LS, povećala bi mogućnost jačanja odgovornosti izabranih nosilaca političkih funkcija.

Nažalost, postojeća praksa Srbije, u odnosu na praksu demokratski uređenih sistema, političke sankcije primenjuje na kategoriju zaposlenih u državnoj i lokalnoj upravi, na koju, po pravilu, ne bi trebalo da se odnose.

U postojećoj regulativi, odgovornost sa obrisima političkih sankcija predviđena je u odredbama Zakona o lokalnoj samoupravi (poglavlje III, Neposredno učešće građana u ostvarivanju lokalne samouprave).

Maida Kasumović
lokalna samouprava Sjenica

Političke sankcije protiv pojedinca moguće su pre svega izbornim procesom. Postoji i ustanova razrešenja, te na primer predsednik opštine može biti razrešen na isti način na koji je i izabran – na predlog najmanje jedne trećine odbornika i većinom glasova od ukupnog broja odbornika. U RS se na lokalnom nivou primenjuje proporcionalni izborni sistem,¹⁵ što dovodi do jedne vrste depersonalizacije, u kojoj odgovornost pojedinačnih kandidata slabi. Ovakvo stanje direktno utiče na kvalitet upravljanja javnim interesima i

15 Osim u AP Vojvodini, u kojoj se primenjuje kombinacija većinskog i proporcionalnog sistema.

odgovornost, te dovodi do slabije teritorijalne zastupljenosti, odnosno reprezentativnosti izabranih kandidata (na primer, većina kandidata neke izborne liste mogu biti iz urbanih delova LS iako LS ima više građana u ruralnim delovima).

Političke sankcije protiv akata podrazumevaju mogućnost da se utiče na sudbinu određene donete odluke – na primer da se uloži veto. U ZoLS je propisano nekoliko načina, *ali jedino je referendum način na koji građani mogu neposredno da utiču* na ostvarivanje LS. Međutim, uslovi koji moraju biti ispunjeni za održavanje referenduma veoma su zahtevni i ne podstiču učešće građana.

Građanska inicijativa podrazumeva predlaganje skupštini jedinice LS donošenje akta kojim će se urediti određeno pitanje iz nadležnosti LS, promeniti statut ili drugi akt i raspisati referendum u skladu sa zakonom i statutom, a **zbor građana** se saziva za deo teritorije koji je utvrđen statutom i na njemu se raspravljaju pitanja i daju predlozi iz nadležnosti LS. Skupština LS **može da raspiše referendum** na sopstvenu inicijativu, ali ukoliko postoji predlog najmanje 10% birača od ukupnog biračkog tela, skupština LS **mora da raspiše referendum** (pogledati 3.3).

Važnost političkih sankcija bi mogla da bude na višem nivou ukoliko bi se **proširio domašaj neposrednog učešća građana u ostvarivanju lokalne samouprave**, zatim ukoliko bi se karakter njihovog učešća učinio pravno obavezujućim i ukoliko bi uslovi za neposredno učešće građana bili manje zahtevni.

Uticaj političkih partija je snažan, i to na račun nedovoljno snažnih lokalnih institucija, te vlast često ide preko svojih institucionalnih ograničenja, bez sankcionisanja, uz nizak stepen odgovornosti.

O uticaju političkih partija

U Srbiji politika igra značajnu ulogu u životima građana. Politika je zastupljena svuda, kako prilikom zapošljavanja, gde je veoma bitno biti politički podoban, tako i na poslu. Rezultat toga je nedovoljno stručna i profesionalna administracija, kao i česte personalne promene (sankcije) po principu političke pripadnosti i lojalnosti.

Almir Kecap
lokalna samouprava Novi Pazar

Direktno učešće građana nedostaje pre svega jer predlozima građana nije data potrebna snaga, već ih karakteriše neobaveznost.

Promena izbornog sistema znatno bi podigla nivo odgovornosti, jer su ovako kandidati depersonalizovani. Takođe, ta promena bi donela poboljšanje i u teritorijalnoj zastupljenosti predstavnika.

Ključ rešenja političkih sankcija, kao bitnog segmenta principa odgovornosti, leži u promenama izbornog sistema, ali i društvene svesti građana u procesima dalje demokratizacije.

Maida Kasumović
lokalna samouprava Sjenica

1.5.2 Kako se uspostavljaju zakonske sankcije

Zakonska sankcija je pravno određena posledica koja se odnosi na svakoga čije se ponašanje protivi propisanoj normi. Glavni cilj sankcija je da se spreči nepoštovanje norme, odnosno da se motiviše na njeno poštovanje.

Zakonske sankcije mogu biti uperene **protiv pojedinca**, kako fizičkih tako i pravnih lica, i dele se na krivične, građanske ili prekršajne. Zakonske sankcije mogu biti uperene i **protiv akata**, i dovesti do ništavosti ili rušljivosti tih akata.

O zakonskim sankcijama

Zakonske sankcije mogu biti protiv lica, ali i protiv odluka. Za nepoštovanje odredaba o inkompatibilosti protiv odgovornih lica zaprećene su novčane kazne, ali i mere upozorenja i mere javnog objavljivanja preporuke za razrešenje, što može proizvesti političku sankciju za odgovornog funkcionera.

Sankcije protiv odluka sastoje se u tome što, u slučaju izbora na drugu javnu funkciju protivno odredbama zakona, kasnija funkcija prestaje po sili zakona. Odluku o prestanku funkcije dužan je da donese organ koji je funkcionera izabrao na kasniju funkciju u roku od osam dana od dana prijema odluke Agencije za borbu protiv korupcije kojom se utvrđuje da je funkcioner izabran protivno odredbama zakona.

Ivan Kostić
lokalna samouprava Medveđa

a Zakonske sankcije uperene protiv pojedinca

Zaposleni u LS i članovi organa LS podležu raznim vrstama odgovornosti.

- **Disciplinska odgovornost**

Prema Zakonu o zaposlenima u autonomnim pokrajinama i jedinicama lokalne samouprave, službenik je disciplinski odgovoran za povrede dužnosti iz radnog odnosa, koje mogu biti lakše ili

teže. Ukoliko je pokrenut krivični postupak zbog krivičnog dela učinjenog na radu ili u vezi sa radom ili disciplinski postupak zbog teže povrede dužnosti¹⁶, lice može biti udaljeno sa rada do okončanja krivičnog odnosno disciplinskog postupka. Krivična odgovornost, odnosno odgovornost za prekršaj, ne isključuje disciplinsku odgovornost službenika ako ta radnja predstavlja i povredu dužnosti iz radnog odnosa.

- **Odgovornost za štetu**

Ova vrsta odgovornosti se odnosi pre svega na finansijsku odgovornost u slučaju uzrokovanja štete trećem licu ili poslodavcu.

- **Krivična odgovornost**

Krivični zakonik¹⁷ predviđa i krivična dela protiv službene dužnosti.

Ako službeno ili odgovorno lice bilo kako zloupotrebi svoj službeni položaj ili javno ovlašćenje dok vrši službenu dužnost i time nanese teže posledice za službu, to se smatra krivičnim delom protiv službene dužnosti.

Maja Milosavljević
lokalna samouprava Merošina

b) Zakonske sankcije protiv akata

Svi akti koje donosi LS, poštujući princip vladavine prava, trebalo bi da budu doneti u skladu sa Ustavom i zakonima, i neophodno je obezbediti i mogućnost ocene njihove ustavnosti i zakonitosti. Već je pomenuto da ZoLS propisuje dužnost LS da svima omogući podnošenje pritužbi na svoj rad i na nepropisan odnos zaposlenih, kao i to da su organi i službe LS dužni da odgovore u roku od 30 dana, ukoliko pritužilac zahteva odgovor.

Državni organi RS vrše nadzor nad zakonitošću rada i akata LS, te je nadležan organ LS dužan da državnom organu blagovremeno dostavi podatke, spise i isprave (za to je odgovoran predsednik, odnosno sekretar skupštine ako se nadzor vrši nad radom i aktima skupštine jedinice LS).

16 Lista težih povreda dužnosti je prilično dugačka, a neke od njih su neizvršavanje ili nesavesno, neblagovremeno ili nepotpuno izvršavanje poslova ili naloga pretpostavljenog, nezakonit rad, odnosno nezakonita izrada službene dokumentacije, povreda načela nepristrasnosti ili političke neutralnosti, odavanje podataka koji prema posebnim propisima predstavljaju tajne podatke, neprijavlivanje interesa koji službenik ili s njime povezano lice može imati u vezi sa odlukom organa u čijem donošenju učestvuje itd.

17 Krivični zakonik („Službeni glasnik RS“, br. 85/2005, 88/2005 – ispr., 107/2005 – ispr., 72/2009, 121/2012, 104/2013, 108/2014 i 94/2016).

Organi RS, pre svega Vlada i resorna ministarstva, obavljaju nadzor nad radom i aktima LS, vršeći kontrolu ustavnosti i zakonitosti, kako prema opštim pravnim aktima LS, tako i prema pojedinačnim aktima protiv kojih nije obezbeđena sudska zaštita.

Što se tiče **opštih pravnih akata LS**, Vlada ima dužnost da svaki akt za koji smatra da nije saglasan sa Ustavom ili zakonom obustavi od izvršenja rešenjem koje mora da objavi u službenom glasniku. Međutim, ukoliko Vlada u roku od pet dana od objave tog rešenja ne pokrene postupak za ocenu ustavnosti i zakonitosti pred Ustavnim sudom, to rešenje prestaje da važi. Može se zaključiti da je Vlada u ovom slučaju predlagač, a da Ustavni sud odlukom utvrđuje sudbinu tog akta. Ukoliko Ustavni sud utvrdi da opšti akt nije u skladu sa Ustavom ili zakonom, taj akt prestaje da važi danom objavljivanja odluke Ustavnog suda.

Što se tiče **pojedinačnih akata LS protiv kojih nije obezbeđena sudska zaštita** pred redovnim sudovima (na primer akt o izboru funkcionera), ministarstvo nadležno za poslove LS predložiće skupštini LS da taj akt ukine ili poništi, a ukoliko u određenom roku LS to ne uradi, nadležno ministarstvo će samo ukinuti ili poništiti taj akt.

Dodatno, u slučaju da skupština opštine ne zaseda duže od tri meseca, ili ako ne izabere izvršne organe u određenom roku, ili ne donese statut ili budžet u utvrđenom roku, Vlada, na predlog ministarstva zaduženog za LS, može odlukom raspustiti skupštinu opštine i imenovati privremeni organ za obavljanje tekućih i neodložnih poslova do konstituisanja novog sastava skupštine opštine.

Iz prethodno navedenog može se zaključiti da se, u svom pokušaju da vrše kontrolu zakonitosti, državni mehanizmi kontrole i nadzora nad radom LS zapravo mešaju u njenu nadležnost.

O mehanizmima kontrole i nadzora nad radom lokalne samouprave

Mehanizmi kontrole i nadzora nad radom LS, koje je utvrdila država, stavljaju je u nezavidan položaj maksimalne i nepotrebne zavisnosti od države. Država se meša u rad LS, što je suprotno osnovnom cilju postojanja LS, koji bi trebalo da je u skladu sa lokalnim potrebama, gde LS definiše svoje poslove i nadležnost i ima slobodu u funkcionisanju. U tom slučaju uticaj države bi trebalo svesti samo na neophodni nadzor i pravnu kontrolu rada LS.

Jasmina Lapčević
lokalna samouprava Blace

U LS se može ustanoviti i **zaštitnik građana (ombudsman)**, koji je ovlašćen da kontroliše poštovanje prava građana, utvrđuje povrede načinjene aktima, radnjama ili nečinjenjem organa uprave i javnih službi LS.

Sudska kontrola uprave podrazumeva oblike kontrole koje nad radom organa uprave vrše sudovi. Takva kontrola se vrši povodom formalnih zahteva ovlašćenih subjekata, a predmet je zakonitost, odnosno sud se ne upušta u ocenu celishodnosti odluka ili mera. Dok sudovi opšte nadležnosti odlučuju o krivičnoj odgovornosti službenih lica, Ustavni sud kontroliše ustavnost i zakonitost opštih pravnih akata organa uprave (pravilnika, uputstava). Posebni postupak Ustavni sud vodi povodom ustavne žalbe, zbog povrede ili uskraćivanja prava (npr. ljudskih ili manjinskih prava) pojedinačnim aktom ili radnjom ukoliko nije obezbeđeno drugo pravno sredstvo za njihovu zaštitu. Postoji i postupak po tužbi u upravnom sporu, odnosno upravni akt se može pobijati tužbom u upravnom sporu zbog nezakonitosti ukoliko u aktu nije uopšte ili nije pravilno primenjen propis, ukoliko je akt doneo nenadležan organ, zatim ukoliko u postupku donošenja nije postupljeno po pravilima postupka, ukoliko je činjenično stanje nepotpuno ili netačno utvrđeno ili je izveden nepravilan zaključak.

Ukoliko odluke nisu donete u skladu sa zakonom ili pak postoji sukob interesa, svaki građanin i zainteresovana strana u postupku ima pravo da Upravnom sudu podnese tužbu za utvrđivanje zakonitosti donete odluke. Upravni sud se bavi isključivo proceduralnim pitanjima, poštovanjem odredbi Zakona o opštem upravnom postupku, koji reguliše način donošenja odluka. Ukoliko se utvrdi da odluka nije doneta u skladu sa zakonom, Upravni sud poništava odluku i vraća je na ponovno odlučivanje.

Danijela Petković
lokalna samouprava Aleksinac

Kao zaključak dela o principu odgovornosti može se reći da je važno da u svim poslovima LS primenjuje ovaj princip. Međutim, to je naročito važno u slučaju poslova koji podrazumevaju upravljanje finansijama i javnom svojinom. Razlozi za to su očigledni: raspolaganje javnim finansijama i javnom imovinom zadire u džep svih građana, to su kategorije koje su od primarnog interesa građana, bez obzira na njihovu trenutnu mogućnost, zainteresovanost i moć da utiču na raspolaganje i distribuciju.


Dodatno, LS može ojačati integritet i odgovornost svojih predstavnika i zaposlenih tako što će doneti akte i uspostaviti mehanizme za sprovođenje i nadgledanje (etički kodeks ponašanja funkcionera, kodeks o ponašanju zaposlenih, plan integriteta, pravilnik o disciplinskoj i materijalnoj odgovornosti zaposlenih, pravilnik o postupku unutrašnjeg uzbunjivanja, uspostavljanjem lokalnog ombudsmana, samostalno ili sa drugom LS i drugim mehanizmima).

1.6 Zaključci i preporuke

Kad je u pitanju princip odgovornosti, može se zaključiti da su LS ispunile određene standarde, ali da je prostor za unapređenje i dalje veliki. Proces decentralizacije ujedno znači i jačanje principa odgovornosti, koji podrazumeva da se prenos nadležnosti lokalnim samoupravama prihvati i dosledno sprovodi. Na LS ostaje da urede i uspostave različite preventivne interne mehanizme koji će biti delotvorni u pozivanju na odgovornost svih onih koji ne postupaju u skladu sa dobrim upravljanjem.

U nastavku je dat prikaz ključnih zaključaka i preporuka za unapređenje ove oblasti.

- Podela funkcija, kako između centralnog i lokalnog nivoa vlasti, tako i između različitih organa unutar LS, trebalo bi da bude jasnije određena.
- Postoji veliki disbalans između kapaciteta LS (resursi, veličina) da izvršavaju sve izvorne i poverene poslove, a to otežava njihovo funkcionisanje. Za izvorne poslove LS bilo bi dobro da se na centralnom nivou utvrdi standard kako ne bi bilo prevelikih razlika u kvalitetu usluga koje različite LS pružaju, kao i da se obezbedi podrška onim LS koje imaju problem sa nedovoljnim kapacitetima.
- Zakonodavstvo koje se tiče lokalnih izbora podriva samostalnost i odgovornost lokalnih kandidata depersonalizacijom, što direktno utiče na kvalitet upravljanja kao i na ravnomernu teritorijalnu zastupljenost izabranih lica.
- Partokratija doprinosi ekskluzivnosti uticaja političkih partija i na lokalnom nivou, nauštrb jačanja institucija.
- Učešće građana je neznatno, pre svega zbog nedovoljne jačine postojećih mehanizama učešća, pratećih uslova koji postavljaju visoke zahteve da bi se ti mehanizmi koristili, kao i zbog njihovog slabog uticaja (npr. fakultativno ili savetodavno mišljenje, koje nije obavezujuće), a učešće građana moglo bi znatno da poveća i dejstvo političkih sankcija.
- Treba unaprediti i urediti obaveznu saradnju u vertikalnoj hijerarhiji u procesu priprema, planiranja i sprovođenja javnih politika i propisa koji su od interesa za LS.

-
- 
- Kriterijumi za inkompatibilnost, zabranu za članove porodice/povlačenje moraju biti uspostavljeni i definisani ne samo elementarnim identifikovanjem već i obezbeđivanjem jasnog i realnog opisa okolnosti i odnosa.
 - Mehanizmi za snošenje pravnih posledica usled sukoba interesa moraju biti sprovedeni na lokalnom nivou i garantovani lokalnim aktima kako bi se obezbedilo dosledno poštovanje zakona.
 - Sistem je i dalje obeležen oklevanjem u sprovođenju sankcija i visokim nivoom tolerancije na nezakonitosti, jer se reaguje samo u slučajevima teže povrede zakona. Jedan od razloga za to leži i u teškoći interpretacije velikog broja normi koje se odnose na odgovornost, a koje su razučene u raznim aktima. Ovo se odnosi i na administrativni nivo, ali i na funkcionere. Otuda bi trebalo primenjivati mehanizme koji imaju ista usmerenja, odnosno istu vrstu posledice i ishoda, koja bi bila izrečena u unapred propisanoj proceduri.
 - S obzirom na to da su depolitizacija i profesionalizacija važne oblasti u reformi celokupne uprave, pa i LS, političke sankcije ne bi trebalo da se primenjuju na zaposlene u njima.

DEO 2

Transparentnost



2.1 Definicija principa	36
2.1.1 Dodatne napomene – veza sa principom učešća	37
2.2 Transparentna organizacija, procesi i procedure	38
2.2.1 Jasna raspodela odgovornosti	39
2.2.2 Transparentni procesi i procedure	40
2.3 Pristup javnosti državnim aktivnostima	42
2.3.1 Neposredno objavljivanje informacija	43
2.3.2 Posredno objavljivanje informacija – aktivno informisanje	44
2.3.3 Posebna obaveza da se pruže objektivne, činjenične informacije	47
2.3.4 Posredno objavljivanje informacija – pasivno informisanje	48
2.3.5 Obezbeđenje dokumentacije za informisanje	51
2.3.6 Uloga medija	51
2.4 Protok informacija između različitih nivoa vlasti	53
2.4.1 Standardni procesi informisanja (dužnost da se obezbede informacije)	54
2.4.2 Istražni instrumenti (dužnost da se zatraže informacije)	56
2.4.3 Mehanizmi za uzbunjivanje	58
2.4.4 Pregled instrumenata koji služe za protok informacija između opštinskih organa	59
2.5 Protok informacija između lokalnih samouprava i centralnog nivoa vlasti	60
2.5.1 Protok informacija između lokalnih samouprava i organa autonomne pokrajine	62
2.6 Zaključci i preporuke	62

2.1 Definicija principa

Princip transparentnosti se može definisati na više načina. Transparentnost podrazumeva pravovremeno dostavljanje zvaničnih, tačnih i kompletnih informacija od javnog značaja i interesa svim zainteresovanim stranama. Transparentnost takođe znači da su, prema definisanoj proceduri, zainteresovanim stranama dostupna odgovarajuća zvanična dokumenta koja sadrže informacije o procesu donošenja odluka od javnog interesa i njihovom sprovođenju. Važnost principa transparentnosti je tolika da se ne može govoriti o uspostavljanju odgovornosti bez transparentnosti.

Transparentnost treba da bude ostvarena i u okviru lokalne vlasti, tj. organa vlasti (između izvršnih organa, između izvršnih i zakonodavnih organa i u vezi sa biračkim telom), ali i prema centralnoj vlasti. U tom smislu, govorimo o horizontalnoj dimenziji (lokalna vlast – građani, birači) i vertikalnoj dimenziji transparentnosti (odnosu lokalne vlasti sa centralnom).

Različiti aspekti principa transparentnosti biće objašnjeni u nastavku:

- transparentna organizacija i procesi,
- pristup javnosti državnim aktivnostima,
- tokovi informacija između opštinskih organa,
- tokovi informacija između LS i centralnog nivoa vlasti.

U današnjem svetu smatra se da je dostupna informacija kiseonik demokratije. Dostupnost, ali i redovan protok i ažuriranje informacija u LS glavni su mehanizam za uspostavljanje i održavanje transparentnosti, kako prema građanima, tako i prema centralnoj vlasti. Kada je u pitanju obezbeđivanje protoka informacija između organa LS i u odnosu na centralnu vlast (pogledati 2.4 i 2.5), informacije se mogu podeliti u sledeće kategorije:

- standardne informacije (informacije koje LS imaju obavezu da obezbede),
- instrumenti za istraživanje (informacije koje na odgovarajući zahtev moraju da se obezbede, odnosno postoji „dužnost da se zatraže“),
- mehanizmi za uzbunjivanje – mehanizmi kojima treće strane obezbeđuju protok informacija.

Informacije koje lokalne vlasti dostavljaju građanima treba da budu relevantne, jasne, blagovremene, potkrepljene zakonskom regulativom, što će građanima omogućiti da prate aktivnosti lokalne vlasti. Suština principa transparentnosti je u logičkoj pretpostavci da informacije već pripadaju građanima, da lokalne institucije poseduju informacije i da one moraju biti po pravilu dostupne građanima.



Pojam transparentnosti

Pojam transparentnosti podrazumeva blagovremeno, pouzdano, jasno i relevantno javno izveštavanje organizacije (opštine i javnih službi) o svom statusu, mandatu, strategiji, aktivnostima, finansijskom upravljanju, poslovima i učinku rada. Pored toga, to uključuje obavezu javnog izveštavanja o revizionim nalazima i zaključcima kao i uvid javnosti u informacije o organizaciji.

Marinko Đorđević
lokalna samouprava Vlasotince

2.1.1 Dodatne napomene – veza sa principom učešća

Transparentnost implicira da lokalna vlast donosi i sprovodi odluke u skladu sa zakonskim propisima i unapred postavljenim pravilima i da su informacije o takvim odlukama dostupne svima, u skladu sa normativnim aktima iz oblasti zaštite podataka i informacija¹⁸.

Svrha dostupnosti informacija je da građanima obezbedi uvid u najvažnije korake procesa donošenja odluka koje oblikuju lokalne javne politike, ali i uvid u rezultate sprovedenih politika. U odnosu prema građanima, transparentnost lokalne vlasti ima dve glavne funkcije – participativnu i kontrolnu. To znači da, sa jedne strane, otvorenost i transparentnost LS podstiče veće učešće tj. uključivanje građana u njen rad, što dovodi i do većeg uticaja građana na donošenje i sprovođenje lokalnih javnih politika, dok, sa druge strane, može imati i ulogu nadgledanja i praćenja rada lokalnih organa vlasti.

Strategija reforme javne uprave u Republici Srbiji¹⁹ bavi se principom transparentnosti kao jednim od pet ključnih ciljeva reforme javne uprave, definišući taj cilj kao *jačanje transparentnosti, etičnosti i odgovornosti u obavljanju poslova javne uprave*. Transparentnost je jedan od ključnih principa reforme javne uprave koji treba da unapredi učešće građana u radu javne uprave.

Srbiji nedostaje okvir za regulisanje prava na učešće javnosti u radu uprave i osnova za zaštitu javnog interesa u obavljanju poslova uprave, kao i transparentan rad uprave uopšte.

18 Zakon o zaštiti podataka o ličnosti („Službeni glasnik RS“, br. 97/2008, 104/2009 – dr. zakon, 68/2012 – odluka US i 107/2012), Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja („Službeni glasnik RS“, br. 120/2004, 54/2007, 104/2009 i 36/2010), Zakon o zaštiti uzbunjivača („Službeni glasnik RS“, broj 128/2014), Zakon o tajnosti podataka („Službeni glasnik RS“, br. 104/2009).

19 Strategija reforme javne uprave u Republici Srbiji („Službeni glasnik RS“, 9/2014 i 42/2014).

2.2 Transparentna organizacija, procesi i procedure

Pretpostavka doslednog sprovođenja principa transparentnosti jeste jasna raspodela odgovornosti između različitih nivoa vlasti, ali i među samim institucijama i organima koji deluju na lokalnom nivou. Uopšteno, transparentnost je uspostavljena na višem nivou ako postoje dobra organizacija vlasti i precizno definisani procesi i procedure koji se odvijaju u institucijama. U Srbiji se princip transparentnosti lokalne vlasti, direktno i indirektno, sprovodi primenom nekoliko pravnih akata, od kojih su najrelevantniji:

- **Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja** – predstavlja osnovu za uspostavljanje otvorenosti LS ka građanima. Zakon se u najvećoj meri bavi pitanjima zahteva za pristup informacijama, ali i definiše instrumente pomoću kojih organi LS mogu da deluju proaktivno – godišnji informator o radu, kao i instituciju poverenika, zaduženu za izdavanje uputstva za izradu i objavljivanje informatora;²⁰
- **Zakon o lokalnoj samoupravi** – organi i službe LS dužni su da obaveštavaju javnost o svom radu i da građanima, u ostvarivanju njihovih prava i obaveza, daju potrebne podatke i objašnjenja;
- **Zakon o javnim nabavkama**²¹ – definiše načelo transparentnosti postupka javne nabavke, uspostavlja obaveze objavljivanja i malih nabavki i konkursne dokumentacije, definiše transparentnost elektronske licitacije i efikasnu i transparentnu upotrebu javnih sredstava u postupku javne nabavke, a ujedno su ovi podaci i obavezni delovi pomenutog informatora o radu opština.

Zakon o zaštiti podataka o ličnosti²² štiti pravo na privatnost pojedinca, koje može biti ugroženo neodgovornim ili nesmotrenim delovanjem lokalne vlasti. Postoji određena neusaglašenost u primeni Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja i Zakona o zaštiti podataka o ličnosti, te LS treba da budu transparentne koliko god je moguće a da pritom ne zanemare privatnost.

Poverenik za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti, kao nezavisni državni organ, postupa po žalbama, ali ima mogućnost i samostalne procene. Poverenik nema ovlašćenje da vodi prekršajni postupak i izriče kazne, već donosi rešenja, koja su obavezujuća, konačna i izvršna.

Zakon o zaštiti uzbunjivača bazira se na činjenici da su podaci dostupni javnosti, na osnovu čega se pojavljuje mogućnost *uzbunjivanja* – ukazivanja na kršenje propisa i ljudskih prava, zloupotrebu javnih ovlašćenja, postupke koji ugrožavaju javno zdravlje, bezbednost i životnu sredinu.

20 Uputstvo za izradu i objavljivanje informatora o radu državnog organa („Službeni glasnik RS“, br. 68/2010).

21 Zakon o javnim nabavkama („Službeni glasnik RS“, br. 124/2012, 14/2015 i 68/2015).

22 Zakon o zaštiti podataka o ličnosti („Službeni glasnik RS“, br. 97/2008, 104/2009 – dr. zakon, 68/2012 – odluka US i 107/2012).

Zakon o objavljivanju zakona i drugih propisa i akata²³ podrazumeva informisanje javnosti o pravnim aktima.

2.2.1 Jasna raspodela odgovornosti

Da bi se princip transparentnosti dosledno sproveo, potrebna je i transparentna organizacija vlasti i jasno definisana raspodela odgovornosti – kako između različitih nivoa vlasti (u vertikalnom smislu), tako i između institucija/organa na lokalnom nivou (u horizontalnom smislu).

Vertikalne interakcije

Kada je u pitanju vertikalni odnos, ova oblast je uređena najpre Ustavom Republike Srbije²⁴, koji prepoznaje tri nivoa: republički (centralni), pokrajinski i nivo lokalne samouprave. Propisima je određena opšta raspodela odgovornosti, dok je u konkretnoj primeni situacija komplikovanija usled toga što postoji mnoštvo propisa koji važe u različitim oblastima. Kada je u pitanju odnos sa centralnom vlasti, raspodela odgovornosti zavisi od toga da li se radi o izvornim ili poverenim poslovima. U izvornim poslovima LS je u potpunosti odgovorna i nadležna, dok je centralna vlast odgovorna za kontrolu ustavnosti i zakonitosti. U poverenim poslovima centralna vlast zadržava pravo pune kontrole, a na snazi su propisi koji uređuju različite oblasti, koje se inače vrše na centralnom nivou. Ovako postavljena raspodela odgovornosti nije dovoljna za jasan odnos lokalne vlasti sa centralnom i primenu principa transparentnosti.

Horizontalne interakcije

Lokalne samouprave samostalno propisuju uređenje i nadležnost svojih organa i javnih službi. U tom smislu, statut²⁵ je dokument koji definiše odgovornosti LS, te ima posebnu važnost u sprovođenju principa transparentnosti. Lokalne samouprave su obavezne da učine transparentnom svoju unutrašnju organizaciju, ali često to ne čine redovno (npr. ne ažuriraju informator o radu).



O raspodeli odgovornosti

Od velikog značaja za transparentnost jeste jasna raspodela odgovornosti na vertikalnom (lokalni i centralni) i horizontalnom nivou (unutar javnih službi i organa opštine). Zakonom o lokalnoj samoupravi propisana je nadležnost LS, čime se u velikoj meri pravi razgraničenje nadležnosti, prava i

23 Zakon o objavljivanju zakona i drugih propisa i akata („Službeni glasnik RS“, br. 45/2013).

24 Ustav Republike Srbije („Službeni glasnik RS“, broj 98/2006).

25 Statut, za razliku od drugih zemalja, poput Švajcarske, ne podleže odobrenju centralne vlasti, već kontroli ustavnosti i zakonitosti.

obaveza između LS i državnog nivoa (Vlada RS, ministarstva, agencije i ostale javne službe). Statutom Opštine Knjaževac („Službeni list Opštine Knjaževac“, broj 4/09 i 10/2015) preciznije su propisane nadležnosti organa opštine, u skladu sa odredbama ZoLS i ostalih pozitivnih propisa.

Marija Jelenković

lokalna samouprava Knjaževac

Kada je u pitanju horizontalni odnos, ni tu ne postoje jasni propisi koji bi definisali raspodelu odgovornosti. Na lokalnom nivou ne postoje sistemi za praćenje rada, kao ni pravila komunikacije i prenosa informacija između institucija i organa. Etički kodeks ponašanja funkcionera u Srbiji²⁶ propisuje javnost rada funkcionera, ali je njegova primena problematična zbog toga što nije uspostavljeno praćenje njihovog rada.

O raspodeli odgovornosti

Transparentnost se, u pravom smislu reči, postiže jedino ako se jasno zna ko je za šta odgovoran, odnosno ko obavlja koji posao, ko mu je poverio određene zadatke, koji su rezultati njegovog rada i koje su sankcije ako poverene poslove ne obavlja na adekvatan način, u skladu sa zakonom.

Nenad Petković

lokalna samouprava Surdulica

2.2.2 Transparentni procesi i procedure

Način sprovođenja procesa i procedura predstavlja osnovu za transparentnost, prvenstveno izradom i primenom različitih pravilnika (na primer poslovnika o radu opštinskog veća, poslovnika o radu skupštine opštine i slično), koji treba da izrade odredbe koje se tiču primene principa transparentnosti, jer ti dokumenti detaljno regulišu odnose i zvanične procedure pri usvajanju i sprovođenju odluka.

Kada je u pitanju transparentnost procesa i procedura koji se odvijaju unutar LS, ne treba zaboraviti uticaj elektronske uprave (e-uprava), koja, osim što odgovara na zahteve modernizacije društva u pogledu korišćenja informaciono-komunikacionih tehnologija (IKT), takođe odgovara na potrebe javnosti za pristupačnim i transparentnim informacijama i uslugama. Iako u Srbiji još uvek ne postoji jedinstven zakon koji uređuje ovo pitanje (nacrt zakona je u proceduri javne rasprave), niz drugih zakona trenutno reguliše ovu oblast²⁷. Dalji korak u primeni e-uprave i modernizacije uprave u Srbiji jeste politika otvorenih podataka

26 www.skgo.org/upload/files/fck/File/Eticki_Kodeks.doc

27 Zakon o elektronskom potpisu, Zakon o elektronskom dokumentu, Zakon o elektronskim komunikacijama, Zakon o potvrđivanju Konvencije o zaštiti lica u odnosu na automatsku obradu ličnih podataka itd.



(*open data policy*), koja polako postaje praksa i u Srbiji. Politika otvorenih podataka zalaže se za što širu dostupnost podataka koji su u nadležnosti institucija, a koji se danas koriste uglavnom u naučno-istraživačke svrhe, te imaju cilj širenja znanja o pojavama na koje se konkretni podaci odnose. Mnogi podaci koje LS poseduju mogu se iskoristiti za analizu socio-ekonomskih prilika i mogu poslužiti i potencijalnim zainteresovanim investitorima. Takođe, postoji i Partnerstvo za otvorenu upravu (*Open Government Partnership*), inicijativa sa svrhom „obezbeđivanja podrške i većeg angažovanja vlada širom sveta u cilju poboljšanja integriteta, transparentnosti, efikasnosti i odgovornosti javne vlasti, kroz izgradnju poverenja javnosti, saradnju sa organizacijama civilnog društva, osnaživanje učešća građana u upravljanju, borbu protiv korupcije, pristup informacijama, upotrebu novih tehnologija, a u vezi sa ostvarivanjem delotvornijeg i odgovornijeg rada javne vlasti“.²⁸ U ovoj inicijativi učestvuje Ministarstvo za državnu upravu i lokalnu samoupravu.

U kontekstu procesa, procedura i transparentnosti, neophodno je pomenuti negativnu praksu, koja je poznata i kao takva prepoznata i u Strategiji reforme javne uprave u Republici Srbiji – netransparentno zapošljavanje u organima vlasti. Sami kriterijumi za odabir nisu jasno i precizno definisani, a posebno je problematično zapošljavanje na najvišim, rukovodećim položajima, što je sadržano i u izveštaju Evropske komisije o napretku Srbije ka Evropskoj uniji (EU) za 2016. godinu: *Politički uticaj ima ključnu ulogu u popunjavanju viših rukovodećih mesta, a više od 60% visokih državnih službenika nisu imenovani u skladu sa zakonskim odredbama.*²⁹ Sa druge strane, novousvojeni zakon o zaposlenima u autonomnim pokrajinama i jedinicama lokalne samouprave³⁰ trebalo bi da doprinese uspostavljanju transparentnijih procedura za zapošljavanje i otpuštanje.

O toku transparentnih procesa i procedura

Transparentnost uprave je proces na kojem treba kontinuirano i sistemski raditi, usvajanjem relevantnih odluka, propisivanjem i sprovođenjem procedura, obezbeđivanjem uslova (ljudskih i tehničkih) za postizanje određenog nivoa transparentnosti rada uprave. Međutim, bez obzira na trend podizanja kvaliteta rada uprave i kontinuirano povećanje nivoa transparentnosti, bitno je da se već usvojene osnovne procedure i prakse koje su se pokazale pozitivnim i korisnim ne menjaju često, kako se ne bi izgubilo poverenje građana u rad uprave.

Marija Jelenković
lokalna samouprava Knjaževac

28 Akcioni plan za sprovođenje inicijative Partnerstvo za otvorenu upravu u Republici Srbiji za 2016. i 2017. godinu.

29 Evropska komisija. Republika Srbija – izveštaj za 2016. godinu. Brisel: Evropska komisija, 2016, str. 12.

30 Zakon o zaposlenima u autonomnim pokrajinama i jedinicama lokalne samouprave („Službeni glasnik RS“, br. 21/2016).

2.3 Pristup javnosti državnim aktivnostima

Pristupanje javnosti aktivnostima vlasti i informisanje javnosti regulisano je 2004. godine usvajanjem Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja, kada je osnovana institucija poverenika za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti. Pristup javnosti državnim aktivnostima regulišu najpre pomenuti zakon, zatim ZoLS, ali i statuti LS, u kojima su zastupljene odredbe o javnosti rada odnosno obezbeđivanja pristupa javnosti.


Najčešći instrumenti informisanja su:

- izdavanje informatora o radu,
- izdavanje brošura/biltena,
- postavljanje sadržaja na internet prezentacije (odluka, konkursa, poziva, vesti),
- postavljanje sadržaja na oglasne table,
- saradnja sa medijima (prenošenje javnih sednica skupštine opštine),
- organizovanje javnih rasprava,
- objavljivanje pravnih akata u lokalnim službenim listovima,
- odgovaranje na zahteve za pristup javnim informacijama.

Kada je u pitanju postavljanje informacija na internet prezentacije LS, već je bilo reči o čestim slučajevima neadekvatnog postupanja LS. Razlozi za to ponekad leže u nemarnosti, nezainteresovanosti, nepostojanju sankcija, ali i u tome što LS nemaju dovoljno kapaciteta – kako u smislu broja zaposlenih, tako ni u pogledu njihove stručnosti ili obučenosti. Međutim, treba imati u vidu da se značajan deo javnosti o radu LS i dalje upoznaje preko konvencionalnih medija, tačnije iz štampanih medija i preko informacija koje se objavljuju na oglasnim tablama, što je posebno prisutno u LS koje su na nižem stupnju ekonomskog razvoja i čije je stanovništvo pretežno starije dobi. U tim situacijama je posebno potrebno voditi računa o *svim mehanizmima* za uključivanje javnosti u rad LS.

Primer

U opštini Babušnica zvanično sredstvo informisanja je skupštinski pregled i informator o radu, koji se objavljuje na internet prezentaciji opštine. Sve odluke skupštine i drugi akti objavljuju se u skupštinskom pregledu. Međutim, zbog ograničenog broja zaposlenih dešava se da se kasni sa ažuriranjem internet prezentacije opštine, što utiče i na objavljivanje skupštinskih pregleda. Na teritoriji opštine Babušnica ne postoji nijedan zvaničan medij. Prema demografskim podacima,



prosečna starost stanovništva je preko 50 godina, tako da većina stanovništva nema pristup internetu i nije u mogućnosti da na taj način prati rad opštine. Pored internet prezentacije opštine, informacije o radu opštine objavljuju se i na društvenim mrežama.

Milan Iskrenov
lokalna samouprava Babušnica

Javnost rada LS ostvaruje se na neposredan i posredan način, u zavisnosti od toga da li do javnosti dolaze informacije koje ni na koji način nisu interpretirala treća lica (npr. učešće na sednicama skupštine koje su otvorene za javnost) – pa tada govorimo o *neposrednom objavljivanju informacija* – ili informacije dolaze do javnosti posredovanjem, kada govorimo o posrednom objavljivanju.

U tom pogledu, posredno objavljivanje možemo podeliti na aktivno informisanje, koje se vrši kroz aktivnu ulogu organa vlasti, i na pasivno informisanje, koje se vrši kroz pasivnu ulogu organa vlasti, nakon što se informacije zatraže.

2.3.1 Neposredno objavljivanje informacija

Neposredno objavljivanje relevantnih informacija i dokumenata iz nadležnosti jedinica LS podrazumeva mehanizme koji omogućavaju direktno praćenje dokumenata, procedura, odluka ili lokalnih javnih politika. Statut, kao i drugi akti (odluka o organizaciji opštinske/gradske uprave, poslovnik skupštine opštine/grada, poslovnik o radu opštinskog/gradskog veća) između ostalog definišu standardne procedure objavljivanja informacija u međusobnom odnosu organa lokalne vlasti (horizontalna dimenzija transparentnosti). Neposredno objavljivanje se vrši i kroz učešće javnosti na sednicama skupštine LS, koje mogu biti i zatvorene za javnost (iz razloga bezbednosti).

Javnost sednice skupštine LS u praksi se sprovodi i u saradnji sa lokalnim medijima, koji obezbeđuju prenos sednica – direktni prenos ili prenos snimaka sednice. Ipak, osim samog prenosa, moraju se uzeti u obzir i drugi faktori: na koji način se dostavljaju informacije o planiranim i zakazanim sednicama, da li su informacije blagovremene, koji mediji se tom prilikom koriste, da li informacija o održavanju sednice obuhvata i predložene teme (dnevni red). Sve navedeno su elementi koji prave razliku između stvarne i deklarativne transparentnosti lokalne vlasti.

Primeri neposrednog objavljivanja

Sednice skupštine opštine su javne, što se obezbeđuje dostavljanjem poziva sredstvima informisanja za sednicu skupštine sa dnevnim redom, radi upoznavanja javnosti. Tok sednice se uživo prenosi na

radiju, a sednicama mogu prisustvovati predstavnici medija, kao i druga zainteresovana lica.

Ivan Kostić

lokalna samouprava Medveđa

2.3.2 Posredno objavljivanje informacija – aktivno informisanje

Javnost je uključena u rad lokalne vlasti i na posredan način, tako što prima informacije koje plasiraju organi i službe LS, i tada se može govoriti i o aktivnom informisanju, odnosno o **proaktivnoj transparentnosti** lokalne vlasti.

Za razliku od sednica skupštine opštine, sednice opštinskog veća nisu otvorene za javnost, ali podrazumevaju javnost rada koja se ostvaruje na posredan način. Sednice opštinskog veća nisu dostupne ni medijima, ali je poslovnica o radu opštinskih veća predviđeno da se objavljuju informacije putem konferencija za medije, saopštenja za medije, podnošenjem izveštaja o radu, a to nas dovodi u domen **posrednog objavljivanja informacija kroz aktivan pristup LS**.

Primer posrednog objavljivanja kroz aktivno informisanje

Što se tiče opštinske izvršne vlasti, konkretno rada gradskog veća, sednice se održavaju bez prisustva medija, s tim što se nakon završetka sednice održava konferencija za medije na kojoj jedan određeni član veća saopštava medijima i javnosti odluke i zaključke koje je veće donelo. Mediji tada imaju mogućnost da postave i dodatna pitanja radi pojašnjenja odluka koje su donete. Takođe se na gradskom sajtu, na strani *Gradske vesti*, najavljuje svaka sednica gradskog veća.

Boban Stanković

lokalna samouprava Vranje

Aktivno informisanje podrazumeva da LS redovno objavljuju informacije:

- o obavljenim aktivnostima lokalne vlasti (retroaktivno),
- o planiranim aktivnostima lokalne vlasti,
- o ostvarivanju prava građana kod organa i službi LS,
- od javnog značaja (informativno o radu).

Najvažniji instrumenti, kanali ili metode koji se koriste za aktivno informisanje jesu internet prezentacije, zatim prenos informacija putem medija, objavljivanje propisa i drugih akata u lokalnim službenim

listovima/časopisima, štampanje brošura/biltena, konferencije za medije, dežurni telefoni i kutije za primedbe/pohvale, elektronska pošta, a može se govoriti i o društvenim mrežama kao kanalu za aktivno informisanje. Postoji i mogućnost izrade medijskih planova, koji pružaju blagovremen uvid u sve medijske aktivnosti lokalne vlasti, te su važan izvor informisanja o budućim konferencijama, događajima i sastancima.

Iako pomenuti kanali pružaju dosta mogućnosti za aktivno informisanje, iskustva iz prakse ukazuju na velike prepreke u primeni aktivnog informisanja.

Prepreke u primeni aktivnog informisanja

- Pre svega, u organizacionoj strukturi OU **ne postoji služba odnosno zaposleni koji je kvalifikovan da se bavi odnosima sa javnošću**, pa saopštenja u ime opštinskog rukovodstva sastavljaju načelnik uprave ili drugi zaposleni, koji ponekad nisu u dovoljnoj meri upoznati sa svim detaljima informacije koju treba objaviti.
- Objavljivanjem odluka i drugih akata u službenom glasilu zadovoljava se zakonska obaveza kako bi odluka ili neki akt stupili na snagu, ali građani suštinski nemaju mogućnosti da se informišu o sadržini objavljenih akata jer se **glasilo ne distribuira građanima, već samo službama LS**. Treća lica se mogu pretplatiti na izdanje službenog glasila ukoliko su zainteresovana.
- **Objavljivanje donetih odluka na internet prezentaciji opštine ne sprovodi se dosledno**, izuzev kada su u pitanju javni pozivi, oglasi i konkursi.
- **Signal lokalnog radija nema pokrivenost na celokupnoj teritoriji opštine**, pa stanovnici udaljenih naselja nisu u mogućnosti da se informišu na ovaj način.

Ivan Kostić
lokalna samouprava Medveđa

U kontekstu Srbije možemo govoriti o **dva tipa transparentnosti** LS, koji su prepoznati u Zakonu o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja, a koji se odnose na vremenski period obezbeđivanja/pružanja informacija:

- **proaktivna transparentnost:** pretpostavlja objavljivanje informacije pre nego što je tražilac informacije ili javnost zatraži,
- **reaktivna transparentnost:** pretpostavlja dostupnost, tj. objavljivanje informacije nakon što je tražilac informacije ili javnost zatraži, što suštinski znači da u tom slučaju tražilac informacije zapravo podnosi zahtev za slobodan pristup informacijama od javnog značaja.

Dok u slučaju reaktivne transparentnosti govorimo samo o jasnom naknadnom pružanju informacija na zahtev, situacija sa proaktivnošću može biti različita.

Na primer, LS mogu selektivno i/ili neredovno objavljivati i ažurirati informacije, ili te informacije mogu biti teško dostupne (loše obeležene ili naslovljene). Redovno objavljivanje i ažuriranje informacija uz mogućnost lakog pretraživanja postavljenih informacija dovodi do pune primene principa proaktivne transparentnosti (aktivnog informisanja), čime se ujedno umanjuje potreba za reaktivnom transparentnosti.

Za sada ne postoji obaveznost LS da izrade i održavaju internet prezentacije, mada u isto vreme postoje obaveze LS u raznim sektorskim zakonima i podzakonskim aktima da određene informacije i dokumenta objave i ažuriraju. *Smernice za izradu internet prezentacija organa državne uprave, organa teritorijalne autonomije i jedinica lokalne samouprave*³¹ posebno naglašavaju važnost lakog pristupa i pretraživanja informacija.

Objavljivanje informatora o radu posmatra se kao **glavni instrument proaktivne transparentnosti**. Prema istraživanju Beogradske otvorene škole iz 2016. godine, koje je obuhvatilo 169 opština u Srbiji i koje se fokusiralo na analizu opštinskih informatora o radu (a koji nisu objavile četiri opštine), navodi se sledeće:

*Informatorima o radu najčešće nedostaju najvažnije informacije, na primer: informacije o budžetu (u 54% slučajeva), podaci o javnim nabavkama (u 70% slučajeva) i podaci o državnoj pomoći (dostupni u informatorima samo u 22 opštine ili 13%). Postoji veliki broj opština koje imaju ispod 50% propisanog sadržaja, čak 94 od 165.*³²


Iskustva institucije poverenika sa primenom Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja su različita i mogu se pronaći u redovnim izveštajima³³, gde se nalaze i saveti za poboljšanje primene i bolje razumevanje ovog zakona. Neka od razjašnjenja u vezi sa obezbeđivanjem dokumenata za informisanje koje nudi poverenik su:

- **informator o radu** organa vlasti čiji je sadržaj neažuriran duže od mesec dana kao takav nije pouzdan izvor informacija o radu organa,
- u **odgovoru na zahtev** organ vlasti nije postupio u skladu sa zakonom time što je tražioca informacija obavestio da su informacije mogu pronaći na zvaničnoj internet prezentaciji organa a da pritom nije označio adresu internet prezentacije, tj. mesto i vreme objavljivanja informacija,

31 Direkcija za elektronsku upravu, 2014, dostupno na http://www.deu.gov.rs/doc/Smernice_5_0.pdf

32 Gajić, M., Nasevski, S. Proaktivna transparentnost lokalnih samouprava u Srbiji: u raskoraku između propisa i praksi. Beograd: Beogradska otvorena škola, 2016

33 Slobodan pristup informacijama: Stavovi i mišljenja Poverenika, publikacija br. 5 (2016), dostupno na <http://www.poverenik.rs/images/stories/dokumentacija-nova/prirucnik/Publikacija5/5publikacija.pdf>

-
- 
- **informacija saopštena na sednici skupštine** ne može se smatrati opštedostupnom informacijom, bez obzira na to što je postojala mogućnost praćenja sednice na internet prezentaciji opštine/grada za vreme njenog održavanja.

Kako bi se obezbedilo povećanje transparentnosti neophodne su **promene formata informatora o radu** radi lakšeg pristupa informacijama u njemu, a takođe treba i podići nivo kvaliteta internet prezentacija u pristupu informacijama s obzirom na to da oko 64% domaćinstava u Srbiji ima pristup internetu. Zakonskom promenom formata informatora o radu moguće je njegovo pretvaranje u centralnu jedinstvenu bazu kojoj urednički pristup imaju lica sa ovlašćenjem za ažuriranje, a korisnički pristup svi građani.

Maida Kasumović
lokalna samouprava Sjenica

Neke LS nemaju finansijske mogućnosti da, na primer, štampaju brošure kao sredstvo informisanja ili nemaju lokalne medije, a neke LS su otišle dalje od primarnih zahteva za transparentnošću vlasti, pa su iskoristile mogućnosti IKT u ovom domenu.

Aplikacija za mobilni telefon kao sredstvo za dostavljanje informacija

Opština Priboj poseduje i android aplikaciju, koja osim informisanja građana *push* notifikacijama u realnom vremenu ima integrisan i mobilni Sistem 48 sati, preko koga građani mogu da se obrate opštinskoj upravi sa najrazličitijim zahtevima sa rokom za odgovor od 48 sati. Ova aplikacija funkcioniše već dve godine i daje dobre rezultate po pitanju transparentnosti LS.

Saša Vasilić
lokalna samouprava Priboj

2.3.3 Posebna obaveza da se pruže objektivne, činjenične informacije

Transparentnost LS podrazumeva objavljivanje relevantnih, istinitih i objektivnih informacija. Lokalne samouprave mogu uticati na razne načine na objavljivanje informacija – recimo, njihovim selektivnim objavljivanjem, čime se može zamagliti pravo činjenično stanje. Istinitost i objektivnost informacija posebno su važne u toku kampanja za lokalne izbore. Tada javnost postaje *biračko telo*, pa činjenica da je vlast glavni izvor informisanja, ako se zloupotrebi, vladajućoj stranci može da obezbedi značajno oruđe u kampanji.

O kreiranju informacija i aktivnostima funkcionera

Opština ima potpunu kontrolu nad zvaničnim informacijama koje se plasiraju u javnost, bilo da potiču direktno iz LS ili iz ustanova i organizacija čiji je opština osnivač. Kreiranje informacija koje opština o sebi plasira u javnost uglavnom inicira izvršna vlast, odnosno kabinet predsednika opštine, ili drugi organizacioni oblik, u zavisnosti od interne organizacije poslova. Stoga je razumljivo da opštinska vlast nastoji da sebe u javnosti prikaže u što boljem svetlu, što izaziva polemike sa predstavnicima opozicije, koji te informacije dočekuju sa rezervom i kritikom.

Značajno je pitanje nastupa u javnosti opštinskih funkcionera i za vreme predizborne kampanje, jer se tada vrlo teško povlači jasna granica između političkog tj. stranačkog delovanja i delovanja u funkciji vršenja javne vlasti. Zakonom o Agenciji za borbu protiv korupcije propisano je da funkcioner može da vrši funkciju u političkoj stranci (odnosno političkom subjektu) i da učestvuje u njenim aktivnostima ako to ne ugrožava vršenje javne funkcije. Funkcioner ne može koristiti javne resurse, skupove na kojima učestvuje i susrete koje ima u svojstvu funkcionera za promociju političkih stranaka odnosno političkih subjekata. Za nepoštovanje ovih odredbi funkcioner podleže prekršajnoj odgovornosti i može biti novčano kažnjen.

Ivan Kostić

lokalna samouprava Medveđa

Izazov u objavljivanju objektivnih i činjeničnih informacija doseže i do lokalnih medija, koji u savremenim demokratijama, uz javnost, čine oslonac za uspostavljanje transparentnosti i kontrolu vlasti. Ipak, nisu svi mediji isti. Mediji koji dobijaju značajna sredstva iz lokalnih budžeta, ne želeći da rizikuju svoje izvore finansiranja, mogu imati nizak stepen kritičnosti prema informacijama. Dodatan problem je prepoznat kod malih LS, u kojima neretko postoji samo jedan ili nijedan medij.

2.3.4 Posredno objavljivanje informacija – pasivno informisanje

Javnost je uključena u rad LS i kroz sopstvenu inicijativu – podnošenjem zahteva za pristup informacijama od javnog značaja, što iz jednog ugla predstavlja znak visokog nivoa aktivnosti javnosti ali istovremeno i pasivno informisanje od LS. Međutim, odgovor na zahtev za pristup informacijama od javnog značaja nije jedini način na koji vlast pasivno informiše građane – svaki odgovor na pitanje upućen lokalnim organima ili službama predstavlja pasivno informisanje (odgovor na telefonske pozive ili elektronsku poštu građana, lični kontakti građana sa predstavnicima vlasti), s napomenom da se u tim slučajevima uglavnom radi o podacima koji nisu od javnog značaja.

Zbog toga, u pogledu otvorenosti LS ka opštoj javnosti, najznačajniji mehanizam jeste upravo odgovor na zahtev za pristup informacijama od javnog značaja, odnosno reaktivna transparentnost lokalne vlasti. Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja propisuje i ograničenja u slobodnom pristupu informacijama: zloupotreba pristupa, slučajevi kada bi se dostavljanjem informacija ugrozili život, zdravlje ili sigurnost nekog lica, ako bi se ugrozilo otkrivanje krivičnog dela, nacionalna bezbednost, sigurnost zemlje i međunarodni odnosi, ekonomski interesi države i ukoliko bi dostavljanje informacije bilo u suprotnosti sa Zakonom o tajnosti podataka ili Zakonom o zaštiti podataka o ličnosti.

Kao potvrdu paradigme da informacije koje poseduje lokalna vlast apriori pripadaju građanima, tražilac informacije ne mora da navede razloge za podnošenje zahteva. Zahtev za pristup informacijama može se podneti pismeno ili usmeno, a rok za postupanje, odnosno za dostavljanje odgovora na zahtev je do 40 dana. Uvid u dokument koji sadrži traženu informaciju je besplatan. Tražilac plaća naknadu troškova izdavanja kopije i upućivanja.

U slučajevima kada LS ne odgovaraju na zahtev, tražilac informacije se može obratiti povereniku, kao instituciji koja reaguje u slučaju kršenja prava na slobodan pristup informacijama. Čak i kada organ lokalne vlasti ne poseduje informacije koje su predmet zahteva, dužan je da prosledi zahtev povereniku i obavesti poverenika i tražioca o tome u čijem je posedu, prema njegovom znanju, dokument koji sadrži traženu informaciju.

Međutim, jedan od problema sa kojima se građani susreću je i pojava takozvanog **ćutanja uprave** – kada organ vlasti ne postupa po zahtevu podnosioca u propisanom roku. Prema izveštaju poverenika za 2016. godinu, ovo je drugi po učestalosti razlog zbog kojeg se građani obraćaju povereniku odnosno izjavljuju žalbe (čine 36% od svih izjavljenih žalbi). Građani izjavljuju žalbe u najvećoj meri na (ne)postupanje centralnih državnih organa, a u manjoj meri na organe LS, ali važno je napomenuti da su organi i organizacije u jedinicama LS oni koji u najvećoj meri ne izvršavaju rešenja poverenika (29%).³⁴

Iskustva LS su veoma različita – postoje LS koje primaju veoma mali broj zahteva za slobodan pristup informacijama, ali postoje i one koje od količine zahteva imaju izazov da pravovremeno odgovore (prisutni su i primeri zloupotrebe, poput čestog podnošenja zahteva, ponavljanja istog zahteva, zahteva za prevelikim brojem informacija).

34 Jedan od razloga za toliko velik broj izjavljenih žalbi i nepostupanja po rešenju poverenika jeste i neujednačeno funkcionisanje mehanizma koji reguliše izvršenje zaključaka poverenika po donošenju zaključaka – naime, prema izveštaju poverenika za 2016. godinu, praksa redovnih sudova nije ujednačena po pitanju nadležnosti za izvršenje zaključaka poverenika, što znači da dolazi do različitih postupaka naplate ili nenaplate novčanih kazni, kao i činjenice da same novčane kazne odnosno penali ne predstavljaju organima vlasti značajnu sankciju, te se dešava da organi vlasti pre izaberu da dobiju penale ili plate novčanu kaznu nego da ostvare pravo građana na slobodan pristup informacijama od javnog značaja.

Primeri iz prakse opština Bujanovac, Babušnica i Priboj

U praksi, građani su pasivni kad je u pitanju zahtev za traženje potrebne dokumentacije. Na ovaj način, oni nisu mnogo uključeni u politički život i tako ne mogu da utiču na rad vlasti. Kao **rešenje**, opština bi trebalo da pokrene kampanju za senzibilizaciju javnosti o pravu na pristup informacijama od javnog značaja, i to kroz različite forme – preko medija, putem bilborda, biltena, letaka i drugo.

Sali Salihi

lokalna samouprava Bujanovac

Male opštine, kao što je Babušnica, zbog manjeg broja zaposlenih često se susreću sa problemom dostavljanja informacija od javnog značaja. Ponekad je potrebno dostaviti informacije koje sadrže i više od 1.000 strana, što službenika ometa u obavljanju redovnih poslova. Opština je u obavezi da tražiocu pruži zahtevane informacije bez obzira na to da li je tražilac izvršio plaćanje ili ne. U slučaju da tražilac ne plati neophodan iznos, opština ima pravo na tužbu, ali je to često dug i skup proces.

Milan Iskrenov

lokalna samouprava Babušnica

Postoje slučajevi iz prakse Opštinske uprave Priboj gde su se neki zahtevi morali opsluživati više dana, sa više radnika, jer je trebalo obezbediti više hiljada stranica dokumentacije u štampanom obliku. Rešenje je svakako potpuni prelazak na e-upravu, formiranje baza podataka sa dokumentacijom, što će dovesti do lakog i automatskog pronalaženja kao i bržeg prosleđivanja dokumentacije građanima u elektronskom obliku. Za to je potrebna posebna informaciono-komunikaciona služba u okviru OU, koja će se baviti i ovim pitanjima.

Saša Vasilić

lokalna samouprava Priboj

Dobar pokazatelj ostvarenosti transparentnosti LS na inicijativu građana jeste i pitanje da li je osnovan ili unapređen uslužni centar opštine, koji omogućava rešavanje različitih pitanja građana na jednom šalteru. Uslužni centar ispunjava funkciju tako što pretpostavlja da je lokalna vlast u službi građana. Veoma je važno da je organizacija koja stoji iza uslužnog centra funkcionalna, ali i da su jasno definisane linije odgovornosti i procesi i procedure koje ih definišu, podupiru i zapravo čine efektivnim i efikasnim u pružanju usluga građanima. U suprotnom, samo postojanje uslužnog centra nije dovoljno i neće bitnije uticati na kvalitet usluge koju lokalna administracija pruža građanima.



2.3.5 Obezbeđenje dokumentacije za informisanje

Pomenute zakonske odredbe koje se odnose na dostavljanje informacija građanima podrazumevaju i praksu čuvanja i arhiviranja informacija na određene pogodne načine. Ovo pitanje definisano je različitim zakonima u različitim oblastima, mada bi jedinstven zakon poput Nacrta zakona o arhivskoj građi i arhivskoj službi³⁵ trebalo da definiše pojam javne arhivske građe kao materijal koji nastaje delovanjem i radom državnih organa i organizacija, organa autonomne pokrajine i organa LS, koji se mora čuvati u sređenom i bezbednom stanju. Takođe, Zakon o elektronskom dokumentu³⁶ predvideo je da organi vlasti čuvaju elektronska dokumenta. Dalje je ovo pitanje uređeno podzakonskim aktima na nivou LS. Obaveza sačinjavanja zapisnika sa održanih sastanaka opštinskog veća (koje naknadno usvaja zapisnik), na primer, definiše se u lokalnim poslovnicima o radu opštinskog veća. U opisu posla organizacionih jedinica OU takođe su poslovi čuvanja i skladištenja informacija (npr. čuvanje izvornih dokumenata, vođenje evidencije o održanim sednicama, vođenje zapisnika sa sastanaka u drugim organima jedinica LS itd.).

Važno je napomenuti i izmene u Zakonu o opštem upravnom postupku koje se odnose na **obavezu organa vlasti da razmenjuju informacije**, što u praksi olakšava komunikaciju građana sa lokalnom vlasti.

2.3.6 Uloga medija

U uslovima nejednake razvijenosti (npr. stanovnici određenih LS imaju ili nemaju pristup štampanim dokumentima ili pristup internetu), može se slobodno reći da mediji najlakše mogu dopreti do velikog broja ljudi, što ih čini veoma moćnim sredstvom informisanja. Delovanje medija je uređeno Zakonom o javnom informisanju i medijima.³⁷

Princip transparentnosti lokalne vlasti može biti kompromitovan nivoom (ne)zavisnosti medija. Pitanje nezavisnosti je u najvećoj meri određeno time ko finansira određeni medij, kao i koliko (i kakvih) medija funkcioniše u LS.

O finansiranju lokalnih medija

Mediji su obavezni da prenose nezavisne, neutralne i tačne informacije, ali oni to ne rade uvek. Informacije često diktiraju finansijski izvori. U zavisnosti od toga ko ih finansira, mediji mogu da stvaraju nerealno javno mnjenje. Na primer, ako opština dodeljuje dovoljno sredstava za medije, oni

35 Dostupno na <http://www.paragraf.rs/dnevne-vesti/101214/101214-vest8.html>, pristupljeno 15. 5. 2017.

36 Zakon o elektronskom dokumentu („Službeni glasnik RS”, br. 51/2009).

37 Zakon o javnom informisanju i medijima (“Sl. glasnik RS”, br. 83/2014, 58/2015 i 12/2016 - autentično tumačenje)

hvale rad lokalne vlasti i stvaraju nerealno javno mišljenje. Ili u suprotnom, ako opština ne podržava rad medija sa dovoljno sredstava, što nije retko, mediji su u stanju da dezinformišu javnost o lošem upravljanju i lošoj upotrebi budžeta. Iz ovog razloga često dolazi do konflikta između lokalne vlasti i predstavnika medija.

Sali Salihi

lokalna samouprava Bujanovac

Imajući u vidu i pitanja ekonomske isplativosti, drugi nivo izazova predstavlja okrenutost medija ka informacijama koje nisu od javnog značaja, a koje ipak pozitivno utiču na njihovu finansijsku održivost. Tada primarni cilj medija nije kontrola odgovornosti i transparentnosti LS.

O ulozi medija u praksi

U manje demokratski razvijenim društvima, gde je verni pratilac po pravilu i ekonomska nerazvijenost, uloga medija je nesporna, ali se često ispoljava i u negativnom kontekstu. Problem leži u raskoraku između normativnog i stvarnog, pa se često cilj – a to je što veći tiraž ili što veća gledanost – ostvaruje nedopustivim senzacionalizmom i dezinformacijama.

Maida Kasumović

lokalna samouprava Sjenica

Ipak, situacije koje svedoče o iskrivljenoj ulozi medija u društvu mogu, s druge strane, da predstavljaju i resurs koji se može iskoristiti. Naročito u pogledu slabog učešća građana na lokalnom nivou, mediji su ti koji, u saradnji sa lokalnom vlasti, mogu da podstaknu promenu. Primer jačanja saradnje sa medijima jeste edukacija novinara o stvarima koje su važne za javno mnjenje, poput pitanja finansiranja i budžetiranja, posebno u svetlu promena koje proističu iz pristupanja Srbije EU (na primer, programsko budžetiranje). U pogledu transparentnosti, mediji imaju važnu ulogu u suzbijanju, tačnije razotkrivanju korupcije i sličnih pojava.

2.4 Protok informacija između različitih nivoa vlasti

Vertikalna interakcija pretpostavlja hijerarhiju i odnosi se na interakciju LS sa višim nivoima vlasti (pokrajinski i centralni) i nižim nivoima vlasti (mesne zajednice), dok se horizontalna interakcija može odvijati u okviru LS (između različitih organa, službi, organizacionih jedinica), ali i sa drugim LS.

Protok informacija i sam odnos i nadležnosti organa lokalne vlasti definisani su u statutima opština i drugim aktima (kao što je odluka skupštine opštine). Tokovi informacija su u tom smislu definisani u nekoliko različitih dokumenata, te su potrebni koordinacija i dobro poznavanje svih dokumenata kako bi se nadležnosti u pogledu protoka informacija primenjivale u punom kapacitetu.

Lokalne samouprave imaju mogućnost da osnivaju i javna preduzeća i druge oblike organizovanja koji obavljaju delatnost od opšteg interesa, i ti entiteti čiji je osnivač LS razrađuju politiku transparentnosti u sopstvenim statutima (na koje LS kao osnivač daje saglasnost) i drugim dokumentima, ali su obavezni i da poštuju javnost rada prema Zakonu o javnim preduzećima.³⁸ U odnosu LS i drugih organizacija koje LS osniva, u praksi su se pokazale izvesne poteškoće u poštovanju principa transparentnosti.

Primer opštine Bojnik

Javna preduzeća dostavljaju svoje planove poslovanja i izveštaje o poslovanju jednom godišnje. Ukoliko skupština opštine zatraži, dostavljaju se periodični izveštaji, ali ne postoji pisana obaveza o nedeljnom ili mesečnom izveštavanju.

Neke opštine su uvele sedmične sastanke (kolegijume), na kojima se iznose kratki izveštaji o radu, što doprinosi boljem protoku informacija. Kolegijumima prisustvuju svi direktori opštinskih preduzeća, ustanova, škola, načelnici OU i njenih organizacionih delova, međutim, ne vode se zapisnici i ne donose se odluke koje bi bilo pravno obavezujuće za učesnike. Vršni se podela poslova i obaveza usmenim putem, a na sledećem kolegijumu se oni koji nisu uspeli da izvrše preuzetu obavezu pravdaju time što nije bilo pisanog traga o dodeljenim obavezama.

Dalje, primer lošeg protoka informacija između opštinskih organa su sednice opštinskog veća. Sednice opštinskog veća nisu javne. Zaključci, odluke ili druga akta koja donosi opštinsko veće se ne objavljuju, osim ako prema propisima za određenu oblast to nije obavezno. Transparentnost opštinskog veća je na niskom nivou, što predstavlja jedan od izazova u komunikaciji između opštinskih organa.

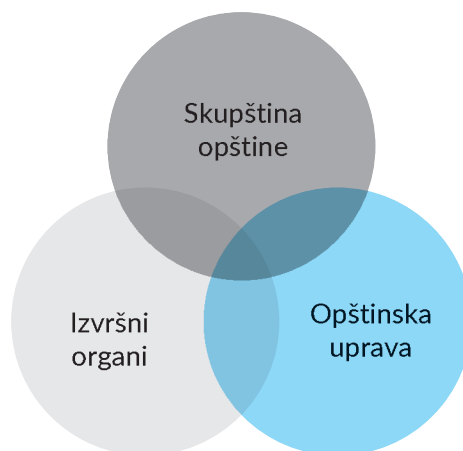
Saša Dodić
lokalna samouprava Bojnik

38 Zakon o javnim preduzećima („Službeni glasnik RS“, br. 15/2016).

2.4.1 Standardni procesi informisanja (dužnost da se obezbede informacije)

Standardni procesi informisanja koji se odvijaju u LS podrazumevaju zakonom i propisima definisane mehanizme. Kako u LS postoje izvršni organi (predsednik i veće), skupština kao predstavnički organ (odnosno zakonodavni organ koji donosi opšte akte iz svoje nadležnosti) i uprava kao posebni operativni organ, možemo razlikovati nekoliko pravaca u kojima se proces informisanja kreće:

- između skupštine opštine i OU,
- između izvršnih organa opštine i OU,
- između skupštine opštine i izvršnih organa.



O informisanju među opštinskim organima

Protok informacija u opštini i njenim organima mora biti striktno u skladu sa zakonskim i podzakonskim propisima. Neke informacije su obavezujuće, neke nisu, neke su obavezujuće ukoliko ih ko zatraži, a neke su tajne. Raznim zakonima i podzakonskim aktima, u zavisnosti od delatnosti na koju se informacija odnosi, definisane su nadležnosti i način davanja i prikupljanja informacija LS i njihovih organa. Shodno ovome, može se reći da je princip protoka informacija (transparentnost) u opštinskim strukturama veoma povezan sa principom zakonskih i podzakonskih obaveza opštine (odgovornost).

Nikola Ivanović
lokalna samouprava Ivanjica

Kada se govori o samom protoku informacija između organa lokalne vlasti, ZoLS to pitanje definiše kroz koncept nadležnosti i odgovornosti između organa.

Tri pravca procesa informisanja u opštini Crna Trava

a) Tokovi informacija između OU i izvršnih organa

Jedna od nadležnosti opštinskog veća je nadzor rada OU, a bliže se uređuje lokalnim aktima, najčešće izveštajem o radu. Opštinska uprava je dužna da najmanje jednom godišnje podnosi izveštaj o svom radu opštinskom veću, s tim što opštinsko veće može zatražiti izveštaj i van redovnih termina.

Opštinsko veće može nadzor nad zakonitošću rada OU vršiti i kroz upravni postupak, kao drugostepeni organ.

Što se tiče razmene informacija između OU i opštinskog veća, jedan od najčešće primenjivanih načina je održavanje sastanaka predsednika opštine sa načelnikom OU i rukovodiocima organizacionih jedinica (recimo, jednom sedmično), na kojima se razmenjuju informacije o urađenom i dodeljuju novi radni zadaci.

Predsednik opštine može vršiti uvid i tražiti informacije i obrazloženja od OU.

b) Tokovi informacija između skupštine opštine i opštinske uprave

Redovan način upoznavanja skupštine opštine sa radom OU je putem izveštaja o radu, koji OU skupštini opštine podnosi po zahtevu skupštine, a najmanje jednom godišnje.

c) Tokovi informacija između skupštine opštine i opštinskog veća

Opštinsko veće kao i OU o svome radu podnose izveštaj skupštini opštine kada to skupština zatraži, a najmanje jednom godišnje.

Aleksandar Nikolić
lokalna samouprava Crna Trava

Nadležnosti i procesi informisanja između organa lokalne vlasti najbolje se ogledaju u izradi budžeta – predlog budžeta podnosi veće, skupština donosi budžet i završni račun, a predsednik LS je naredbodavac za izvršenje budžeta. Međutim, osetljivo pitanje poput budžeta ne može biti u potpunosti u funkciji građana ukoliko se oni nisu ni na jedan način uključili u njegovu izradu ili barem bili upućeni u proces izrade. Postoje primeri dobre prakse koji, na različite načine, informacije o budžetu građanima čine jasnijim i lakšim za razumevanje.

Primer iz opštine Surdulica

Skupština opštine Surdulica je na sednici održanoj 18. 3. 2013. godine donela Odluku o sprovođenju akcije uključivanja građana u budžetski proces. Ovom odlukom utvrđena je obaveza sprovođenja uključivanja svih građana u proces izrade budžeta, i to kroz sledeće akcije OU:

1. **organizacija anketa građana** o budžetskim prioritetima u trenutku kada otpočne sastavljanje nacрта odluke o budžetu;
2. **redovno informisanje javnosti** o svim koracima u pripremanju odluke o budžetu opštine Surdulica, i to: najava anketiranja građana, prosleđivanje informacija lokalnim medijima, objavljivanje informacija na portalu opštine Surdulica kao i gostovanje predstavnika LS u lokalnim medijima;
3. organizacija **lokalnog budžetskog foruma**, na kome se predstavljaju rezultati ankete;
4. **dostavljanje zaključaka** sa lokalnog budžetskog foruma opštinskom veću;
5. izrada finalne verzije **građanskog vodiča kroz budžet opštine Surdulica** i njegovo postavljanje na sajt opštine, kao i distribucija štampane verzije nakon što opštinsko veće usvoji nacrt odluke o budžetu.

Nenad Petković
lokalna samouprava Surdulica

Kao primer unapređenja tokova informisanja između organa LS treba pomenuti dostavljanje lokalnih službenih listova³⁹, sredstvo za koje je u Strategiji reforme javne uprave prepoznato da će unaprediti dostupnost zakona i podzakonskih opštih akata svim organima vlasti, organizacijama, službama, ustanovama, pravnim i fizičkim licima.

2.4.2 Istražni instrumenti (dužnost da se zatraže informacije)

Princip nadređenosti i odgovornosti osim standardnih, unapred zakonima i aktima ustanovljenih pravila podrazumeva i reaktivno informisanje, odnosno informisanje viših nivoa i organa vlasti o poslovima nižih organa i nivoa vlasti po podnetom zahtevu. Na zahtev, organ vlasti odgovara podnošenjem redovnih ili vanrednih izveštaja.

³⁹ Detaljnije prikazano u Zakonu o objavljivanju zakona i drugih propisa i akata („Službeni glasnik RS“, br. 45/2013).

O informisanju po zahtevu višeg organa

Svi organi koji imaju obavezu podnošenja izveštaja višem organu, pored redovnog periodičnog izveštavanja dužni su da podnesu izveštaj i po zahtevu višeg organa. Takvu obavezu ima OU prema opštinskom veću i skupštini opštine, kao i opštinsko veće prema skupštini. Pored opštih izveštaja o svom radu, viši organ može od nižeg zatražiti i izveštaj o pojedinim pitanjima iz nadležnosti nižeg organa i zahtevati konkretne odgovore.

Aleksandar Nikolić
lokalna samouprava Crna Trava

Pored redovnih izveštaja, važan instrument je i ovlašćenje nadređenog organa (skupštine opštine na prvom mestu) da zatraži vanredni izveštaj o radu podređenih institucija, kao i mogućnost za formiranje radnih tela (stalnih ili povremenih) i anketnih odbora sa funkcijom utvrđivanja činjenica i prenošenja činjeničnih informacija. Sva ova pitanja definisana su statutima opština ili poslovnica o radu skupština opština.

O radnim telima i anketnim odborima

Stalna radna tela se formiraju posebnom skupštinskom odlukom, kojom se utvrđuje i njihova nadležnost. Mandat stalnih radnih tela traje koliko i mandat skupštine koja ih je obrazovala. Povremena radna tela se formiraju sa specijalnim zadatkom i njihov mandat uglavnom prestaje nakon što svoj zadatak obave. Veoma je čest slučaj formiranja anketnog odbora, kao povremenog radnog tela čiji je zadatak razmatranje pojedinih pitanja iz nadležnosti skupštine, njenih organa i javnih preduzeća, ustanova i drugih organizacija čiji je osnivač ili većinski vlasnik LS. Aktom kojim se osniva anketni odbor definišu se njegov zadatak i instrumenti koji mu stoje na raspolaganju; anketni odbor može da traži od državnih organa i pojedinih organizacija podatke, isprave i obaveštenja, kao i da uzima izjave koje su mu potrebne od pojedinaca. Po završetku rada anketni odbor podnosi skupštini izveštaj sa predlogom mera, a ovo telo prestaje sa radom danom odlučivanja o njegovom izveštaju na sednici skupštine.

Aleksandar Nikolić
lokalna samouprava Crna Trava

Dodatni instrument koji ima posebnu vrednost u sintagmi „dužnost da se zatraže informacije“ jeste odborničko pitanje. Instrument odborničkog pitanja se reguliše poslovníkom o radu skupštine opštine i on pruža mogućnost zahteva za informacijama od organa uprave ili skupštine opštine, o čemu dobija odgovor u roku koji je određen poslovníkom. Funkcija odbornika u postavljanju pitanja predstavnicima vlasti dobija još

veći značaj sa snažnijim nivoom učešća građana – ako su odbornici prisutni u lokalnim kancelarijama i ukoliko građani stupaju u komunikaciju sa njima. Na taj način sami građani, posredstvom odbornika, mogu da pokrenu određenu raspravu u skupštini ili pitanje od važnosti za lokalnu zajednicu. Naravno, odbornicima je, kao i svim građanima, dostupan i instrument podnošenja zahteva za pristup informacijama od javnog značaja.

2.4.3 Mehanizmi za uzbuñivanje

Mehanizmi za uzbuñivanje – uzbuñivači u kontekstu Srbije označavaju radna tela ili institucije koje imaju mandat da prepoznaju bilo koju vrstu zloupotrebe koja se može dogoditi na lokalnom nivou. Na prvom mestu, prepoznata institucija koja ima mandat da nadgleda i osigurava transparentnost LS odnosno primenu Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja jeste poverenik za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti, koji je, zajedno sa zaštitnikom građana, deo nezavisnih kontrolnih institucija. Poverenik vodi računa o slobodnom pristupu informacijama, tačnije reaguje po tužbi građana u slučaju da neki organ lokalne vlasti nije postupio po podnetom zahtevu tražioca informacije. Zaštitnik građana (ombudsman) zadužen je za poštovanje principa dobre uprave koja je u službi građana i poštovanje prava građana u odnosu sa upravnim organima.

Dok je poverenik institucija koja postoji samo na centralnom nivou, zaštitnik građana postoji i na republičkom nivou, nivou pokrajine i jedinica LS, što definiše ZoLS i dalje opštinski statuti. Ipak, zakon propisuje samo mogućnost da se lokalni branilac/zaštitnik građana/ombudsman uspostavi, a dve ili više jedinica LS mogu da uspostave i zajedničkog zaštitnika građana, dok u praksi postoji i udruženje lokalnih ombudsmana.

Ipak, kako je pitanje lokalnog zaštitnika građana rešeno kao mogućnost, a ne obaveza LS, u praksi se često dešava da opštine, posebno male, nemaju svog zaštitnika građana, te njegove poslove obavlja republički ili pokrajinski ombudsman.

S druge strane, propisano je da odgovorno lice u LS mora da odredi jedno ili više službenih lica za postupanje po zahtevu za slobodan pristup informacijama od javnog značaja.

Primer opštine Ivanjica

Postojanje lokalnog ombudsmana nije praksa u manjim opštinama u našoj zemlji. Kao uzbuñivač, on bi trebalo da bude most između lokalne vlasti i građana. Ovakvu ulogu u slučaju opštine Ivanjica ima republički poverenik. Preporuka je da se u budućnosti razmišlja o obaveznom uvođenju službe lokalnog poverenika u opštinama (kao i o kancelariji republičkog poverenika u opštini) kako bi se što



efikasnije rešavali dati problemi. Definisanjem nadležnosti lokalnog poverenika i njegovih obaveza u skladu sa nadležnostima republičkog poverenika obezbedio bi se nezavisniji i efikasniji sistem transparentnosti u opštinama. Treba imati u vidu da svako hoće željenu informaciju u određeno vreme, tako da republički poverenik nema kapaciteta za reagovanje na pojedinačne žalbe građana, da reaguje između opštinskih službi kada to zahteva situacija, pa čak ni da reaguje na situaciju nastalu između lokalnih i republičkih vlasti.

Nikola Ivanović
lokalna samouprava Ivanjica

Navedene institucije su bazirane i na reaktivnom i na proaktivnom principu, odnosno reaguju u slučajevima kada im se građanin obrati, ali i po službenoj dužnosti, odnosno po sopstvenoj inicijativi. Što se reaktivnog principa tiče, treba pomenuti i vanredne komisije ili anketne odbore (pogledati 2.4.2). Nepravilnosti u radu lokalnih organa i službi mogu prijaviti pojedinci, a značajan resurs su svakako i mediji.

2.4.4 Pregled instrumenata koji služe za protok informacija između opštinskih organa

Na osnovu prethodno izloženog može se napraviti pregled svih instrumenata koji služe za protok informacija između opštinskih organa, odnosno može se razvrstati međusobno informisanje organa po nekoliko najbitnijih zakonskih osnova:

1. informisanje po osnovama ZoLS i statuta: po osnovama nadležnosti, formiranja stalnih i privremenih radnih tela/odbora, odborničkog pitanja;
2. informisanje po osnovama Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja;
3. informisanje po osnovama Zakona o objavljivanju zakona i drugih propisa i akata.

Informisanje				
po osnovama nadležnosti	na osnovu formiranja stalnih i privremenih radnih grupa	po odborničkom pitanju	po osnovama Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja	po osnovama Zakona o objavljivanju zakona i drugih propisa i akata
<ul style="list-style-type: none"> • redovni izveštaj o radu • vanredni izveštaj o radu 	<ul style="list-style-type: none"> • izveštaj radne grupe • izveštaj anketnog odbora 	<ul style="list-style-type: none"> • odborničko pitanje 	<ul style="list-style-type: none"> • informator o radu • zahtev za pristup informacijama od javnog značaja 	<ul style="list-style-type: none"> • dostavljanje službenih listova

U zavisnosti od toga da li su u pitanju standardni procesi informisanja, istražni instrumenti ili mehanizmi za uzbunjivanje, može se napraviti i sledeća klasifikacija:

	Standardni procesi informacija	Istražni instrumenti („dužnost da se zatraže“)	Mehanizmi za uzbunjivanje
Skupština opštine	Redovno izveštavanje organa Izveštavanje radnih grupa Revizija	Vanredno izveštavanje organa Izveštavanje vanrednih komisija ili radnih grupa i anketnih odbora Odbornička pitanja	Mediji
Izvršni organi (predsednik opštine i opštinsko veće)	Redovno izveštavanje	Vanredno izveštavanje Radne komisije Anketni odbori	Mediji Lokalni zaštitnici građana
Organi uprave	Redovno izveštavanje	Vanredno izveštavanje	Mediji Uzbunjivači Lokalni zaštitnici građana

2.5 Protok informacija između lokalnih samouprava i centralnog nivoa vlasti

Protok informacija između LS i centralnog nivoa vlasti takođe je posredno definisan kroz princip odgovornosti vlasti, ali ga određuje i ZoLS, koji definiše nadređenost centralne (i pokrajinske) vlasti prema lokalnoj vlasti. U tom pogledu, najviši nivo saradnje između centralne i lokalne vlasti ostvaruje se kroz komunikaciju LS sa pretpostavljenim organima državne uprave koji deluju u određenoj oblasti (obrazovanje, zdravstvo, socijalna zaštita) – ministarstvima, organima u sastavu ministarstava i posebnim agencijama, to jest kada su posebnim, sektorskim zakonima povereni poslovi. Tim zakonima se uglavnom reguliše i protok informacija, ali i obaveze (na primer, ako je potrebna saglasnost ili izveštavanje).

Kada je u pitanju kontrola centralne vlasti prema LS, ona se u izvornim poslovima ogleda u kontroli zakonitosti usvajanja akata i obavljanja poslova, dok se kod poverenih poslova ovlašćenja centralne vlasti povećavaju i podrazumevaju veće mešanje u rad LS, na primer kroz izdavanje obaveznih instrukcija, upozorenja i naloga, prethodno ili naknadno odobravanje, ukidanje i poništavanje akata, supstituciju ili preuzimanje nadležnosti i uskraćivanje sredstava za obavljanje poverenih poslova.⁴⁰

Kada je u pitanju protok informacija u opštem smislu, republički organi i organi teritorijalne autonomije obaveštavaju organe i službe LS, po sopstvenoj inicijativi ili na njihov zahtev, o planiranim ili izvršenim merama, o zaštiti ustavnosti i zakonitosti i ostvarivanju prava građana na LS (ali mogu i da traže podatke i obaveštenja itd.). Činjenica da u Srbiji ne postoji jedinstveni zakon, propis ili drugi akt koji bi na jednom mestu definisao komunikaciju i protok informacija između različitih nivoa vlasti predstavlja otežavajuću okolnost za dosledno sprovođenje principa transparentnosti. LS izveštavaju o teškoćama u praksi u vezi sa protokom informacija između lokalne i centralne vlasti.

Iskustva Odeljenja za finansije opštine Aleksinac

1. **Neformalna, intenzivna i gotovo svakodnevna komunikacija** telefonom sa Ministarstvom finansija, iz iskustva ovog odeljenja, veoma je važan i koristan kanal komunikacije. Prednosti ovakve komunikacije su neposrednost i brzina, a mana nepouzdanost i (u izvesnoj meri) zavisnost od ličnih međuljudskih odnosa.
2. Još jedan problem u komunikaciji sa Ministarstvom finansija, iz ugla ovog odeljenja, neretko je **nedovoljna stručnost kadrova na centralnom nivou**, usled čestih kadrovskih promena u njemu (što donekle predstavlja opšti problem javnog sektora u Srbiji). Međutim, zbog specifičnosti i kompleksnosti materije u oblasti finansija (neophodnost poznavanja velikog broja propisa, nedorečenost zakona, koji ostavljaju mogućnost različitog tumačenja), dobri stručnjaci u ovoj oblasti dugo se grade, te česte promene kadrova, pored one prirodne (usled starosti), i te kako utiču na ukupnu efikasnost službe u negativnom smislu.
3. Možda najozbiljniji problem u komunikaciji sa centralnim nivoom vlasti, prema iskustvu ovog odeljenja, ipak je **neusaglašenost propisa i instrukcija koji stižu iz različitih ministarstava i drugih državnih organa** („ministarstva se ponašaju kao feudi“). Naime, sam nedostatak komunikacije između ministarstava neretko dovodi LS u nezavidan položaj, kada od različitih subjekata dobijaju međusobno neusaglasive (suprotne) zahteve ili informacije.

Uroš Veličković
lokalna samouprava Aleksinac

40 Izvor: Milosavljević, B. *Sistem lokalne samouprave u Srbiji*. Beograd: Stalna konferencija gradova i opština, 2005.

2.5.1 Protok informacija između lokalnih samouprava i organa autonomne pokrajine

Na istim osnovama počiva i saradnja opština sa pokrajinskim vlastima. Ona je dodatno precizirana Zakonom o utvrđivanju nadležnosti Autonomne pokrajine Vojvodine i pokrajinskim zakonima u posebnim oblastima.

2.6 Zaključci i preporuke

Ostvarivanje principa transparentnosti u velikoj meri zavisi kako od spremnosti institucija da se otvore, tako i od svih zainteresovanih strana, a posebno građana, da od institucija zahtevaju javnost u njihovom radu. Sve što organi javne vlasti ostvaruju u svom radu trebalo bi da bude dostupno javnosti i u tom kontekstu LS same ili u saradnji sa civilnim sektorom i građanima mogu i treba te informacije da pruže uvek i iznova, a ne samo ako i kada ih ta ista javnost zatraži.

U nastavku je dat prikaz ključnih zaključaka i preporuka za unapređenje ove oblasti.

- Principi transparentnosti i odgovornosti u praksi su nerazdvojivi, budući da se ne može govoriti o odgovornom postupanju lokalne vlasti ako ne postoji transparentnost. Isto tako, principi transparentnosti i učešća su komplementarni, te veća transparentnost (neposredno objavljivanje informacija) podstiče i veće učešće građana.
- Građani, iako za to postoji zakonska osnova, ne učestvuju u dovoljnoj meri u donošenju odluka lokalne vlasti (npr. u javnim raspravama), a taj problem moguće je rešiti kontinuiranom izgradnjom poverenja između građana i institucija.
- Iako postoje zakonske osnove za sprovođenje principa transparentnosti u LS, problem leži u nepravilnom ili selektivnom sprovođenju zakonskih propisa. Takođe, procesi i procedure koji su predviđeni zakonima često se primenjuju do nivoa do kog su predviđene i primenjene sankcije.
- Za postizanje višeg nivoa transparentnosti ključna je jasna raspodela odgovornosti, kako u horizontalnom, tako i u vertikalnom smislu.
- Proces donošenja odluka koji je unapred definisan i koji se striktno primenjuje može biti mera za sprečavanje potencijalnih manipulacija vlasti.



- Dostavljanje objektivnih informacija o radu lokalne vlasti posebno je važno u vreme održavanja lokalnih izbora. Veliku ulogu u dostavljanju informacija imaju mediji, ali je potrebno obezbediti uslove za objektivno izveštavanje.
- U pogledu unapređenja saradnje lokalne vlasti sa medijima LS bi trebalo da izrade plan ili strategiju saradnje sa medijima. Iniciranjem donošenja plana ili strategije lokalna vlast bi pokazala svoju „političku volju“ za unapređenje transparentnosti kroz bolju i jaču saradnju sa medijima.
- Potrebno je poboljšati prakse lokalnih organa u primeni rešenja koje izdaje poverenik.
- Nedostatak propisa i sankcija koji obavezuju LS da na adekvatan i jedinstven način upravljaju internet prezentacijama i održavaju ih (odnosno pružaju informacije) jedan je od izgovora LS za nedostatak transparentnih procesa. Kako bi se striktnije definisalo to pitanje, potrebno je uvesti jedinstvenu regulaciju sa odgovarajućim sankcijama sa nacionalnog nivoa.
- Postoji tenzija između zahteva za transparentnošću i zaštite podataka, zbog čega je potrebna dodatna edukacija i profesionalizacija zaposlenih u LS.
- Transparentnost se ne može uspostaviti jednim instrumentom, pri čemu se najčešće misli na objavljivanje informatora o radu ili odgovaranje na zahtev građana, već treba uspostaviti sistem koji kombinuje nekoliko različitih instrumenata pomoću kojih informacije protiču bez prekida od građana kao klijenata, preko izvršne do zakonodavne vlasti (i na kraju ponovo do građana).
- Protok informacija između organa LS potrebno je unaprediti, budući da se u znatnoj meri oslanja na neformalne kanale komunikacije. Izradom lokalne strategije komunikacije jasnije bi se definisale aktivnosti i mere za unapređenje toka informacija između opštinskih organa.

DEO 3

Učešće

3.1 Definicija principa	66
3.2 Učešće uz moć odlučivanja (jako učešće)	67
3.2.1 Zajedničke odlike	67
3.2.2 Biračko pravo	70
3.2.3 Instrumenti direktne demokratije	74
3.2.4 Učešće u radnim telima opštine	76
3.3 Učešće bez moći odlučivanja (slabo učešće)	77
3.3.1 Ko može da učestvuje	77
3.3.2 Pravo na peticiju	78
3.3.3 Javna rasprava	79
3.3.4 Inicijativa	80
3.3.5 Zbor građana	81
3.3.6 Učešće u zakonodavnom procesu	81
3.3.7 Učešće u procesu planiranja	82
3.3.8 Učešće u upravi	84
3.3.9 Učešće u obavljanju poslova	85
3.4 Zaključci i preporuke	86

3.1 Definicija principa

Učešće građana u javnom životu znači njihovu **aktivnu uključenost u proces formulisanja, usvajanja i sprovođenja politika**. Deljenje informacija i dvosmerna komunikacija (građana sa LS i obrnuto) preduslovi su za aktivno učešće građana u društvu. Nedostatak informacija od vlasti kod građana može stvoriti osećaj nekompetentnosti i dovesti do njihovog povlačenja iz javnog života. Dakle, da bi građani mogli aktivno da učestvuju, neophodno je omogućiti im pristup informacijama, i to pravovremeno. Donosioci odluka moraju **transparentno** da rade kako bi informacije stizale do građana na vreme a oni uzimali učešće u društvenom životu i na taj način uticali na unapređenje rada LS, identifikovali i rešavali niz problema na lokalnom nivou.

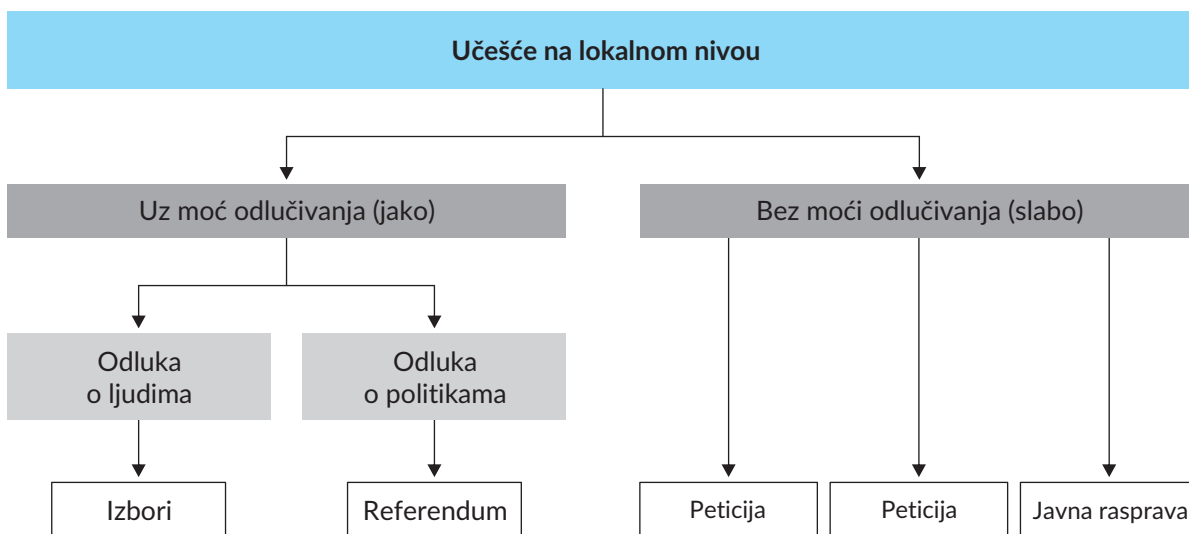
Princip učešća razmatra se u odeljcima u nastavku, i to oba vida učešća:

- učešće uz moć odlučivanja (jako učešće),
- učešće bez moći odlučivanja (slabo učešće).

Učešće može da se odnosi na **direktno donošenje odluka** (jako učešće) ili na **doprinos odluci koju donose drugi** (slabo učešće).

Jako učešće predstavlja mogućnost biračkog tela da odlučuje o pitanjima koja se tiču odluka o ljudima (ovo se odnosi na izbore) ili politikama (razne inicijative i referendumi kao instrumenti direktne demokratije). Volja većine građana (sa pravom glasa) obavezujuća je za sve.

Slabo učešće podrazumeva procese koji su konsultativnog karaktera, dok stavovi formulisani u ovim procesima nisu obavezno i stavovi koje će LS zauzeti. U ovom slučaju, oni koji učestvuju mogu da iznesu svoje zahteve i prioritete nadležnim organima, ali organ je taj koji donosi konačnu odluku i stoga odgovornost ostaje na ovom telu (npr. opštinskom parlamentu, opštinskom veću ili nekom odboru opštinskog veća).



3.2 Učešće uz moć odlučivanja (jako učešće)

3.2.1 Zajedničke odlike

a Ko ima pravo da učestvuje u procesima odlučivanja

Ustav Republike Srbije definiše da svaki punoletan, poslovno sposoban državljanin Srbije ima pravo da bira i bude biran, kao i **da je izborno pravo opšte i jednako**, izbori slobodni i neposredni, a glasanje tajno i lično. Takođe, ZoLS definiše da pravo da bira odbornika ima punoletan, poslovno sposoban državljanin Republike Srbije koji ima prebivalište na teritoriji LS u kojoj ostvaruje izborno pravo i da građani biraju odbornike na osnovu slobodnog, opšteg i jednakog izbornog prava. Izborno pravo građani ostvaruju neposredno, tajnim glasanjem. Ne postoje odredbe koje se odnose na vremenski rok boravka građana koji ostvaruju izborno pravo, ali zato ZoLS predviđa da strani državljani mogu imati pojedina prava u ostvarivanju LS pod uslovima i na način koji je utvrđen zakonom.

b Pravo glasa i demokratski legitimitet državnih odluka

Skupštinu opštine čine odbornici, koje biraju građani putem izbora odbornika skupština LS (odbornici se biraju na osnovu lista političkih stranaka, njihovih koalicija i lista koje predlože grupe građana). Ovim izbornim procesom i kroz ostvarivanje svog izbornog prava glasači daju legitimitet ovim telima za donošenje odluka.

Ako govorimo o izbornoj volji glasača kada poslanik (ili grupa poslanika) posle određenog vremena napusti tu opciju i pređe u sasvim drugu, onda taj poslanik može da doprinese promeni većinske koalicije, odnosno vlasti. U ovakvim situacijama se postavlja pitanje da li ovakav način izbora uvek garantuje legitimitet i demokratski legitimitet odluka koje donosi skupština opštine na nivou LS ili Narodna skupština na nivou države.

Maida Kasumović
lokalna samouprava Sjenica

c Pravna zaštita

Ustav Republike Srbije garantuje prava i slobode građana. Vladavina prava je osnovna pretpostavka Ustava, koja počiva na neotuđivim ljudskim pravima, a ostvaruje se, između ostalog, slobodnim i neposrednim izborima. Političke slobode i prava (biračko pravo, sloboda organizovanja, informisanja i dr.) građanima omogućavaju učešće u političkom životu i odlučivanje o društvenim pitanjima (neposredno ili preko predstavnika) i to što su definisana najvišim pravnim aktom države govori o njihovom značaju.

Posredstvom političkih prava građani učestvuju bilo u stvaranju državne volje (biračko pravo), bilo u izražavanju svog ličnog mišljenja o javnim poslovima (sloboda štampe, zbor, udruživanja, peticije). Sama činjenica da pojedinac praktikovanjem ovih prava zadržava svojstvo građanina i da ne postaje državni organ razlog je što se politička prava podvode pod pojam ljudskih prava.⁴¹

O pravnoj zaštiti

Konvencija o dostupnosti informacija, učešću javnosti u donošenju odluka i pravu na pravnu zaštitu u pitanjima životne sredine (takozvana Arhuska konvencija, ratifikovana 2009. godine) predviđa obavezu svake strane da svojim građanima garantuje pravo na dostupnost informacija kao i učešće javnosti u donošenju odluka. Iz navedenog proizlazi da je izvor legitimiteta državnih odluka u proklamovanom učešću građana u donošenju odluka, i to u svim nivoima vlasti. Pravna zaštita,

41 Marković, R. *Ustavno pravo*. Beograd: Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, 2011.

odnosno zaštita građana koji svojim aktivnim delovanjem žele da učestvuju u donošenju odluka, ogleda se u pravu svakog građanina da zaštitu potraži pred nadležnim organima, u zavisnosti od predmeta prava, a u krajnjoj instanci i u instituciji Vrhovnog kasacionog suda.

Međutim, i pored postojanja pozitivnopravnih propisa koji uređuju princip učešća građana u odlučivanju (posebno uzevši u obzir zastarelost propisa koji se odnose na postupke referendumima i narodne inicijative, kratke rokove, nedovoljnu zaštitu prava građana), u praksi je učešće građana uz moć odlučivanja izuzetno teško ostvarivo. U cilju omogućavanja ove vrste učešća građana neophodno je doneti propise koji će na odgovarajući način omogućiti sprovođenje participativne demokratije u Republici Srbiji.

Jelena Gligorijević

lokalna samouprava Crna Trava

U Srbiji se prava građana u procesima odlučivanja još uvek površno shvataju i pomalo zanemaruju. Postoje zakoni, podzakonski akti, ali ne postoji potpuna primena zakonodavnog okvira. To predstavlja velki problem, koji često može dovesti do nepoštovanja volje građana i slobode mišljenja. U Srbiji se na lokalnom nivou ne primenjuju mehanizmi učešća putem referendumima, na kojima bi građani mogli da odlučuju o najbitnijim stvarima za svoju opštinu i lokalnu zajednicu.

Nikola Ivanović

lokalna samouprava Ivanjica

d) Značaj prava na komunikaciju kao preduslova za delotvorno učešće u procesu odlučivanja

Zaštita izbornog prava (i samo biračko pravo) nije dovoljna da bi se obezbedilo demokratsko formiranje mišljenja – neophodno je obezbediti praktikovanje niza političkih prava i sloboda građana koji su garantovani Ustavom, kao što su sloboda organizovanja, sloboda štampe i drugih vidova informisanja, sloboda govora i javnog okupljanja i pravo građana da kritikuju rad državnih organa i funkcionera.

Postojeća zakonska regulativa je dobra, a pitanje je da li se ovakva prava uvek poštuju u sudskoj praksi. Otvaranje Pregovaračkih poglavlja 23 i 24 za pristup Srbije EU trebalo bi upravo da doprinese tome da se i kroz zakonsku regulativu i kroz sudsku praksu u što većem stepenu ostvare ova prava i da se dovode u pitanje, jer su ona preduslov mogućnosti dobre organizacije kao i realizacije i korišćenja tog izbornog prava svakog građanina i svih građana u celini na pravi način.

Maida Kasumović

lokalna samouprava Sjenica

3.2.2 Biračko pravo

Izbori predstavljaju postupak kojim birači poveravaju obavljanje političke vlasti predstavničkom telu, te na taj način predstavljaju suverenu volju građana. Iz tog razloga su oni najvažniji instrument biračkog tela (koji može da poziva izabrana tela/pojedince na odgovornost).

a Pravo da se bira i da se bude izabran

O pravu da se bira i da se bude izabran već je bilo reči. Organi za sprovođenje izbora jesu izborna komisija LS i birački odbori. Oni bi trebalo da budu samostalni i nezavisni u radu i rade na osnovu zakona i drugih propisa.⁴²

b Izbori na lokalnom nivou

Odbornici se biraju na osnovu lista političkih stranaka ili njihovih koalicija, i lista koje predlože grupe građana. Građani imaju pravo da preko sredstava javnog informisanja budu ravnopravno, blagovremeno, istinito, nepristrasno i potpuno obavешteni o izbornoj kampanji podnosilaca izbornih lista i kandidatima sa izbornih lista, kao i o drugim događajima značajnim za izbore. Izborna kampanja predstavlja sve javne, političke, promotivne i druge aktivnosti podnosilaca izbornih lista i kandidata sa tih lista.⁴³

c Većinsko glasanje

Na osnovu većinskog izbornog sistema neposredno se biraju pojedinačni članovi nekog predstavničkog tela između više kandidata i izabranim kandidatom smatra se onaj koji je osvojio najviše glasova (relativnu ili apsolutnu većinu). Ovaj sistem se smatra prilično jednostavnim sistemom, koji ne zahteva komplikovane matematičke operacije. Na ovaj način se biračima omogućava čvršća veza sa kandidatom.

Većinski izborni sistem

Većinski izborni sistem predstavlja dodelu odborničkih mandata primenom kriterijuma najvećeg broja osvojenih glasova. Ovaj sistem ima dva osnovna oblika i jedan kombinovani. Prvi je sistem apsolutne (natpolovične) većine, koji se još naziva i sistemom višekrugnog glasanja. Drugi je sistem relativne

42 Zakon o lokalnim izborima („Službeni glasnik RS”, br. 129/2007, 34/2010 – odluka US i 54/2011).

43 Za izbore na nivou LS važan je i Zakon o izboru narodnih poslanika, jer se ovaj zakon primenjuje na mnoge oblasti koje nisu regulisane u Zakonu o lokalnim izborima (Zakon o izboru narodnih poslanika, „Službeni glasnik RS”, br. 35/2000, 57/2003 – odluka USRS, 72/2003 – dr. zakon, 75/2003 – ispr. dr. zakona, 18/2004, 101/2005 – dr. zakon, 85/2005 – dr. zakon, 28/2011 – odluka US, 36/2011 i 104/2009 – dr. zakon).

(ispodpolovične) većine, koji se još naziva i sistemom jednokrugnog glasanja. Kombinacija apsolutne i relativne većine daje izborni sistem koji se naziva i sistemom dvokrugnog glasanja.

Većinski izborni sistem je sve do druge polovine XIX veka bio preovladavajuće pravilo izbora. U takvim uslovima manje političke stranke su teže dolazile do poslaničkih mesta, naročito ako je većinski sistem bio primenjen u većim izbornim jedinicama. Podelom biračkog tela u manje izborne jedinice i posebnim načinom dodele glasova biračima ovaj nedostatak je ublažavan, pa su i manje političke stranke mogle osvojiti izvestan broj poslaničkih mesta. U drugoj polovini XIX veka rađa se ideja, a potom i zahtev da se i manjini omogući osvajanje poslaničkih mandata, srazmerno broju osvojenih glasova. Većinski izborni sistem danas se primenjuje u više od sto država sveta.

Boban Stanković

lokalna samouprava Vranje

d Proporcionalno glasanje

Prema proporcionalnom izbornom sistemu, koji se primenjuje u Srbiji, ne bira se pojedinačni kandidat, nego se koristi metod izbora liste. Na ovaj način građani mogu da se opredele samo za jednu listu (ne postoji način kombinovanja kandidata sa različitih lista). Tako osvojeni mandati raspoređuju se u skladu sa procentom glasova koje je određena lista osvojila u odnosu na ukupan zbir svih glasova (odnosno mandati se raspodeljuju listama proporcionalno broju osvojenih glasova).

U raspodeli mandata učestvuju izborne liste koje su dobile najmanje 5% glasova od ukupnog broja glasova birača koji su glasali. Od ovog pravila postoje dva izuzetka: jedan je kad su u pitanju stranke nacionalnih manjina, a drugi kada nijedna stranka nije prešla cenzus.⁴⁴

U Srbiji su isprobana tri modela izbornog sistema za izbor odbornika u skupštinama opština i gradova: dvokružni većinski sistem, sistem relativne većine i proporcionalni sistem sa jednom izbornom jedinicom. Od 2003. godine do danas na snazi je proporcionalni izborni sistem, prema kome se odbornici biraju na period od četiri godine.

Milan Iskrenov

lokalna samouprava Babušnica

44 Član 82 Zakona o izboru narodnih poslanika.

Proporcionalni izborni sistem – izazovi

U proporcionalnom sistemu posebno je složeno pitanje kako raspodeliti odborničke mandate tako da budu podjednako ispunjena dva zahteva: da bude očuvan princip jednakosti biračkog prava i da procentualni udeo liste u osvojenim mandatima bude srazmeran njenom procentualnom udelu u broju osvojenih glasova. Ovaj problem se rešava primenom postupaka koji zadovoljavaju osnovni princip proporcionalne zastupljenosti – princip da se poslanička mesta dodeljuju srazmerno osvojenim glasovima u biračkom telu.

Postoje različiti postupci dodele mandata, a najčešći je **sistem izbornog količnika** (takozvani D'Ontov sistem). Mandati se raspodeljuju primenom sistema najvećeg količnika odnosno srazmerno broju glasova koji je dobila svaka pojedina izborna lista.

Boban Stanković
lokalna samouprava Vranje

Primer – razlike u primeni proporcionalnog izbornog sistema u Švajcarskoj i Srbiji

Ključna razlika između proporcionalnog izbornog sistema u Švajcarskoj i Republici Srbiji ogleda se u samom *izbornom procesu*. Naime, prema švajcarskom sistemu predviđeno je da glasači popunjavaju glasačke listiće. Svaki član biračkog tela bira listu (unošenjem određenog broja na glasački listić) i kandidate. Ime svakog kandidata može da se unese dvaput na glasački listić (akumulacija). Takođe je dozvoljeno glasanje za kandidate sa drugih lista (zameni). Ukoliko se koristi lista na štampanom listiću, imena se mogu uneti dvaput, štampana imena se mogu precrtati, a mogu se unositi imena sa druge liste. Broj takođe može da se precrta i zameni drugim brojem. U ekstremnim slučajevima glasač može da glasa za političku stranku putem liste, a zatim unese samo kandidate druge stranke na listu. Glasač lično stavlja popunjeni glasački listić u glasačku kutiju. Tajnost izbora mora biti zagarantovana (odnosno ne sme biti moguće da se sazna ko je glasao za koga).

U Republici Srbiji glasači mogu da se opredele samo za jednu listu, što eliminiše svaku mogućnost da glasač napravi kombinaciju najboljih kandidata sa različitih lista. Na ovaj način otvorena su vrata visokom stepenu partokratije, gde su izabrani odbornici odgovorni pre svega svojim političkim centralama, a znatno manje samim biračima, koji su ih formalno izabrali.

Milinko Šaponjić
lokalna samouprava Nova Varoš



e Zaštita manjina u slučaju većinskog glasanja

Političke stranke nacionalnih manjina i koalicije političkih stranaka nacionalnih manjina učestvuju u raspodeli mandata i kad su dobile manje od 5% glasova ukupnog broja glasalih birača. One predstavljaju sve one stranke čiji je osnovni cilj predstavljanje i zastupanje interesa nacionalne manjine i zaštita i poboljšanje prava pripadnika nacionalnih manjina, u skladu sa međunarodnopravnim standardima.⁴⁵

Od pravila da se mandati dodeljuju samo onim izbornim listama koje su dostigle izborni cenzus zakon predviđa dva izuzetka:

1. političke stranke nacionalnih manjina, i
2. situacija kada nijedna izborna lista nije dostigla izborni cenzus.

Da bi se neki podnosilac izborne liste smatrao političkom strankom nacionalne manjine, potrebno je da budu ispunjena tri uslova:

- osnovni ciljevi političke stranke treba da budu predstavljanje i zastupanje interesa nacionalne manjine, kao i zaštita i poboljšanje položaja nacionalne manjine u skladu sa međunarodnim standardima,
- prilikom podnošenja izborne liste podnosilac mora izbornoj komisiji predati pisani zahtev da mu se prizna svojstvo političke stranke nacionalne manjine,
- izborna komisija treba da donese odluku kojom podnosiocu izborne liste priznaje svojstvo političke stranke nacionalne manjine; o tome da li podnosilac izborne liste ima položaj stranke nacionalne manjine izborna komisija odlučuje na osnovu uvida u program i statut i političko delovanje političke stranke koja podnosi izbornu listu.

Milan Iskrenov
lokalna samouprava Babušnica

45 O tome da li podnosilac izborne liste ima položaj političke stranke nacionalne manjine odnosno koalicije političkih stranaka nacionalnih manjina odlučuje izborna komisija jedinice lokalne samouprave, a na predlog podnosioca izborne liste, koji mora biti stavljen pri podnošenju izborne liste (član 40 ZoLS).

3.2.3 Instrumenti direktne demokratije

Zakon o lokalnoj samoupravi predviđa više načina za neposredno učešće građana, i to kroz: **građansku inicijativu** (kao oblik predlaganja odluka iz nadležnosti LS), **referendum** (kao oblik odlučivanja) i **zborove građana** (kao način za utvrđivanje predloga i zahteva koji se upućuju organima i službama LS). Treba imati na umu da građansku inicijativu nije lako pokrenuti u Srbiji. Osnovni razlog je propisani minimalni broj potpisa građana potrebnih za punovažno pokretanje građanske inicijative, koji ne može biti manji od 5% birača (u nekom slučajevima LS se odlučuju da ovaj procenat čak i povećaju na 10%).

Da bi ovi oblici (instrumenti direktne demokratije) mogli da zažive u jednoj lokalnoj zajednici, neophodno je da postoji politička volja, koja bi se između ostalog ogledala u definisanju pravila koja će stimulisati građane da koriste ove instrumente, a ne da ih destimulišu (primer povećanja procenta potrebnih birača za pokretanje punovažne građanske inicijative). Međutim, građanski aktivizam često se u javnosti sagledava kao nešto nepoželjno, odnosno postoji uverenje da je nemoguće uticati na bilo šta iz domena politike/institucija.⁴⁶

Ustav Republike Srbije ističe da suverenost potiče od građana i da se ona sprovodi referendumom, narodnom inicijativom i preko slobodno izabраних predstavnika.⁴⁷

Referendum, kao oblik neposrednog učešća građana, jedini predstavlja jako učešće jer daje mogućnost građanima da donose odluke koje su obavezujuće za LS. Dakle, da bi instrument bio korišćen kao oblik jakog učešća građana, nije dovoljno da je samo definisan kroz određeno zakonsko/podzakonsko rešenje **već da u svojoj suštini daje građanima mogućnost da na direktan način donose odluke.**

Pozitivni propisi u Srbiji formalno su omogućili njenim građanima da mogu aktivno učestvovati u razvoju svoje LS. Međutim, uključivanje građana u rad LS u Srbiji je slabo zastupljeno, ali se i ne podstiče dovoljno (udeo građana RS koji su aktivno uključeni u donošenje važnih odluka u lokalnim okvirima, prema podacima različitih istraživanja, ne prelazi 3%). Uloga građana je zanemarena i direktan uticaj na vlast gotovo i da ne postoji. Razlog je delimično to što svi oblici neposrednog učešća građana imaju samo savetodavni karakter. Donete odluke gotovo ne obavezuju LS, tako da se ne može govoriti o uticaju u pravom smislu reči. Informisanje stanovništva o radu opštinskih organa i njihovim planovima osnovni je preduslov ravnopravnog učešća građana u odlučivanju.

Nataša Andrejević
lokalna samouprava Merošina

46 Neposredno učešće građana u upravljanju lokalnom zajednicom – problemi, izazovi i preporuke za unapređenje procesa. Beograd: Misija OEBS u Srbiji, 2011.

47 Ovaj deo se detaljno uređuje Zakonom o referendumu i narodnoj inicijativi.

a Referendum

Jedna od definicija referenduma glasi: „Referendum je instrument koji građane ovlašćuje da svojim glasanjem prihvate ili odbace odluku koju je doneo neki opštinski organ, uglavnom skupština. Referendum uvek pretpostavlja postojanje odluke koju je doneo neki opštinski organ.“⁴⁸

Načelno gledano, referendum može biti:

- obavezan – ako je propisan zakonom ili statutom,
- narodni/gradžanski – ako je rezultat inicijative potekle od građana, u broju definisanom zakonom, i
- opštinski – koji inicira LS.

Skupština LS na sopstvenu inicijativu može da raspiše referendum o pitanjima iz svoje nadležnosti. Referendum o pitanju iz svoje nadležnosti skupština LS dužna je da raspiše na predlog koji podnese najmanje 10% birača od ukupnog biračkog tela u LS, na način utvrđen zakonom i statutom. Odluka putem referenduma doneta je ako se za nju izjasnila većina građana koja je glasala, pod uslovom da je glasalo više od polovine ukupnog broja građana koji imaju pravo glasa. Odluka doneta na referendumu je obavezna, a skupština LS ne može je staviti van snage niti izmenama i dopunama menjati njenu suštinu u periodu od godinu dana od dana donošenja odluke. Imajući u vidu prilično zahtevne uslove potrebne za raspisivanje referenduma, te da je potrebno da je glasalo više od polovine ukupnog broja građana koji imaju pravo glasa, kao i rokove u kojima se sprovodi prikupljanje potpisa, ovaj instrument je praktično nemoguće koristiti na način koji stimuliše građane da učestvuju.

O referendumu

Skupština opštine dužna je da raspiše referendum na delu teritorije opštine o pitanju koje se odnosi na potrebe ili interese stanovništva tog dela teritorije ako je lista potpisnika zahteva za raspisivanje referenduma sastavljena u skladu sa zakonom i ako ju je potpisalo najmanje deset 10% birača prema poslednjem zvanično objavljenom rešenju o zaključenju biračkog spiska za izbor odbornika skupštine opštine, sa dela teritorije opštine za koji se traži raspisivanje referenduma.

Sali Salihi
lokalna samouprava Bujanovac

48 Lilić, S., Strecker, M. i dr. Referendum i građanska inicijativa. Kraljevo: Švajcarska agencija za razvoj i saradnju, Program podrške opštinama, 2006, dostupno na <http://www.msp.co.rs/biblioteka/Referendum%20i%20gra%C4%91anska%20inicijativa.pdf>.

b Dodatni instrumenti

Zakon o lokalnoj samoupravi predviđa obrazovanje mesnih zajednica i drugih oblika mesne samouprave radi zadovoljavanja potreba i interesa stanovništva u selima i gradskim naseljima. Skupština LS odlučuje o obrazovanju i ukidanju mesnih oblika samouprave uz prethodno pribavljeno mišljenje građana. Takođe, odlukom skupštine LS poslovi iz nadležnosti LS mogu se poveriti nivou mesne samouprave.

Mesne zajednice u poslednje vreme se, od skupa dobrih domaćina željnih da unaprede svoj život na nekom prostoru, pretvaraju u male skupštine, u kojima jedini uticaj ima politička opcija koja je preko svojih kandidovanih predstavnika osvojila najviše mesta u savetu, sa željom lokalne vlasti da takva slika odgovara slici lokalnog parlamenta kako bi uticala i na takav način delovala na terenu. Iz ovoga ipak možemo da zaključimo da građanima ne preostaje ništa drugo do samostalno organizovanje zarad rešavanja nekih pitanja koja su od značaja za njihov život u lokalnoj zajednici, ali ih vlast ne vidi ili ih ne stavlja u prioritete svog delovanja. Oblik organizovanja može biti u vidu formalne grupe koja nastaje zarad rešavanja jednog pitanja a kasnije proširuje svoje okvire i funkcioniše kao civilni sektor u određenom domenu, ili kao neformalna grupa građana koja se skuplja zarad rešavanja uskog problema zajedničke sredine. Kao takva ona ne prerasta u formalnu grupu građana, nego deluje povremeno ili prestaje da deluje čim reši problem zbog kojeg se okupila.

Nenad Ostraćanin
lokalna samouprava Raška

3.2.4 Učešće u radnim telima opštine

Skupština LS osniva stalna ili povremena radna tela za razmatranje pitanja iz njene nadležnosti. Radna tela daju mišljenje na predloge propisa i odluka koje donosi skupština LS i obavljaju druge poslove utvrđene statutom. Broj radnih tela, izbor, prava i dužnosti predsednika i članova radnih tela utvrđuju se statutom i poslovníkom skupštine.

Skupština može da osniva i posebna radna tela, a pored skupštine radna tela mogu da osnivaju i ostali organi opštine/grada, kao i rukovodioci organa LS.

Primer

Statut Grada Vranja⁴⁹ predviđa:

49 Statut Grada Vranja („Službeni glasnik Pčinjskog okruga“, br. 17/2008 i 30/2008 – ispr.).

- stalna radna tela skupštine (saveti i komisije), čiji su članovi iz redova odbornika i građani. Članovi stalnog radnog tela imenuju se na četiri godine. Stalno radno telo ima predsednika, zamenika i sedam članova. Grad Vranje ima sedam saveta i pet komisija;
- posebna stalna radna tela skupštine grada, kojih ima šest (među kojima su Komisija za rodnu ravnopravnost, Savet za mlade, Savet za praćenje primene etičkog kodeksa);
- povremena radna tela, komisije, radne grupe, anketne odbore i druga povremena radna tela.

Izveštaj Državne revizorske institucije o opravdanosti formiranja komisija i drugih stalnih i povremenih tela u javnom sektoru (iz 2016. godine) pokazao je da je potrebno dodatno urediti pitanje formiranja komisija i radnih tela opštine, uz jasnije definisanje ciljeva, zadataka, visine naknade i izveštavanja.

3.3 Učešće bez moći odlučivanja (slabo učešće)

U ovom odeljku biće više reči o različitim oblicima slabog učešća, kao što su peticija, javna rasprava, inicijativa, zbor građana i učešće u procesu planiranja.

Pored formalnih oblika učešća građana treba sagledati potencijal i manje tradicionalnih metoda učešća, kao što su stvaranje **neformalnih saveza građana** koji na različitim mestima (kafići, restorani, pijace) iznose svoje mišljenje o pojedinim pitanjima lokalne zajednice. **Javni protesti** su takođe oblik organizovanja građana. Zatim, **internet** sve više postaje moćan alat za iskazivanje stavova građana (i samu komunikaciju i približavanje vlasti). Lokalne samouprave bi trebalo da pronađu načine kako da što efikasnije koriste ovaj alat da bi uključile građane u proces donošenja odluka, ali treba da budu svesne toga da ovakav način iskazivanja stavova (i uopšte slabo učešće) nije reprezentativan, jer predstavlja mišljenje samo određene grupe građana.

Nepostojeće ili neadekvatno ispitivanje potreba i stavova građana i formiranja prioriteta na osnovu takvih saznanja krajnjih korisnika usluga (građana) može dovesti do toga da LS donosi odluke, odnosno postavlja kao prioritetna ona pitanja koja su od marginalne važnosti za građane.

3.3.1 Ko može da učestvuje

Krug onih koji mogu da učestvuju u slabom obliku je znatno širi u odnosu na jako učešće i ne odnosi se samo na biračko telo. Mogućnost učestvovanja imaju svi stanovnici i pravna lica (na primer privatna preduzeća). U ovom procesu su svakako važne **organizacije civilnog društva**, čije delovanje ima za cilj ostvarenje zajedničkih interesa (kroz bavljenje određenim pitanjima i rešavanje problema). U društvima sa nedovoljno jakim i

stabilnim institucijama i visokim nivoom korupcije naročito je važno negovati civilno društvo, jer je njegovo delovanje jedan od puteva kojim građani mogu posredno da utiču na ojačavanje i odgovornost institucija.

3.3.2 Pravo na peticiju

Ustav Republike Srbije garantuje pravo svakome da, pojedinačno ili zajedno sa drugima, upućuje peticije i druge predloge državnim organima, organizacijama kojima su poverena javna ovlašćenja, organima autonomne pokrajine i organima LS i da od njih dobije odgovor kada ga zatraži. Bitno je istaći da ZoLS ne sadrži odredbe o pravu na peticiju, te imajući to u vidu, ostaje nejasno „šta u stvari podrazumevaju pojmovi peticija i 'drugi predlozi', jer ih sam Ustav bliže ne određuje“.⁵⁰

Pravo na peticiju i pravo na javnu kritiku vlasti podrazumeva pravo svakog građanina da organima vlasti upućuje **predloge, sugestije, zahteve, kritike i pritužbe**.

Predlog je pismeno obraćanje kojim građanin od organa javne vlasti zahteva da pokrene postupak ili preduzme meru ili radnju iz svoje nadležnosti i predstavlja oblik individualnog obraćanja građana ili pravnih lica. Ipak, kada se predlogom zahteva pokretanje postupka koji se odnosi na svega nekoliko lica, a ne na pitanja od šireg društvenog interesa, čini se da bi predlog moglo da podnese i nekoliko građana. Predlog se može uputiti bilo kom državnom organu, organizaciji kojoj je povereno vršenje javnih ovlašćenja, organima autonomne pokrajine i jedinicama LS.

Predstavka je pismeno obraćanje koje građanin ili više građana upućuje organu javne vlasti, a u kojem izražava neslaganje sa načinom rada i postupanja određenog organa ili kritikuje njihov način rada i postupanja (može se zvati i primedba). Predstavka je oblik individualnog ili kolektivnog obraćanja građana ili pravnih lica. Ono u čemu se ovo pismeno obraćanje razlikuje od drugih kao oblik ostvarivanja participativne demokratije jeste to što građani njime izražavaju neslaganje ili kritikuju način rada ili postupanje određenog organa javne vlasti. Predstavka se može uputiti bilo kom državnom organu, organizaciji kojoj je povereno vršenje javnih ovlašćenja, organima autonomne pokrajine i jedinicama LS. Predstavka bi trebalo da bude podneta neposredno organu čiji se rad kritikuje, odnosno sa čijim radom se podnosioc predstavlke ne slaže.

Pritužba je pismeno obraćanje koje građanin upućuje organu javne vlasti, a u kome iznosi da mu je aktom ili radnjom tog organa povređeno neko pravo ili pravni interes. Pritužba je oblik individualnog obraćanja građana ili pravnih lica i tiče se konkretnog kršenja određenog prava i pravnog interesa aktom ili radnjom organa. Pritužba se pre svega odnosi na organe uprave na svim nivoima vlasti i

50 Stručni komentari, dostupni na <http://mojustav.rs/strucni-komentar-58/>, pristupljeno 23. 2. 2017.

organizacije kojima je povereno vršenje upravnih javnih ovlašćenja. Međutim, u nekim zakonima pritužba ima značenje konkretnog pisma kojim se pokreće određeni konkretan postupak (kao na primer postupak pred zaštitnikom građana) ili pritužbe na rad organa državne uprave utvrđen Zakonom o državnoj upravi.

Dorđe Cvetković
lokalna samouprava Bela Palanka

3.3.3 Javna rasprava

Javna rasprava je svakako jedan od značajnih oblika učešća građana u društvenom životu i ona ima smisla samo onda kada je u njoj angažovan širok krug građana. Od posebnog značaja za građane je uključivanje u javnu raspravu **o nacrtu budžeta** lokalne zajednice jer je to prilika da se direktno utiče na definisanje i izbor prioriternih oblasti koje će biti finansirane iz budžetskih sredstava. LS bi mogla da upozna građane sa budžetskim kalendarom⁵¹ i definiše datume održavanja javnih rasprava o nacrtu budžeta.⁵²

Javne rasprave, međutim, gotovo isključivo privuku samo one strane ili njihove predstavnike (npr. stručna udruženja) koji imaju direktan interes u predloženom predmetu za javnu raspravu. Retki su i slučajevi u kojima se lokalni civilni sektor, kroz organizacije civilnog društva, na proaktivan i osmišljen način animira da učestvuje i doprinese ishodu rasprave.

Javne rasprave su jedno od sredstava za obezbeđivanje transparentnosti rada državnih organa i imaju za cilj povećanje demokratskog učešća građana i njihovih predstavnika u postupku formulisanja zakonskih i podzakonskih akata koje donose organi vlasti. Praksa organizovanja javnih rasprava takođe je od velikog značaja u borbi protiv korupcije jer omogućava poznavaocima određene materije da ukažu na problematične odredbe ili odredbe kojima se favorizuju interesi pojedinaca ili grupa na štetu javnog interesa.

Opština takve rasprave može da organizuje da bi saslušala potrebe i želje svojih građana, posebno u ranoj fazi, kako bi umanjila rizik od gubljenja glasova. Opština pak nema obavezu da predloge koje građani daju na javnim raspravama sprovede u delo, ali ima obavezu da ih informiše o tome da li je uvažila njihove predloge i sugestije.

Dorđe Cvetković
lokalna samouprava Bela Palanka

51 Kalendar budžeta lokalne vlasti definisan je članom 31 Zakona o budžetskom sistemu („Službeni glasnik RS“, br. 54/2009, 73/2010, 101/2010, 101/2011, 93/2012, 62/2013, 63/2013 – ispr., 108/2013, 142/2014, 68/2015 – dr. zakon, 103/2015 i 99/2016).

52 Član 42 Zakona o budžetskom sistemu: Lokalni organ uprave nadležan za finansije dostavlja nacrt odluke o budžetu lokalne vlasti nadležnom izvršnom organu lokalne vlasti i istovremeno upoznaje građane sa nacrtom odluke o budžetu.

3.3.4 Inicijativa

Građani putem građanske inicijative predlažu skupštini LS donošenje akta kojim će se urediti određeno pitanje iz nadležnosti LS, promenu statuta ili drugih akata i raspisivanje referenduma u skladu sa zakonom i statutom. Skupština je dužna da održi raspravu i obrazložen odgovor dostavi građanima u roku od 60 dana od dobijanja predloga. Statutom LS utvrđuje se broj potpisa građana potreban za punovažno pokretanje građanske inicijative. Taj broj ne može da bude manji od 5% birača, a neretko se LS odlučuju da ovaj procenat povećaju (npr. da bude potrebno najmanje 10%), iako to otežava učešće građana. Očigledan je nesklad između napora koji je potrebno uložiti za prikupljanje tako značajnog broja potpisa i relevantnosti ishoda takve inicijative.⁵³

Gradanska inicijativa – primer opštine Prokuplje

Gradanska inicijativa predstavlja oblik neposrednog učešća građana u LS. Pravo na inicijativu je pravo građana da svojim potpisom traže da se neki konkretan predlog stavi na dnevni red skupštinskog zasedanja.

Opštinska uprava ima obavezu da pruži stručnu pomoć građanima prilikom formulisanja predloga sadržanog u građanskoj inicijativi. Gradanska inicijativa punovažno je pokrenuta ako je lista potpisnika građanske inicijative sastavljena u skladu sa zakonom i ako ju je potpisalo najmanje 10% od birača opštine koji su upisani u birački spisak na dan predaje akta o građanskoj inicijativi. Radi ostvarivanja građanske inicijative građani obrazuju inicijativni odbor, koji se sastoji od pet članova sa biračkim pravom. Inicijativni odbor može – iako to nije obavezno – obrazovati posebne odbore za prikupljanje potpisa, u skladu sa zakonom. Inicijativni odbor dostavlja listu potpisnika građanske inicijative skupštini opštine. Pre pokretanja inicijative neophodno je sastaviti dokument koji jasno pokazuje kakve promene ili novine se traže. Kopiju teksta koji se koristi za prikupljanje potpisa treba dostaviti nadležnom organu (instituciji koja donosi promene). Sakupljanje potpisa treba prijaviti Ministarstvu unutrašnjih poslova (MUP) tri dana pre početka skupljanja. Prijava sadrži naziv nadležnog organa, prijemni broj koji pokazuje da je predlog zaveden kod tog organa, mesto, vreme, način prikupljanja potpisa i lične podatke sakupljača potpisa. Prikupljanje potpisa traje samo sedam dana od vremena prijavljenog u MUP-u. Na mestu prikupljanja potpisa mora se istaći overa nadležnog organa i prijemni broj da potpisnici to vide. Skupština je dužna da održi raspravu o predlogu i da obrazložen odgovor dostavi građanima u roku od 60 dana od dana dobijanja predloga. Građani imaju pravo na prigovor zbog nepravilnosti u postupku sprovođenja kao i pravo da ukazuju na propuste i nedostatke u postupku ostvarivanja građanske inicijative.

53 Tako Jelisaveta Vukelić u *Neposrednom učešću građana u donošenju odluka na lokalnom nivou vlasti u Srbiji* (Sociologija, LI, 2009, br. 3, str. 298) navodi da udeo građana u donošenju važnih odluka na lokalnom nivou ne prelazi 3%, kao i da čak 91% građana Srbije tokom tri godine, koliko je istraživanje obuhvatilo, nije uzeo nikakvog učešća ni u jednoj organizovanoj javnoj aktivnosti.

U opštini Prokuplje građanske inicijative u poslednjih nekoliko godina nisu pokretane – od 2012. godine nijedna inicijativa nije zvanično stigla u skupštinu opštine. Pre 2012. godine pokrenuta je inicijativa za promenu imena nekih ulica i glavnog trga u gradu, ali ni ona nije sprovedena do kraja.

Svetlana Paunović
lokalna samouprava Prokuplje

3.3.5 Zbor građana

Zbor građana se saziva za deo teritorije LS utvrđen statutom i raspravlja i daje predloge o pitanjima iz nadležnosti LS. Većinom glasova prisutnih usvajaju se zahtevi i predlozi upućuju skupštini ili pojedinim organima i službama LS, koji su dužni da u roku od 60 dana od dana održavanja zbora građana razmotre zahteve i predloge građana i o njima zauzmu stav, odnosno donesu odgovarajuću odluku ili meru i o tome obaveste građane.⁵⁴

3.3.6 Učešće u zakonodavnom procesu

Karakteristika slabog učešća građana i mehanizama/instrumenata koje ono koristi jeste to što je moć donošenja odluka na nadležnim telima LS. Kad je zakonodavni proces u pitanju (posebno ukoliko dođe do promene propisa ili odluka o radu same LS), veoma je važno da građani budu uključeni u svim fazama – od davanja predloga/prioriteta, konsultovanja u vezi sa nacrtom, do potvrde finalne opcije/odluke. Drugi bitan element ovog zakonodavnog procesa svakako je transparentnost, odnosno način na koji se daje povratna informacija o ishodu neke odluke/komentara koji je razmatrala LS. U praksi, LS ponekad podrže uključivanje građana u prvoj fazi, ali bez pružanja povratne informacije o statusu iznetog predloga ili njegovom daljem razmatranju. U tom slučaju se nikako ne može govoriti o konsultativnom procesu, jer nisu prisutne sve potrebne faze da bi se on smatrao svrsishodnim. Takođe, ukoliko ne postoji povratna informacija, ne može se graditi međusobno poverenje, odnosno građani mogu misliti da je njihov doprinos nevažan, što može rezultirati neglasanjem.

Konsultovanje sa građanima i prikupljanje njihovih predloga i primedbi dvosmeran je proces u kome organi vlasti traže i dobijaju mišljenje od građana o određenim temama od interesa za same građane i organe uprave.

Važnost konsultovanja proizlazi iz toga što je to prilika da građani učestvuju u zakonodavnom procesu, diskutuju ili daju predloge u vezi sa određenom politikom ili konkretnom odlukom, kao i iz principa da

54 Način sazivanja zbora građana, njegov rad, kao i način utvrđivanja stavova zbora uređuje se statutom i odlukom skupštine opštine.

se odluke lokalne vlasti moraju bazirati na potrebama građana i da moraju uzimati u obzir njihova stanovišta.

Dorđe Cvetković
lokalna samouprava Bela Palanka

3.3.7 Učešće u procesu planiranja

Zakon o planiranju i izgradnji⁵⁵ nalaže da svi planski dokumenti sa priložima moraju biti dostupni na uvid javnosti u sedištu donosioca.⁵⁶ Po donošenju planskih dokumenata tekstualni deo svih planskih dokumenata objavljuje se u službenom glasilu donosioca planskih dokumenata, odnosno u službenom glasilu Republike Srbije, službenom glasilu autonomne pokrajine ili službenom glasilu LS (osim posebnog priloga koji se odnosi na posebne mere uređenja i pripreme teritorije za potrebe odbrane zemlje). Planski dokument objavljuje se u elektronskom obliku i dostupan je putem interneta.⁵⁷

O učešću građana u procesu planiranja

Pre same izrade prostornog odnosno urbanističkog plana, zakon je predvideo proceduru ranog javnog uvida, tokom koje se opšta (šira) i uža (stručna) javnost upoznaju sa opštim ciljevima, svrhom i efektima izrade plana putem sredstava javnog informisanja (i u elektronskom obliku na internet stranici jedinice LS i donosioca plana) i tokom koje svoje mišljenje i uslove za zaštitu i uređenje prostora i izgradnju objekata daju i svi organi, organizacije i javna preduzeća ovlašćena za to. Sve primedbe i sugestije pravnih i fizičkih lica evidentira nosilac izrade planskog dokumenta, a evidentirane primedbe i sugestije mogu uticati na planska rešenja. Rani javni uvid i javni uvid obavlja komisija za planove za planska dokumenta iz njene nadležnosti.

Izlaganje planskog dokumenta na javni uvid vrši se posle obavljene stručne kontrole i oglašava se u dnevnom i lokalnom listu. O izvršenom javnom uvidu planskog dokumenta, nadležni organ odnosno komisija za planove sačinjava izveštaj koji sadrži podatke o izvršenom javnom uvidu, sa svim primedbama i odlukama po svakoj primedbi. Ovaj izveštaj dostavlja se nosiocu izrade planskog dokumenta, koji je dužan da postupi po odlukama sadržanim u njemu.

U slučaju da nakon javnog uvida u nacrt planskog dokumenta nadležni organ odnosno komisija za planove utvrdi da usvojene primedbe suštinski menjaju planski dokument, komisija donosi odluku kojom se nosiocu izrade nalaže da izradi novi nacrt planskog dokumenta.

55 „Službeni glasnik RS“, br. 72/2009, 81/2009 – ispr., 64/2010 – odluka US, 24/2011, 121/2012, 42/2013 – odluka US, 50/2013 – odluka US, 98/2013 – odluka US, 132/2014 i 145/2014.

56 Osim posebnog priloga koji se odnosi na posebne mere uređenja i pripreme teritorije za potrebe odbrane zemlje.

57 Osim posebnog priloga koji se odnosi na posebne mere uređenja i pripreme teritorije za potrebe odbrane zemlje.

U praksi, što se tiče opštine Aleksinac, uočeno je da informacija o javnoj raspravi stigne do vrlo malog broja građana, što je jedan od važnih činitelja koji doprinose slabom učešću. Osim toga, do slabog učešća dovodi i to što većina građana nije dovoljno stručna da razume, a samim tim ni proceni plansku dokumentaciju. U tom smislu, izdavanje nekog propratnog sažetog obrazloženja dokumenta koji bi nestručnoj javnosti približio suštinska i najvažnija rešenja sadržana u njemu bilo bi od velike pomoći u ovom smislu.

Uroš Veličković

lokalna samouprava Aleksinac

Primer opštine Knjaževac – učešće u procesu planiranja

Učešće građana je omogućeno održavanjem javnih rasprava. Nacrt dokumenta (odluke, strateškog plana ili programa) stavlja se na uvid građanima na zvaničnom sajtu opštine Knjaževac, oglasnoj tabli opštine i/ili oglasnim tablama u gradu/selu/selima. Prilikom stavljanja dokumenta na uvid ujedno se zakazuje i termin javne rasprave, koji ne može da bude kraći od osam dana od dana objavljivanja, a praktikuje se uglavnom do 15 dana. Poziv i učešće važe za sve zainteresovane građane. Javna rasprava se održava u javnom objektu (zgrada opštine, dom kulture, škole u gradu ili zgrada doma kulture u selima). Mada to nije propisano nijednim dokumentom, vodi se računa o tome da se javna rasprava održava u objektu koji ima pristup za osobe sa invaliditetom.

Na javnoj raspravi vodi se zapisnik, u koji se unose sve primedbe, predlozi i sugestije. Javnu raspravu vodi stručnjak za određenu oblast, kako bi odmah mogli da se daju odgovori građanima, a neretki su slučajevi da javnu raspravu vodi predsednik opštine. Zbog dalje procedure koja se odnosi na javnu raspravu, obavezno je učešće sekretara skupštine opštine i zapisničara.

Praksa pokazuje da stepen učešća građana zavisi od teme i od snage interesnih grupa. U skorije vreme najveće učešće i zainteresovanost građana pokazali su se prilikom rekonstrukcije platoa doma kulture u Knjaževcu. Učešće građana je bilo veliko već prilikom ranog uvida u plansku dokumentaciju, nakon čega su usledili konsultativni sastanci sa rukovodstvom opštine i projektantom i nađeno je kompromisno rešenje.

Verovatno najbitnije učešće građana pokazalo se prilikom javne rasprave o strateškoj proceni uticaja na izgradnju kamenoloma u jednom prigradskom naselju. Inicijativu za izgradnju ovog privrednog objekta podneo je investitor. Na inicijativu građana, stanovnika naselja, kao i stanovnika celog grada, uz podršku rukovodstva opštine i veliko angažovanje stručnih lica OU i javnih službi opštine, strateška procena uticaja na životnu sredinu pokazala je neopravdanost izgradnje kamenoloma.

Učešće u planiranju vrši se i direktnim učešćem predstavnika udruženja građana u kreiranju strateškog

dokumenta. Nepisano pravilo u opštini Knjaževac, koje je prešlo u praksu poslednjih desetak godina, jeste to da se za članove tima za izradu strateškog dokumenta obavezno imenuju predstavnici civilnog sektora.

Marija Jelenković
lokalna samouprava Knjaževac

3.3.8 Učešće u upravi

Još jedan vid slabog učešća građana jeste učešće u upravi. Kao i u ostalim oblastima (a kojih ima mnogo) cilj ovakvog učešća je da rukovodstvo dobije povratnu informaciju od građana koja se odnosi na odluke u vezi sa aktivnostima/programima/projektima koje (planira da) sprovodi ili na odluke koje donosi. Ove aktivnosti mogu biti sprovedene kroz razne vrste sastanaka sa relevantnim učesnicima, kao što su udruženja građana, predstavnici saveta mesnih zajednica, privrednici i sl.

Primer participativnog budžetiranja – opština Knjaževac

Prilikom pripreme odluke o budžetu opštine Knjaževac za 2016. godinu, kao i za 2017. godinu, realizovano je tzv. participativno budžetiranje. Za odluku o budžetu za 2016. godinu opština Knjaževac je ponudila građanima pet projekata. Građani su glasali i projekat sa najvećim brojem glasova obuhvaćen je odlukom o budžetu opštine Knjaževac za 2016. godinu. Poziv je građanima bio upućen na zvaničnom sajtu opštine, putem medija, putem postera koji su postavljeni u gradu i selima. Glasalo se putem glasačkih kutija postavljenih u javne objekte u gradu, ali i na zvaničnom sajtu opštine.

Prilikom pripreme odluke o budžetu opštine za 2017. godinu otišlo se dalje, pa je građanima omogućeno da sami daju predlog šta bi želeli da se radi u 2017. godini. Ubedljivo najveći broj glasova dobio je predlog za izgradnju prihvatilišta za pse, što su građani procenili kao trenutno jedan od najbitnijih prioriteta opštine. Time je građanima omogućeno da direktno odlučuju o trošenju svog novca u svojoj lokalnoj zajednici.

Marija Jelenković
lokalna samouprava Knjaževac

Uticaj građana u procesima odlučivanja je stagnirao, i pored volje različitih faktora, ali i dugogodišnje kampanje u društvu o značaju građanske inicijative. Unapređena su neka dokumenta, možda je za neke stvari i proces transparentniji, ali je sve manje volje među ljudima da se zalažu za interes zajednice. Opet je sve obrnuto proporcionalno, što na neki način odslikava političko stanje u društvu i društvene procese u celini. Čini se da se proces i dalje zasniva na jednostranosti od LS ka građanima, a sve je manje obrnutih procesa. Najprimetnije je to što određena organizovana grupa ljudi i pojedinci

imaju sve manje preko potrebne energije i želje za unapređenje sredine ili društvenog procesa kroz društveno angažovanje.

Inicijativa LS nije dovoljno transparentna i nekako je još uvek stidljiva, bez iskrene namere i želje. Jedan od razloga za to je pre svega bojazan da će transparentnost usporiti određeni proces. Razlozi često leže u nizu faktora, a jedan može biti i nedovoljno znanje, uz, čini se, slabo iskustvo o značaju otvorenosti bilo kog postupka. Postoji naravno i niz dobrih primera koji ukazuju da je i praktično moguće ostvariti učešće građana, ali je utisak da treba još dosta da se radi na tome da uticaj građana postane značajan faktor u donošenju odluka, njihovom sprovođenju i upravljanju.

Nenad Ostraćanin
lokalna samouprava Raška

3.3.9 Učešće u obavljanju poslova

Lokalne samouprave često koriste treće strane za obavljanje svojih poslova. Kada koriste usluge treće strane (*outsourcing*), LS treba da imaju na umu da su one te koje treba da određuju koji se poslovi obavljaju, po kakvim standardima i po kojoj ceni. Takođe, LS imaju na raspolaganju i mogućnost da angažuju osobu koja će upravljati projektom i tako koristiti sopstvene raspoložive ljudske resurse i kapacitete.

Učešće u obavljanju poslova, kao pristup koji predstavlja mogućnosti koje LS imaju pri obavljanju poslova, detaljnije je prikazano u Delu 5.

3.4 Zaključci i preporuke

Kako bi se ostvarilo poverenje i uspostavio legitimitet lokalnih organa vlasti, LS bi trebalo više pažnje da usmere na primenu principa učešća, odnosno uspostavljanje uslova za uključivanje građana u kreiranje, sprovođenje i praćenje javnih politika na lokalnom nivou. Posebno je važno raditi na jačanju neposrednog uključivanja građana kako bi se približio proces razvoja javnih politika koje bi bile u skladu sa potrebama lokalne zajednice a ujedno i otvorila mogućnost da građani učestvuju u vrednovanju i ocenjivanju javnih politika.

U nastavku je dat prikaz ključnih zaključaka i preporuka u ovoj oblasti.

- Učešće građana je uvek dvosmeran proces komunikacije između građana i predstavnika organa lokalne vlasti. Pozitivni propisi su formalno omogućili građanima Srbije da mogu aktivno učestvovati u razvoju svoje LS. Međutim, uključivanje građana u rad opština i gradova u Srbiji je slabo zastupljeno i ne podstiče se dovoljno.
- Iako su određeni pomaci napravljeni u oblasti učešća građana, neophodno je nastaviti sa revizijom i unapređenjima rada, posebno u delu izmene zakonskih i podzakonskih rešenja, promovisanja instrumenata i ohrabivanja građana da aktivno učestvuju.
- Usvajanjem odluka LS da održavaju zborove građana unapredio bi se dijalog između građana i LS kao i zajedničko formulisanje predloga na osnovu potreba građana, koji bi dalje išli u opštinska tela na usvajanje. Ovaj mehanizam bi bio obavezujući i pokrenuo bi dodatno učešće javnosti u procesu donošenja odluka.
- Organizovanje referendumata o različitim pitanjima od opšteg interesa, kao što su pitanja komunalne delatnosti, zaštite životne sredine i bezbednosti građana, značajno bi uticalo na kvalitet pružanja usluga ali i kvalitet života građana.
- Informisanje stanovništva o radu opštinskih organa i njihovim planovima osnovni je preduslov ravnopravnog učešća građana u odlučivanju.
- Neophodno je i raditi na jačanju svesti predstavnika LS da učešće građana posmatraju kao pozitivan korektivni faktor. Sistem i regulativa treba da budu takvi da ohrabruju građane, a ne da ohrabruju LS da postavljaju još više kriterijume za korišćenje instrumenata, destimulišući sve moguće vidove učešća građana.



- Postojanje, odnosno kontinuirano građenje i održavanje poverenja između građana i vlasti neizostavan je element. Izgubljeno poverenje građana teško je povratiti, i to obično bude dugotrajan proces. Poverenje je moguće graditi i održavati samo kroz primenu određenih principa kao što su poštovanje i uvažavanje građana i njihovog mišljenja, pružanje povratne informacije i slično.
- Da bi se premostio jaz koji često postoji između građana i LS, civilni sektor može biti odličan posrednik u organizovanju građana i usmeravanju njihovih interesa prema nadležnim organima, te je važno jačati civilni sektor.
- Lokalne samouprave bi trebalo da organizuju i sprovode analize stavova korisnika usluga o lokalnim propisima i odlukama, kroz formiranje širih radnih grupa i većeg obuhvata građana, civilnog i privatnog sektora, budući da je ovo oblast koja najviše nedostaje u LS. Na taj način zainteresovane strane i korisnici stvorice osećaj vlasništva nad procesima koji se dešavaju u zajednici, uključujući javne politike, i olakšace njihovo dalje sprovođenje.

DEO 4

Nediskriminacija



4.1 Definicija principa	90
4.1.1 Pravna struktura principa	91
4.2 Pravni osnov u Srbiji	92
4.3 Značaj principa nediskriminacije na nivou lokalnih samouprava	95
4.3.1 Uvodne napomene	95
4.3.2 Princip nediskriminacije kao sredstvo procene zakonitosti akata lokalne samouprave	96
4.3.3 Mere za eliminisanje defakto diskriminacije (afirmativne mere i akcije)	98
4.3.4 Dobrovoljne mere i programi	99
4.4 Značaj principa nediskriminacije na nivou lokalnih samouprava u određenim oblastima	101
4.4.1 Zastupljenost manjina i određenih grupa u političkim telima za donošenje odluka	101
4.4.2 Zastupljenost u upravi	102
4.4.3 Obavljanje poslova / Raspodela resursa	103
4.4.4 Javne nabavke (podnesci)	106
4.5 Zaključci i preporuke	107

4.1 Definicija principa

Nediskriminacija znači ne samo da nijedna društvena grupa, uključujući manjine, ranjive i marginalizovane, ne može biti isključena iz procesa donošenja odluka i pristupa resursima nego takođe i da se planiranjem posebnih strategija, mera i aktivnosti sama mogućnost za pojavljivanje diskriminacije eliminiše ili svede na najmanju moguću meru. Ovo, dakle, znači da nosioci javnih funkcija, javne institucije, organi i drugi sprovode, u pomenutom smislu, proaktivne politike koje se bave smanjenjem ili eliminisanjem raznih oblika diskriminacije. Danas se stepen otvorenosti i demokratičnosti države posmatra, između ostalog, u njenom odnosu prema građanima i grupacijama koje karakterišu određena svojstva, kao osobine različite od onih koje se mogu smatrati konvencionalnim. Nediskriminacija se tako posmatra i iz kolektivističkog ugla, ali i iz ugla pojedinca. Smatra se da svaki pojedinac, bez obzira na njegovu nacionalnu, etničku, religijsku ili drugu pripadnost, ima pravo da bude jednako tretiran kao i svaki drugi građanin.

U nastavku će biti opisani sledeći aspekti principa nediskriminacije:

- pravni osnov u Srbiji,
- značaj principa nediskriminacije na nivou LS,
- značaj principa nediskriminacije na nivou LS u određenim oblastima.

U definisanju principa nediskriminacije važno je odrediti šta predstavlja *diskriminacija*. Diskriminacija je svako postupanje prema pojedincu ili grupi motivisano *ličnim* svojstvom koje poseduje, koje je stvarno ili se samo pretpostavlja da postoji. To svojstvo može biti rasa, boja kože, pol, nacionalna pripadnost, etničko i društveno poreklo, veroispovest, političko uverenje, društveni status, ekonomski status, kultura, jezik, godine života, fizički ili psihički invaliditet, državljanstvo, rodni identitet, bračni i porodični status, seksualna orijentacija, zdravstveno stanje, osuđivanost, članstvo u organizacijama.⁵⁸

Postupanje može delovati u dva pravca – može biti *nejednako* (postupanje koje je motivisano i uzrokovano različitostima), čime se vrši diskriminacija, ali i *jednako* (postupanje prema različitostima koje zahtevaju i različit tretman, čime se takođe vrši diskriminacija). Drugačije rečeno, „diskriminacija je nejednako postupanje prema jednakima i jednako postupanje prema nejednakima“.⁵⁹ Takođe, diskriminacija može biti počinjena namerno ili iz neznanja.

Diskriminacijom se ne smatraju posebne mere, tzv. mere afirmativne akcije koje Republika Srbija može uvesti radi postizanja pune ravnopravnosti pojedinca ili grupe koji su suštinski u nejednakom položaju sa ostalim građanima.

58 Priručnik za prepoznavanje slučajeva diskriminacije pred organima javne vlasti. Beograd: Poverenik za zaštitu ravnopravnosti, 2016.

59 Preuzeto sa <http://ravnopravnost.gov.rs/diskriminacija/sta-je-diskriminacija/>, pristupljeno 13. 3. 2017.

Nediskriminacija se, kao princip organa vlasti, na osnovu svega navedenog može definisati kao jednako postupanje organa vlasti prema građanima koji žele da ostvare svoja prava, nezavisno od njihovih ličnih svojstava, a takođe i nejednako postupanje prema onim građanima čija lična svojstva ne omogućavaju da se njihova prava realizuju na uopšte ustanovljen način, te zahtevaju drugačije postupanje.

4.1.1 Pravna struktura principa

U praksi i u legislativi prepoznato je nekoliko oblika diskriminacije – neposredna (direktna) diskriminacija, posredna (indirektna) diskriminacija, povreda načela jednakih prava i obaveza, pozivanje na odgovornost, udruživanje radi vršenja diskriminacije, govor mržnje, uznemiravanje i ponižavajuće postupanje.⁶⁰

Svakako najznačajniji oblici su direktna i indirektna diskriminacija, koji su prepoznati i u Ustavu Republike Srbije i koji se smatraju opštim oblicima diskriminacije, a mogu se udružiti sa bilo kojim drugim oblikom, te mogu da imaju mnogo različitih pojava oblika.

Neposredna (direktna diskriminacija) jeste svaka situacija u kojoj se prema nekoj osobi zbog njenog ličnog svojstva nejednako postupa u odnosu na drugu osobu, koja se nalazi u istoj situaciji a nema to isto lično svojstvo. Direktna diskriminacija je u tom smislu relativan pojam – određuje se u odnosu na drugu osobu koja nije diskriminisana, koja se u pravnom domenu naziva uporednik. Uporednik, međutim, nije stvarna osoba, već hipotetički okvir (zato se češće koristi pojam hipotetički uporednik) koji omogućava da se diskriminacija prepozna.

Posredna (indirektna diskriminacija) jeste situacija kada se, u naizgled ravnopravnim uslovima, jednako postupa prema osobi čija lična svojstva ipak zahtevaju različito postupanje. U tom slučaju jednako postupanje proizvodi nepravdu prema osobi i dovodi je u nepravedan položaj u odnosu na druge koji nemaju to isto lično svojstvo. Upravo zbog činjenice da su uslovi u kojima se postupa naizgled ravnopravni, veoma je teško prepoznati indirektnu diskriminaciju, za razliku od direktne diskriminacije.

Razlike između neposredne i posredne diskriminacije

Do neposredne diskriminacije dolazi kada mera ili propis predviđa eksplicitnu diskriminaciju (recimo kada neko ne bi dobio subvencije za poljoprivredu na osnovu nacionalne pripadnosti).

Do posredne diskriminacije dolazi kada mera ili propis nisu u direktnoj vezi sa određenim ličnim svojstvom, ali imaju takvo dejstvo da u praksi dolazi do nepovoljnijeg položaja pripadnika određenih

⁶⁰ Član 5 Zakona o zabrani diskriminacije („Službeni glasnik RS“, br. 22/2009).

društvenih grupa. Ukoliko, na primer, opština Blace pravilnikom o finansiranju projekata udruženja građana i nevladinih organizacija nije predvidela finansiranje oblasti invalidske zaštite, to može dovesti u nepovoljan položaj korisnike i članove udruženja za cerebralnu paralizu.

Zoran Milutinović
lokalna samouprava Blace

Obaveze države da obezbedi primenu principa nediskriminacije ogledaju se u nekoliko pravaca. Najpre, postoji opšta zabrana diskriminacije.⁶¹ Nadalje, država usvaja zakone koji se bave tematikom nediskriminacije u različitim oblastima (rodna ravnopravnost, zaštita prava i sloboda nacionalnih manjina i drugo), primenjuje zakone razrađujući procedure i postupke podzakonskim aktima (npr. pravilnici u različitim oblastima), zatim osniva nezavisne kontrolne institucije zadužene za postupanje u slučajevima diskriminacije (npr. poverenik za zaštitu ravnopravnosti), demonstrira političku volju da se što više umanje diskriminatorne prakse u društvu (npr. propisivanje kvote za žene narodne poslanice).

4.2 Pravni osnov u Srbiji

Republika Srbija je, kao pravna naslednica Socijalističke Federativne Republike Jugoslavije, potpisnica brojnih ratifikovanih međunarodnih ugovora koji se odnose na garantovanje ljudskih prava i sloboda. Kao takva, Srbija ima i jasno definisane obaveze koje proističu iz pomenutih ugovora koji su predmet međunarodnog prava. Tako je Srbija potpisnik Povelje Ujedinjenih nacija iz 1945. godine, kao i Univerzalne deklaracije o ljudskim pravima iz 1948. godine, pored brojnih drugih međunarodno pravnih dokumenata.⁶² Nadalje, Srbija je ratifikovanjem ovih i drugih srodnih dokumenata priznala *nadležnosti* odgovarajućih komiteta Ujedinjenih nacija, kao na primer Komiteta za ljudska prava, ali i drugih. Iz ovih međunarodnih ugovora i obaveza koje iz njih proističu proizlaze odgovarajuće odrednice u Ustavu i zakonima.

U Srbiji je zabrana diskriminacije kao i garancija jednakosti pred zakonom sadržana u članu 21 Ustava RS:

” **Član 21 Ustava Republike Srbije**

Pred Ustavom i zakonom svi su jednaki.

Svako ima pravo na jednaku zakonsku zaštitu, bez diskriminacije.

⁶¹ Pogledati drugi deo Zakona o zabrani diskriminacije – Opšta zabrana i oblici diskriminacije („Službeni glasnik RS”, br. 22/2009).

⁶² Između ostalog, Međunarodne konvencije o ukidanju svih oblika rasne diskriminacije iz 1965. godine ili Pakta o građanskim i političkim pravima iz 1966. godine.

Zabranjena je svaka diskriminacija, neposredna ili posredna, po bilo kom osnovu, a naročito po osnovu rase, pola, nacionalne pripadnosti, društvenog porekla, rođenja, veroispovesti, političkog ili drugog uverenja, imovnog stanja, kulture, jezika, starosti i psihičkog ili fizičkog invaliditeta.

Ne smatraju se diskriminacijom posebne mere koje Republika Srbija može uvesti radi postizanja pune ravnopravnosti lica ili grupe lica koja su suštinski u nejednakom položaju sa ostalim građanima. “

Takođe, posebna pažnja se poklanja zabrani diskriminacije u medijima (član 50) i zabrani diskriminacije nacionalnih manjina (član 76).⁶³

Krovni zakon kojim su definisana glavna pitanja u polju delovanja protiv diskriminatornog ponašanja jeste Zakon o zabrani diskriminacije. Njime je osnovana institucija poverenika za zaštitu ravnopravnosti i definisani su mehanizmi koje mogu da koriste građani. Druge važne institucije koje, između ostalog, nadgledaju primenu i sprovođenje principa nediskriminacije jesu Zaštitnik građana i lokalni zaštitnici građana, kao i Kancelarija za ljudska i manjinska prava i Koordinaciono telo za rodnu ravnopravnost, kao stručna tela Vlade.

Zabrana diskriminacije je prisutna i u Zakonu o ravnopravnosti polova⁶⁴, a usvojeni su i sektorski zakoni u kojima se garantuje princip nediskriminacije u oblastima zdravstva, socijalne zaštite, obrazovanja, rada i zapošljavanja, medija, informisanja i slobodnog pristupa informacijama, sporta i dr.

Donošenje antidiskriminacionog zakonodavstva je postalo osnova za usvajanje i strateških dokumenata koja sleduju posle njegovog usvajanja. Najvažniji strateški dokument Republike Srbije u tom pogledu je Strategija prevencije i zaštite od diskriminacije⁶⁵ i prateći Akcioni plan za primenu Strategije od 2014. do 2018. godine, zatim i ostale strategije, među kojima su Strategija za socijalno uključivanje Roma i Romkinja u Republici Srbiji⁶⁶, Nacionalna strategija za poboljšanje položaja žena i unapređivanje rodne ravnopravnosti⁶⁷, Nacionalna strategija za sprečavanje i suzbijanje nasilja nad ženama u porodici i u partnerskim odnosima.⁶⁸

Važno je napomenuti da će Srbija kroz proces integracija i samim ulaskom u EU biti obavezna da primenjuje i

63 „Službeni list SRJ“, br. 11/2002, „Službeni list SCG“, br. 1/2003 – Ustavna povelja i „Službeni glasnik RS“, br. 72/2009 – dr. zakon i 97/2013 – odluka US.

64 Zakon o ravnopravnosti polova („Službeni glasnik RS“, br. 104/2009).

65 Strategija prevencije i zaštite od diskriminacije („Službeni glasnik RS“, br. 90-5 273/2013-1).

66 Strategija za socijalno uključivanje Roma i Romkinja u Republici Srbiji za period 2016-2025 („Službeni glasnik RS“, br. 26/2016).

67 Nacionalna strategija za poboljšanje položaja žena i unapređivanje rodne ravnopravnosti („Službeni glasnik RS“, br. 56-14173/2015).

68 Nacionalna strategija za sprečavanje i suzbijanje nasilja nad ženama u porodici i u partnerskim odnosima („Službeni glasnik RS“, br. 56-2461/2011).

direktive Evropske komisije koje se odnose na zabranu diskriminacije⁶⁹. Načelo nediskriminacije je posebno definisano u okviru Pregovaračkog poglavlja 23, a obaveze koje država treba da ispuni navedene su u Akcionom planu za Poglavlje 23, u oblasti „Načelo nediskriminacije i položaj društveno ranjivih grupa“.

Primeri iz lokalne samouprave Blace

Jedan od principa nediskriminacije u opštini Blace ugrađen je u strateški dokument opštine, odnosno u lokalni akcioni plan (LAP) za unapređenje položaja žena i rodne ravnopravnosti na teritoriji opštine Blace za period 2016–2019. godine. Ovoj odluci je prethodilo i usvajanje odluke opštine Blace 2015. godine o potpisivanju Evropske povelje za ravnopravnost žena i muškaraca na lokalnom nivou.

Primer 1

U Lokalnom akcionom planu za unapređenje položaja žena i rodne ravnopravnosti na teritoriji Opštine Blace za period 2016–2019. godine, princip nediskriminacije (kao i garancija jednakosti pred zakonom) sadržan je u delu Okvir za ravnopravnost i suzbijanje diskriminacije. Na osnovu procene kapaciteta lokalnog mehanizma i LS u celini definisani su prioriteti za unapređenje okvira za rodnu ravnopravnost i suzbijanje diskriminacije. Okvir za ravnopravnost podrazumeva:

- obezbeđivanje rodne procene i učešća lokalnog tela za rodnu ravnopravnost u donošenju odluka,
- integrisanje rodno osetljive statistike i indikatora u bazu podataka i službenu evidenciju LS i organa javne vlasti u opštini,
- rodno osetljivo budžetiranje,
- promovisane i primenjene mere jednakih mogućnosti.

Primer 2

U Lokalnom akcionom planu za mlade opštine Blace za period 2015–2020. godine, usvojenom 2014. godine, princip nediskriminacije (kao i garancija jednakosti pred zakonom) sadržan je u delu 2, Principi i vrednosti:

- **poštovanje ljudskih prava** – obezbeđuje se da svi mladi imaju ista prava bez obzira na pol, rasnu i nacionalnu pripadnost, religijsko i političko opredeljenje, seksualnu orijentaciju, socijalni status, kao i funkcionalne smetnje/invaliditet. Obezbeđuju se ravnopravne mogućnosti za razvoj mladih zasnovane na jednakim pravima, a u skladu sa potrebama, vlastitim izborima i sposobnostima;

69 Najvažnije direktive Evropske komisije koje se odnose na pitanje zabrane diskriminacije su Direktiva broj 2000/43/EC od 29. juna 2000. godine o sprovođenju principa jednakog postupanja bez obzira na rasno ili etničko poreklo, Direktiva broj 2000/78/EC od 27. novembra 2000. godine o opštem okviru za jednako postupanje sa građanima prilikom zapošljavanja i na radu i Direktiva broj 2006/54/EC o primeni načela jednakih mogućnosti i jednakog tretmana muškaraca i žena u vezi sa pitanjima zapošljavanja i obavljanja zanimanja, kako je navedeno u: Poverenik za zaštitu ravnopravnosti, *Priručnik za prepoznavanje slučajeva diskriminacije pred organima javne vlasti*. Beograd, 2016. godina

- **ravnopravnost** – omogućava se da svi mladi imaju pravo na jednake šanse, na informisanje, nalični razvoj, doživotno učenje, zapošljavanje u skladu sa raznovrsnim sopstvenim karakteristikama, izborima i sposobnostima. Obezbeđuje se poštovanje rodne ravnopravnosti, nediskriminacije, slobode, dostojanstva, bezbednosti, ličnog i društvenog razvoja mladih. Ovakva opštinska strateška dokumenta imaju za cilj iskorenjivanje svih oblika diskriminacije nad određenim grupama i ostvarivanje prava svih kategorija lica na teritoriji opštine Blace.

Zoran Milutinović
lokalna samouprava Blace

4.3 Značaj principa nediskriminacije na nivou lokalnih samouprava

4.3.1 Uvodne napomene

Kada govorimo o nediskriminaciji kao principu kojim se vode lokalne vlasti, važno je napomenuti da je poštovanje drugih principa dobrog upravljanja, a posebno principa odgovornosti i vladavine prava, ključno za smanjivanje diskriminacije. *Odgovornost*, u tom pogledu, može se odnositi na odgovorno vršenje vlasti i poštovanje prava građana koja su zagantovana, odnosno dosledno sprovođenje onog što je zakonima utvrđeno. Što se tiče principa *transparentnosti*, otvorenost vlasti ka građanima i pristup informacijama u posedu organa vlasti omogućavaju da se otkriju eventualni diskriminatorski postupci vlasti. Uz to, princip *učesća*, ukrštajući se sa principom nediskriminacije, omogućava jednaku uključenost u proces donošenja odluka i političkom životu svih pojedinaca ili grupa.

Deo nadležnosti LS u neposrednoj je vezi sa principom nediskriminacije. To su, na primer, sledeće dužnosti i obaveze (ZoLS i Zakon o javnom informisanju):

- pružanje pomoći razvoju različitih oblika samopomoći i solidarnosti sa licima sa invaliditetom kao i sa licima koja su suštinski u nejednakom položaju sa ostalim građanima i podsticanje aktivnosti i pružanje pomoći organizacijama osoba sa invaliditetom i drugim socijalno-humanitarnim organizacijama na teritoriji jedinice LS. Ova nadležnost je najdirektnije povezana sa antidiskriminacionim zakonodavstvom;
- staranje o ostvarivanju, zaštiti i unapređenju ljudskih prava i individualnih i kolektivnih prava pripadnika nacionalnih manjina i etničkih grupa;

- utvrđivanje jezika i pisma nacionalnih manjina koji su u službenoj upotrebi na teritoriji opštine;
- primenjivanje mera kojima se omogućava da osobe sa invaliditetom nesmetano primaju informacije namenjene javnosti i obezbeđivanje dela sredstava ili drugih uslova za rad medija koji objavljuju informacije na znakovnom jeziku ili Brajevom pismu ili na drugi način omogućavaju tim licima da nesmetano ostvaruju prava u javnom informisanju;
- obezbeđivanje dela sredstava, putem sufinansiranja, ili drugih uslova za rad medija koji objavljuju informacije na jezicima nacionalnih manjina, preko organa nadležnog za poslove javnog informisanja.

Đorđe Cvetković
lokalna samouprava Bela Palanka

4.3.2 Princip nediskriminacije kao sredstvo procene zakonitosti akata lokalne samouprave

Svi postupci organa lokalne vlasti mogu se proceniti u odnosu na njihovo postupanje prema građanima. Odnos LS prema građanima najpre se može videti u propisima koje ona donosi i primenjuje, kao i u tome koliko u praksi poštuje pozitivne propise.

U tom smislu može se govoriti o dva načina na koji princip nediskriminacije procenjuje zakonitost akata/postupaka lokalne vlasti:

- samim propisima na osnovu kojih organi lokalne vlasti postupaju i donose odluke i, s druge strane,
- na osnovu direktnih postupaka lokalne vlasti te mogućnostima građana da se zaštite od diskriminacije.

Važno je voditi računa da se u samim propisima ne nađu odredbe koje su diskriminatorne, pa je neophodno posebno istražiti sve aspekte koji mogu izazvati slučajeve indirektno diskriminacije. U tom pogledu potrebno je analizirati sve zakone i podzakonske akte vezane za polje diskriminacije, kao i međunarodne ugovore i strateška dokumenta (npr. Strategija za unapređenje rodne ravnopravnosti, Strategija borbe protiv trgovine ljudima, Nacionalni program zdravstvene zaštite žena, dece i omladine itd.), ali i preporuke odnosno dokumenta organizacija koje se bave zaštitom ljudskih prava.⁷⁰

Što se tiče primene propisa, odnosno zaštite građana od diskriminacije koju može da vrši vlast, kao što je ranije spomenuto, glavnu ulogu ima primena Zakona o zabrani diskriminacije, kojim je propisano i osnivanje

⁷⁰ Vodič za primenu antidiskriminacionog zakonodavstva u procesu kreiranja propisa na lokalnom nivou. Beograd: Poverenik za zaštitu ravnopravnosti, 2014.

pomenute institucije poverenika za zaštitu ravnopravnosti, kao kontrolne grane vlasti. Poverenik prima i razmatra pritužbe zbog povrede odredaba ovog zakona, i donosi mišljenje i preporuke, kao i opomene (ako se ne otkloni povreda prava). Poverenik reaguje samo po pritužbi građana i nema mogućnost da pokrene postupak po svojoj inicijativi, kao zaštitnik građana. Poverenik takođe može da pokrene prekršajni postupak i tužbu.⁷¹

Zaštitnik građana i lokalni ombudsmani su institucije prvenstveno nadležne za slučajeve opšteg kršenja prava građana u postupcima koje vode organi i službe vlasti. Osoba koja smatra da je njeno pravo ugroženo može podneti pritužbu zaštitniku građana, koji postupak može i samoinicijativno da pokrene.

Najčešća kazna utvrđena prekršajima jeste novčana kazna⁷², ali kazna može biti i zatvorska.

Kada je sudska praksa u pitanju, zaštita se traži od osnovnog suda, a žalba na prvostepenu presudu podnosi se Apelacionom sudu. Ako diskriminisano lice zaštitu ne dobije od Apelacionog suda, može je potražiti od Vrhovnog kasacionog suda, podnošenjem revizije protiv presude Apelacionog suda. Međutim, praktični problemi javljaju se u svim stadijumima postupka i u većini slučajeva veoma je teško dokazati posrednu ili neposrednu diskriminaciju.

Zakon o lokalnoj samoupravi predviđa da se u LS može ustanoviti zaštitnik građana koji je ovlašćen da kontroliše poštovanje prava građana, utvrđuje povrede učinjene aktima, radnjama ili nečinjenjem organa uprave i javnih službi, ako se radi o povredi propisa i opštih akata LS. Dve ili više LS mogu doneti odluku o ustanovljavanju **zajedničkog zaštitnika građana**.

Kako bi se zaštitilo **pravo nacionalnih manjina**, u nacionalno mešovitim LS osniva se savet za međunacionalne odnose, kao samostalno radno telo koje čine predstavnici srpskog naroda i nacionalnih manjina, u skladu sa zakonom i statutom. Savet razmatra pitanja ostvarivanja, zaštite i unapređivanja nacionalne ravnopravnosti, u skladu sa zakonom i statutom. Savet za međunacionalne odnose ima pravo da pred Ustavnim sudom pokrene postupak za ocenu ustavnosti i zakonitosti odluke ili drugog opšteg akta skupštine jedinice LS ako smatra da su njime neposredno povređena prava pripadnika srpskog naroda i nacionalnih manjina predstavljenih u savetu za međunacionalne odnose i pravo da pod istim uslovima pred Vrhovnim sudom Srbije pokrene postupak za ocenu saglasnosti odluke ili drugog opšteg akta skupštine jedinice LS sa statutom.

71 O ulogama i nadležnostima poverenika za zaštitu ravnopravnosti u odnosu sa LS posebno pogledati: Vodič za primenu antidiskriminacionog zakonodavstva u procesu kreiranja propisa na lokalnom nivou. Beograd: Poverenik za zaštitu ravnopravnosti, 2014.

72 Član 50: Novčanom kaznom od 10.000 do 50.000 dinara kazniće se za prekršaj službeno lice, odnosno odgovorno lice u organu javne vlasti ako postupi diskriminatorski (član 15, stav 2).

Zakon o rodnoj ravnopravnosti, koji je u Srbiji donet 2009. godine, obavezuje LS da organizuju stalno radno telo ili odrede zaposleno lice za rodnu ravnopravnost i obavljanje poslova ostvarivanja jednakih mogućnosti.

Đorđe Cvetković
lokalna samouprava Bela Palanka

4.3.3 Mere za eliminisanje defakto diskriminacije (afirmativne mere i akcije)

Ustav i Zakon o zabrani diskriminacije, kao glavni zakon u ovoj oblasti, propisuju da se različito postupanje prema pojedincima ili grupama koje su posebno ugrožene ne može smatrati diskriminacijom, te da je ono poželjno zarad ostvarivanja prava koja su zagarantovana svim građanima. Ove mere se u Zakonu nazivaju posebnim merama. *Ne smatraju se diskriminacijom posebne mere uvedene radi postizanja pune ravnopravnosti, zaštite i napretka lica, odnosno grupe lica koja se nalaze u nejednakom položaju.* „Posebne mere koje propisuju i usvajaju državni organi, organi pokrajinske autonomije i lokalne samouprave, organizacije kojima je povereno vršenje javnih ovlašćenja, kao i drugi subjekti (npr. poslodavci), najvažniji su instrumenti politike jednakih mogućnosti i praktične primene principa jednakih mogućnosti.“⁷³

U opštini Sjenica, ublažavanju problema diskriminacije i organizovanju afirmativnih akcija značajan doprinos daju i organizacije civilnog društva, posebno u sprečavanju diskriminacije i u podršci deci i osobama sa invaliditetom, starima, iznemoglim i siromaštvom ugroženima. Posebnu pohvalu zaslužuju LS, organizacije i građani koji dobrovoljno pružaju pomoć i ublažavaju nevolje većeg broja izbeglica i migranata.

Maida Kasumović
lokalna samouprava Sjenica

Smatra se da su ti pojedinci ili grupe u startu u nepovoljnijoj poziciji od ostalih građana, te da su oni u položaju defakto diskriminacije. U Srbiji, posebne mere najčešće su usvojene zarad poboljšanja položaja pripadnika romske nacionalne manjine, drugih nacionalnih manjina, žena, interno raseljenih i socijalno ugroženih.

Zakon prepoznaje fakultativno i obavezno usvajanje posebnih mera tj. mera za obezbeđivanje ravnopravnosti. U njemu se navodi da organi vlasti mogu, u skladu sa Ustavom i zakonom, da donose propise, pojedinačne pravne akte i da preduzimaju mere u cilju obezbeđenja pune i efektivne ravnopravnosti između pripadnika nacionalnih manjina i pripadnika većinske nacije. Međutim, s obzirom na položaj romske populacije, kao najugroženije etničke grupacije u Srbiji, u zakonu se navodi da će organi

73 Pajvančić, M., Petrušić, N., Jašarević, S. *Komentar Zakona o ravnopravnosti polova*. Beograd: Centar modernih veština, 2010, str. 17.



vlasti doneti pravne akte i preduzeti mere u cilju popravljanja položaja pripadnika romske nacionalne manjine. Kao što je već rečeno, nijedna od ovih afirmativnih mera ne sme se smatrati diskriminacijom, što je propisano Ustavom i antidiskriminacionim zakonima.⁷⁴

4.3.4 Dobrovoljne mere i programi

Kao što je već napomenuto, LS mogu da odluče da li će usvojiti određene propise kako bi unapredile položaje neravnopravnih grupa. U strateškom smislu značajni su lokalni akcioni planovi, koji su najčešće namenjeni unapređenju položaja pripadnika romske nacionalne manjine, žena ili mladih.

Mnogobrojne organizacije, kako nacionalne, tako i međunarodne, veoma su aktivne u ovom polju.⁷⁵ Njihove aktivnosti su fokusirane na sprovođenje projekata koji imaju za cilj socijalnu uključenost ranjivih i marginalizovanih društvenih grupa. Projekti koji se sprovode uglavnom su usmereni na pojedinačne grupe i njihovo uključivanje u određenim sektorima. Postoje i projekti koji podstiču intersektorsku saradnju i imaju za cilj da poboljšaju položaj društvenih grupa u raznim oblastima (npr. mobilni timovi usmereni na pomoć i podršku pripadnicima romske nacionalne manjine).⁷⁶

Stalna konferencija gradova i opština (SKGO) sprovodi projekte u oblasti rodne ravnopravnosti na lokalnom nivou, a donatorska zajednica i međunarodne organizacije takođe su veoma aktivne u ovoj oblasti.

Dobrovoljne mere i programi za borbu protiv diskriminacije koji se uvode na opštinskom nivou realizuju se kroz donošenje politika i planova, ali i kroz realizaciju mnogobrojnih projekata. Opština Bela Palanka je jedna od potpisnica Evropske povelje o ravnopravnosti žena i muškaraca na lokalnom nivou, i usvojila je lokalni akcioni plan za unapređenje rodne ravnopravnosti koji definiše aktivnosti za poboljšanje položaja žena na teritoriji opštine za period od 2016. do 2018. godine. Jedna od aktivnosti koja je proistekla iz tog plana je i projekat „Jače žene za bolje sutra“, koji je imao za cilj ekonomsko osnaživanje žena kroz edukaciju o plateničkoj poljoprivredi, razvoju biznis plana i upravljanju poslovanjem. Osnaživanje žena se takođe odnosi na povećanje njihovog učešća u privrednom životu,

74 U vezi sa primenom afirmativnih mera važno je pomenuti aktivnosti organizacija civilnog društva koje se bave zaštitom ljudskih prava. Komitet pravnik za ljudska prava (YUCOM) organizacija je koja je tokom 2012. godine sprovela projekat „Antidiskriminacioni mehanizmi u praksi“, fokusiran na četiri grupe koje se smatraju socijalno neravnopravnim – izbeglice, interno raseljena lica, lica vraćena na osnovu sporazuma o readmisiji i Rome. Fokus projekta bio je i na posebnim merama, čija se osnova regulisana Zakonom o zaštiti prava i sloboda nacionalnih manjina. Pogledati: Antidiskriminacioni mehanizmi u praksi. Beograd: Komitet pravnik za ljudska prava, 2013, dostupno na http://www.yucom.org.rs/wp-content/uploads/2015/04/Antidiskriminacioni-mehanizmi_web.pdf, pristupljeno 15. 3. 2017.

75 Među najaktivnijim organizacijama civilnog društva u polju nediskriminacije jesu Komitet pravnik za ljudska prava, Beogradski centar za ljudska prava, Centar za praktičnu politiku, Helsinški odbor za ljudska prava, Građanske inicijative.

76 Više na: <http://www.osce.org/sr/serbia/235636>, pristupljeno 17. 5. 2017.

koje je neophodno za izgradnju jake privrede, uspostavljanje stabilnog privrednog društva i unapređenje kvaliteta života ne samo žena već porodica i društvene zajednice u celini. Ovaj projekat realizovan je uz finansijsku podršku Evropske unije i Vlade Švajcarske, preko programa Evropski PROGRES i omogućio je promovisanje principa rodne ravnopravnosti kao i unapređenje položaja žena u lokalnoj zajednici.

Đorđe Cvetković
lokalna samouprava Bela Palanka

Iako je zakonodavstvo u Srbiji relativno dobro razvijeno, može se reći da je primena i dalje problem.

Odsustvo diskriminacije je u savremenom društvu civilizacijska tekovina i moralni imperativ, a za Srbiju je ono važan standard u procesu integracije u Evropsku uniju. To je, kako proističe iz osnivačkih ugovora EU, i preduslov za članstvo u Uniji.

I pored odgovarajućeg zakonodavnog okvira protiv diskriminacije, zakoni se ne sprovode dovoljno efikasno i kasni se sa donošenjem podzakonskih akata. Takođe, Srbija još nema razvijene pravne mehanizme protiv diskriminacije, što se vidi u malom broju procesuiranih dela, dok se propisi često pogrešno razumeju i tumače.

Od početka primene Zakona o zabrani diskriminacije pokrenut je veoma mali broj postupaka pred osnovnim sudovima. Prema istraživanju Komiteta pravnika za ljudska prava koje je sprovedeno 2012. godine, zaključeno je da je vođeno ili se vodi ukupno 184 postupka za zaštitu od diskriminacije.

Mikica Vasilev
lokalna samouprava Bosilegrad

4.4 Značaj principa nediskriminacije na nivou lokalnih samouprava u određenim oblastima

4.4.1 Zastupljenost manjina i određenih grupa u političkim telima za donošenje odluka

Kada su u pitanju nacionalne manjine, ZoLS prepoznaje pojam „nacionalno mešovite jedinice lokalne samouprave“, što su LS u kojima pripadnici jedne nacionalne manjine čine više od 5% od ukupnog broja stanovnika ili pripadnici svih nacionalnih manjina čine više od 10% od ukupnog broja stanovnika prema poslednjem popisu stanovništva u RS. U LS sa takvom strukturom obrazuju se saveti za međunacionalne odnose, kao samostalna radna tela koja čine predstavnici i većinske populacije i nacionalnih manjina. U Srbiji postoji 68 multietničkih opština.⁷⁷

Dva zakona su važna za predstavljanje manjina u telima koja donose odluke – Zakon o zaštiti prava i sloboda nacionalnih manjina i pomenuti Zakon o lokalnim izborima.⁷⁸ Prvi zakon je posebno bitan jer garantuje pravo na učestvovanje predstavnika nacionalnih manjina u telima koje donose odluke, kroz uspostavljanje nacionalnih saveta nacionalnih manjina kojima se ostvaruju prava nacionalnih manjina na samoupravu u oblasti upotrebe jezika i pisma, obrazovanja, informisanja i kulture. Organi LS moraju da zatraže mišljenje saveta prilikom odlučivanja o navedenim pitanjima.

Zakon o lokalnim izborima propisuje i posebnu meru za unapređenje jednake zastupljenosti žena u donošenju odluka i političkom životu uopšte, definišući da na izbornoj listi među svaka tri kandidata po redosledu na listi (prva tri mesta, druga tri mesta i tako do kraja liste) mora biti najmanje po jedan kandidat koji je pripadnik manje zastupljenog pola na listi.

Iako u poslednjih nekoliko godina raste broj žena u politici, on je i dalje nedovoljan. Prvenstveno kao rezultat kvota, žene čine približno 30% u lokalnim skupštinama i 33% u Narodnoj skupštini Republike Srbije. I dalje ih je manje od 20% na mestima izvršne vlasti i manje od 15% u savetima mesnih zajednica. Osim toga, zastupljenost žena u politici ne znači samo njihov broj nego i puno učešće i promovisanje koncepta rodne ravnopravnosti u javnim politikama. Zato je potrebno da kreatori politika razumeju pitanja rodne ravnopravnosti i položaja žena kako bi mogli da zagovaraju te politike. Istovremeno, političko angažovanje žena zahteva i povećanje njihovih kapaciteta da bi u punoj meri učestvovala u donošenju odluka. S druge strane, obrasci političke kulture i vladajuća pravila (posebno

77 Izvor: Zaštitnik građana, preuzeto sa <https://goo.gl/7HW3lh>, pristupljeno 19. 5. 2017.

78 Zakon o lokalnim izborima („Službeni glasnik RS“, br. 129/2007).

unutar stranaka) netransparentni su, nedostaju procedure i jasna pravila političke borbe, što ženama otežava aktivizam, a posebno napredovanje u politici. Zbog toga je važno stvoriti procedure i kulturne obrasce koji će podržavati žene.

Kad je reč o zastupljenosti žena na mestima odlučivanja, tu je situacija znatno lošija. U institucijama na nacionalnom nivou (vlada, sudovi) možemo govoriti o pozitivnom pomaku jer je vidljivije učešće žena. Međutim, u Srbiji postoje gradovi i opštine u kojima nema nijedne žene u opštinskim većima (poznati su već kao muška veća, muški gradovi).

Istraživanje „Učešće žena u odlučivanju na lokalnom nivou“, koje je realizovano za Koordinaciono telo za rodnu ravnopravnost Vlade Republike Srbije i Ministarstvo za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja, ukazuje na vrlo ozbiljnu podzastupljenost žena u lokalnim vlastima:

- manje od 5% LS za predsednicu opštine ili gradonačelnicu ima ženu,
- u oko 8% LS žene su na poziciji zamenika gradonačelnika,
- u opštinskim i gradskim većima u Srbiji ima samo 16% žena (84% muškaraca),
- u 23 opštine/grada nema nijedne žene u opštinskom/gradskom veću i taj trend je sve naglašeniji.

Ovi podaci govore o tome da se normativni okvir još uvek ne poštuje u dovoljnoj meri i da je neophodno razviti praktične smernice za njegovo sprovođenje. Osim učešća žena, normativni okvir propisuje i afirmativne mere i aktivnosti koje će stvoriti olakšavajuće okolnosti za žene i učiniti vidljivijim političko delovanje žena.

Jelena Radojković
lokalna samouprava Svrlijig

Sve navedene mere predstavljaju odgovor lokalne vlasti na nejednaku zastupljenost različitih društvenih grupa u političkom životu.

4.4.2 Zastupljenost u upravi

Zakon o zaštiti prava i sloboda nacionalnih manjina, pored uključenosti u donošenju odluka, predviđa i zastupljenost nacionalnih manjina u upravi. I za prvu i za drugu oblast, sam taj zakon pretpostavlja upotrebu jezika i pisma nacionalnih manjina, koji mogu biti u ravnopravnoj službenoj upotrebi ukoliko procenat pripadnika određene nacionalne manjine u ukupnom broju stanovnika na njenoj teritoriji dostiže 15% prema rezultatima poslednjeg popisa stanovništva. Upotreba jezika i pisma nacionalnih manjina kao službenih osnova je za učestvovanje u javnom životu. U tom zakonu je takođe definisano da se u zapošljavanju u javnim službama mora voditi računa o nacionalnom sastavu lokalnog stanovništva, što podržavaju i odredbe Zakona o zaposlenima u autonomnim pokrajinama i jedinicama lokalnih samouprava.

U praksi, međutim, postoje situacije koje govore o nedovoljnom pridržavanju navedenih propisa. Tako se među preporukama zaštitnika građana mogu naći i one koje kritikuju unutrašnju organizaciju i sistematizaciju radnih mesta u službama LS usled propuštanja da se utvrde radna mesta za koje je kao uslov navedeno znanje jezika nacionalne manjine.⁷⁹ Kada je u pitanju rad pomenutih nacionalnih saveta nacionalnih manjina, u godišnjem izveštaju zaštitnika građana takođe se navodi da nisu obezbeđeni uslovi za njihovo valjano funkcionisanje, što se odražava i na zastupljenost pripadnika nacionalnih manjina u upravi, odnosno javnoj administraciji.⁸⁰

Lokalne samouprave, odlukom o budžetu, svake godine predviđaju sredstva za aktivnosti iz oblasti zaštite od diskriminacije i unapređenje ravnopravnosti na teritoriji opštine. Opština Ivanjica ima godišnje programe unapređenja antidiskriminacione politike (godišnji konkurs za finansiranje programa/projekata udruženja koja se bave pitanjima osoba sa invaliditetom, pitanjima manjina i Roma), zatim konkurse za udruženja koja realizuju aktivnosti iz oblasti rodne ravnopravnosti, unapređenja položaja mladih, pomoći starim licima (kako u ruralnim oblastima, tako i u gradskoj zoni) itd. To su uglavnom primeri dobre prakse u kojima se poštuje princip nediskriminacije.

U konkursima za finansiranje udruženja ili drugim konkursima postoje neke nedoumice u vezi sa tim kada su u pitanju nediskriminacione odredbe, a kada afirmativne mere. Na primer, raspisivanje konkursa i navođenje da je on za žene mlađe od 30 godina može biti direktna diskriminacija, dok primer za indirektnu diskriminaciju može biti uslov da je osoba prijavljena kod Nacionalne službe za zapošljavanje najmanje tri meseca. Potrebno je dosta vremena da se svest građana promeni u ovoj oblasti i da građani ne nastupaju samo u pojedinačnim i ličnim situacijama.

Nikola Ivanović
lokalna samouprava Ivanjica

4.4.3 Obavljanje poslova / Raspodela resursa

a Uvodne napomene

Iz prethodnih delova publikacije može se zaključiti da mere i aktivnosti koje sprovode LS u ogromnoj meri predstavljaju odraz nacionalnog zakonodavstva i smernica. U tom smislu, obavljanje poslova LS vođeno je principom nediskriminacije koji je prenet sa nacionalnog nivoa, posebno kod onih poslova koji su povereni sa centralnog nivoa a koji su definisani posebnim, sektorskim zakonima. Iako država garantuje ista prava za sve, to ne znači u praksi da pri vršenju poslova LS mogu uvek da garantuju da će to pravo obuhvatiti svakog građanina, te da nijedan građanin neće biti diskriminisan. Primeri u nastavku ilustruju tu razliku.

79 Više na: <https://goo.gl/e1ZHw>, pristupljeno 20. 5. 2017.

80 Redovan godišnji izveštaj Zaštitnika građana za 2015. godinu. Beograd: Zaštitnik građana, 2016.

b Infrastruktura

Lokalne samouprave su, prema Zakonu o komunalnim delatnostima,⁸¹ odgovorne za obezbeđivanje uslova za izgradnju, održavanje i funkcionisanje komunalnih objekata i sistema, kao i odgovarajući obuhvat, obim i kvalitet komunalnih usluga. U tom smislu, postavlja se pitanje koliko je lokalna vlast u praksi u mogućnosti da te usluge u istom obimu i istom kapacitetu ponudi svim svojim građanima. U tom kontekstu, najvidljiviji su primeri iz oblasti infrastrukture ili dostupnosti škola u LS. Prema Zakonu o osnovama sistema obrazovanja i vaspitanja, LS je odgovorna za kapitalne izdatke, koji podrazumevaju i infrastrukturna ulaganja u školske objekte. S druge strane, mreža škola je u planinskom području Srbije često neprilagođena potrebama učenika,⁸² što takođe negativno utiče na dostupnost obrazovanja kao jednog od osnovnih prava građana.

Opština često ne može da obezbedi iste standarde na čitavom području. Različiti nivoi pružanja usluga uvek moraju biti zasnovani na objektivnim kriterijumima i nikada ne treba da se razlikuju u odnosu na određene grupe stanovništva.

U opštinama sa velikim brojem naseljenih mesta, sa velikom dužinom putne infrastrukture, vodovodne i kanalizacione mreže, veliki deo opštinskog budžeta izdvaja se za izgradnju i pre svega obnavljanje postojeće infrastrukture.

Teži se tome da se svim stanovnicima pruži pristup infrastrukturi. Međutim, postavlja se pitanje ekonomske opravdanosti ulaganja u infrastrukturu u seoskim naseljima u kojima je mali broj stanovnika (u nekim selima sa manje od deset stanovnika). S druge strane, nepostojanje ili nizak kvalitet infrastrukture dovodi do migracija iz sela u grad.

Obezbeđivanje daljinskog sistema grejanja ekonomski je opravdano samo u širem centru grada – isti nivo pružanja usluga na periferiji i u ostalim naseljenim mestima bio bi finansijski neodrživ.

Zatvaranje škole na periferiji opštine može dovesti decu u nepovoljan položaj jer bi morala duže da putuju do i od škole, ali koncentracija škola izgleda opravdano iz ekonomskog i pedagoškog aspekta, tako da takvo neravnopravno postupanje može biti objektivno opravdano.

Marija Jelenković
lokalna samouprava Knjaževac

81 Zakon o komunalnim delatnostima („Službeni glasnik RS“, br. 88/2011 i 104/2016).

82 Babin, M., Lažetić, P. Stručna studija „Modeli optimizacije mreže osnovnih škola u Srbiji“. Beograd: Prosveta, 2015, preuzeto sa <http://birnsrbija.rs/wp-content/uploads/2015/04/Babin-Lazetic-Studija-o-optimizaciji-mre%C5%BEE-osnovnih-%C5%A1kola.pdf>, pristupljeno 20. 5. 2017.



c Integracija

Društveno uključivanje izbeglica, raseljenih lica ili migranata takođe predstavlja polje koje može da ukaže na nejednak tretman, odnosno diskriminaciju. Cilj strateških dokumenata u ovoj oblasti je socijalna integracija, koja dovodi i do ekonomske nezavisnosti.⁸³ Mogućnosti LS da uspešno integriše pripadnike navedenih grupa ne zavise samo od njenih ekonomskih potencijala već i stava koji predstavnicima vlasti, ali i građani imaju prema tome. Neretko je upravo otpor, proizveden nepoznavanjem ili strahom, razlog što neke mere u praksi ne mogu da zažive.⁸⁴ Međutim, postoje i primeri uspešne integracije pojedinaca ili grupa oličene dubokom saradnjom različitih nivoa vlasti, ali i različitih tipova institucija i organizacija. „Praksa je pokazala da su najefikasnije i najuspešnije aktivnosti sistematskog zbrinjavanja izbeglica one koje se oslanjaju na saradnju više aktera – republičkih institucija, finansijera, organa LS, izbeglica i nevladinih organizacija.”⁸⁵

d Pravno nevidljive osobe

U Srbiji je postojao veliki problem velikog broja pravno nevidljivih osoba. To znači da mnoge osobe, uglavnom pripadnici romske populacije, nisu posedovale lična dokumenta (nisu upisani u knjige rođenih, žive u neformalnim naseljima itd.), što znatno ograničava pristup različitim uslugama i ostvarivanje različitih prava. Tokom protekle decenije koordiniranim akcijama mnogobrojnih službi, ali i organizacija civilnog društva i LS, njihov broj je prilično smanjen.⁸⁶

e Održavanje groblja

Nadležnost za uređivanje i održavanje groblja, kao jedne od komunalnih delatnosti od opšteg interesa, pripada LS, koje svojim pojedinačnim odlukama uređuju ovo pitanje u skladu sa zakonom. U multietničkim LS, ova oblast je blisko povezana sa principom nediskriminacije. Veoma je važno obezbediti ravnopravno postupanje prema različitim pripadnicima verskih manjina, naročito u LS na čijoj teritoriji se nalaze i groblja određenih verskih manjina.

83 Nacionalna strategija za rešavanje pitanja izbeglica i interno raseljenih lica za period od 2015. do 2020. godine („Službeni glasnik RS”, br. 62/2015).

84 Vuletić, V., Stanojević, D., Vukelić, J., Pešić, J. Studija o izbeglicama – Srbija 2016. Beograd: Friedrich Ebert Stiftung, 2016

85 Korać Mandić, D., Opačić, N., Škorc, B., Ćirić, D., Volarević, S. i Muždeka, N. Integracija kao dugoročno rešenje za izbeglice i raseljena lica u Srbiji – analitički izveštaj. Beograd: Srpski savet za izbeglice, 2006, preuzeto sa http://www.nshc.org.rs/public/publikacije/ssi_integracija_2006_lat.pdf, pristupljeno 20. 5. 2017.

86 Procenjuje se da je broj pravno nevidljivih osoba nešto manji od 4.000 (2014), <https://www.juznevesti.com/Drushtvo/Smanjen-broj-Roma-bez-licnih-dokumenata.sr.html>

f Pitanje prevoza

U istom pogledu kao polje infrastrukture, pitanje obezbeđivanja prevoza u LS može se sagledati iz perspektive nediskriminacije. Ovo je posebno vidljivo u oblasti obrazovanja, gde je blisko povezano sa neodgovarajućom mrežom škola o kojoj je bilo reči u 4.4.3 b. U situacijama kada su školski objekti nedostupni ili suviše udaljeni od mesta stanovanja, jedini način da učenici ostvare svoje pravo na obrazovanje jeste prevoz koji organizuje LS. Ukoliko LS ne obezbedi prevoz (što je naročito važno za najugroženije društvene grupe kao što su porodice slabog socioekonomskog statusa, deca iz ruralnih sredina, romske porodice, izbeglice itd.), ne samo da se pravo na obrazovanje ugrožava već može dovesti i do toga da učenici odustanu od školovanja. Razna istraživanja su pokazala da su posledice toga negativne i u pogledu socijalnog uključivanja pojedinca i u pogledu finansijskih izdavanja države.⁸⁷

4.4.4 Javne nabavke (podnesci)

Javne nabavke u kontekstu nediskriminacije podrazumevaju sprečavanje povlašćenog tretmana pravnih lica na tržištu, odnosno monopola. Tako postupanje zavisi od propisa lokalne vlasti kojima se javne nabavke oglašavaju, prvenstveno od primene Zakona o javnim nabavkama. Zakon prepoznaje situacije kada LS može zaključiti sporazume sa određenim pravnim licima – definisani su kao isključivo pravo i posebno pravo i propisani u posebnim zakonima. Za princip nediskriminacije važna je primena načela jednakosti ponuđača.

Prilikom zaključenja ugovora ne sme da se vrši diskriminacija ni prema kom ličnom svojstvu.

Odredbama člana 12 Zakona o javnim nabavkama propisano je da naručilac ne može da određuje uslove koji bi značili nacionalnu, teritorijalnu, predmetnu ili ličnu diskriminaciju među ponuđačima.

Prilikom radnog angažovanja zaposlenih i drugih angažovanih lica u organima opštine ne sme da se vrši diskriminacija ni po kom ličnom svojstvu, ni u jednoj od faza postupaka koji prethode zaključenju ugovora o radnom angažovanju.

Marija Jelenković
lokalna samouprava Knjaževac

87 Jovanović, V., Čekić Marković, J., Veselinović, Ž., Vušurović, A., Jokić, T. (ur.). Kako do škole društvene brige – studija o efektima mera prevencije i intervencije za sprečavanje osipanja učenika iz obrazovnog sistema Republike Srbije. Beograd: Centar za obrazovne politike, 2016. godina



4.5 Zaključci i preporuke

Za primenu ovog principa naročito je važno osveščivanje toga koje sve aktivnosti (ili neaktivnosti) predstavljaju diskriminaciju i zašto je važna zabrana diskriminacije u savremenom društvu, u čemu svoje uloge imaju i LS i viši nivoi vlasti, ali i svi drugi sektori i društvo u celini.

U nastavku je dat prikaz osnovnih zaključaka i preporuka za unapređenje ove oblasti.

- Za uspešnu primenu principa nediskriminacije u lokalnoj praksi ključno je dosledno sprovođenje i drugih principa dobrog upravljanja, pre svih principa odgovornosti/vladavine prava, kao i principa transparentnosti.
- Zakonodavni okvir za zaštitu ljudskih prava i borbu protiv svih vidova diskriminacije postoji i kontinuirano se unapređuje, ali se još uvek ne sprovodi sistemski niti dosledno.
- Neophodan je kontinuiran rad na informisanju i podizanju svesti i kod građana i kod vršilaca javnih poslova i funkcija, o nediskriminaciji kao principu dobrog upravljanja, o pravnim i etičkim osnovama borbe protiv svake vrste diskriminacije, kao i o postojećim merama koje su na raspolaganju.
- Nejasna je granica između diskriminacije i sprovođenja afirmativnih mera – kada su mere poželjne, a kada u stvari predstavljaju nejednak tretman. Primera radi, Savet Evrope preporučuje da se pitanjima Roma bavi na jasan, izričit, ali ne i na ekskluzivan, izdvajajući način.⁸⁸
- Nezavisno telo koje je uspostavljeno (poverenik) svakako je veliki napredak u borbi protiv diskriminacije u Srbiji, u poređenju sa periodom pre njegovog uspostavljanja (ilustracije radi, prema podacima kancelarije poverenika, čak 90% preporuka koje poverenik izda usvojile su instance koje su bile predmet pritužbi). Međutim, pravosudni sistem još uvek nije dovoljno efektivan po ovom pitanju: nedovoljno sudske prakse u bavljenju predmetima i rešavanju predmeta koji se tiču diskriminacije, nedovoljno poznavanje i razumevanje tematike, procesnopravne teškoće u dokazivanju slučajeva diskriminacije kao i neefikasnost procesa koji se vode pred sudovima govore o potrebi za pozitivnim promenama u pravosudnom sistemu i u ovom smislu, kao i o velikom potencijalu za borbu protiv diskriminacije koji bi se tako oslobodio i upotrebio.

88 http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/lisa/108377.pdf

- Primena principa nediskriminacije u svakodnevnoj praksi javne administracije i drugih javnih aktera, naročito na lokalnom nivou, suočava se sa brojnim izazovima: nedovoljno poznavanje i razumevanje, često i neprepoznavanje osnova za pokretanje procesa protiv pojavljivanja diskriminacije ili za njeno predupređivanje; relevantni kapaciteti opštinskih službenika, imenovanih i izabranih lica, po ovom pitanju, još nisu dovoljno izgrađeni; često nema dovoljno jasnih instrukcija kako se pojedine mere primenjuju (npr. kako učiniti da afirmativna mera ponekad ne izgleda kao diskriminišuća itd.).
- Potrebna su izvesna unapređenja kako samog zakona, tako i njegove primene (npr. poštovanje hitnosti postupka pred sudom, poštovanje pravila o dokazivanju tereta, davanje većih ovlašćenja povereniku itd.).
- Imajući to na umu, od velike je važnosti za sve učesnike u postupku da argumenti u vezi sa zabranom diskriminacije i propisanim međunarodnim standardima u oblasti ljudskih prava budu uključeni kako u inicijalne akte za pokretanje postupka, tako i u presude.

DEO 5

Efikasnost

5.1 Definicija principa	112
5.2 Obavljanje poslova	113
5.2.1 Koji poslovi treba da se obavljaju	113
5.2.2 Alat za rukovođenje (planiranje/realizacija)	114
5.2.3 Poslovi upravljanja	115
5.2.4 Ciklus kontrole	119
5.3 Finansiranje poslova	120
5.4 Računovodstvo / Finansijski budžeti	123
5.4.1 Uopšteno	123
5.4.2 Principi finansijskog upravljanja	123
5.4.3 Transparentnost	125
5.4.4 Alat za računovodstvo	125
5.4.5 Računovodstveni principi	127
5.4.6 Scenario računovodstvenog modela	128
5.4.7 Finansijska kontrola	128
5.5 Pružanje usluga (napraviti ili kupiti?)	129
5.5.1 Pregled	129
5.5.2 Interno pružanje usluga – napraviti	130
5.5.3 Eksterno pružanje usluga – kupiti	130
5.5.4 Eksterno pružanje usluga u kontekstu Srbije (javne nabavke)	131
5.5.5 Izdvojena (<i>spin-off</i>) tela	132
5.5.6 Koncesije i javno-privatna partnerstva	133

5.6 Međupštinska saradnja	134
5.6.1 Prilike	134
5.6.2 Rizici	135
5.6.3 Organizacija međupštinske saradnje	136
5.7 Administracija	138
5.7.1 Ljudski resursi	138
5.7.2 Organizacija	139
5.7.3 Administrativne tehnike	140
5.7.4 Nadzor administracije	141
5.8 Logistika	142
5.8.1 Fizička infrastruktura	142
5.8.2 Pokretna dobra	144
5.8.3 Informacione tehnologije	144
5.9 Zaključci i preporuke	146

5.1 Definicija principa

Princip efikasnosti se odnosi na to u kojoj meri su resursi optimalno iskorišćeni za izvršenje određenog zadatka (radnje/aktivnosti). Čest je slučaj da se mešaju pojmovi efikasnosti i efektivnosti: efikasnost znači raditi stvari na pravi način (postupak), dok efektivnost znači raditi prave stvari (doći do rezultata). Efektivnost znači da imamo „ispravne ciljeve“ i oni se u sistemu dobrog upravljanja već podrazumevaju samim tim što vlast vrše demokratski izabrani predstavnici, čija služba podrazumeva princip odgovornosti. Princip efikasnosti se odnosi na maksimalno iskorišćenje raspoloživih resursa i kapaciteta u svrhu ispunjavanja dogovorenih i postavljenih ciljeva i prioriteta.

Kada govorimo o LS koja je efikasna, mislimo na LS koja koristi raspoložive resurse da uz minimalne troškove pruži najkvalitetnije moguće usluge i ostvari najbolje moguće rezultate za zajednicu, dakle podrazumeva u sebi i efektivnost.

Princip efikasnosti u ovom poglavlju ćemo razmatrati kroz sledeće oblasti:

- obavljanje poslova,
- finansiranje poslova,
- sistemi za računovodstvo i budžetiranje,
- napraviti ili kupiti (u kontekstu pružanja usluga),
- međuopštinska saradnja,
- administracija,
- logistika.

5.2 Obavljanje poslova

5.2.1 Koji poslovi treba da se obavljaju

U okviru razrade principa efikasnosti bavićemo se prizmom efikasnog obavljanja posla u okviru datih nadležnosti. Međutim, nadležnost nije samo puko prebacivanje određenih zadataka i odgovornosti, već promišljanje o tome da li će se određeni posao najefikasnije obavljati na tom nivou. Primera radi, nema smisla decentralizovati poslove koji se tiču sektora odbrane, bezbednosti ili spoljnih poslova.

Supsidijarnost i prenošenje nadležnosti

Prilikom prenošenja određenih nadležnosti, zlatno pravilo je princip supsidijarnosti, prema kome bi sve poslove trebalo obavljati na nivou koji je najbliži građanima – osim ako će se oni efikasnije ili delotvornije obavljati na nekom višem nivou.

Milan Milenković

lokalna samouprava Leskovac

Nenad Petković

lokalna samouprava Surdulica

„Svi poslovi u izvornom delokrugu jedinica lokalne samouprave čine njihov obavezni delokrug, što znači da postoji ne samo pravo, već i dužnost njihovog obavljanja (obaveza da se preko organa, organizacija i službi obezbedi obavljanje tih nadležnosti). U tom smislu se izjašnjava i član 2. Zakona o lokalnoj samoupravi. To istovremeno znači da ne postoje takve nadležnosti koje bi činile **dobrovoljni** delokrug, u vezi sa kojima bi opština i grad mogli da sami odluče da li će ih obavljati ili ne.“⁸⁹

I pored toga što je delokrug LS jasno definisan sektorskim zakonima bez mogućnosti da biraju dodatne nadležnosti i poslove, važno je obratiti pažnju na to da u okviru datih nadležnosti treba da postoji prostor koji omogućava da LS odlučuju koji će nivo usluga pružati u okviru datog delokruga nadležnosti. To često nije slučaj jer se dodatnim, sektorskim zakonima sužava mogućnost da LS odlučuju o pitanjima koja su im u izvornoj nadležnosti. Nije u potpunosti definisano koje bi bile posledice neobavljanja nadležnosti iz izvornih poslova, te je u ovom slučaju zadatak države da prati da li se oni obavljaju (i da sprovede mere u slučaju neobavljanja). Na LS je da odredi koji nivo (i kvalitet) usluga će pružati kroz te poslove, imajući u vidu efikasnost zadovoljenja potreba građana kao i njihova prava.

89 Milosavljević, B., Jerinić, J. Nadležnosti jedinica lokalne samouprave u Srbiji, Analiza pravnog okvira. Beograd: Program podrške opštinama IPA, 2007, str. 12.

Drugi poslovi koje LS obavljaju jesu oni koje im je poverio centralni nivo. U pitanju je poveravanje poslova državne uprave, a ne prenos nadležnosti. Ovi poslovi se poveravaju posebnim zakonima o uređenju pojedinih oblasti. U slučaju poverenih poslova, **sloboda LS** da ih prilagode lokalnim prilikama i potrebama **je minimalna**.

Na ovako sveobuhvatnu nadležnost nadovezuje se i pitanje da li postoje kapaciteti LS da preuzimaju i obavljaju te poslove, naročito imajući u vidu da su u velikoj meri ograničene zakonodavnim okvirom, kao i da je prostor koji LS imaju da samostalno odlučuju i sprovode inicijative sveden na minimum.

Nadležnost i stepen razvoja LS

Pravi obim opštinskih nadležnosti može se sagledati tek kada se one do detalja izlože i kada se predoči šta je sve potrebno za njihovo ostvarivanje. Tek tada se vidi da opštine – naročito urbani centri razvijene infrastrukture, sa zahtevnim građanstvom – moraju raspolagati znatnim finansijskim i materijalnim sredstvima i kvalitetnim kadrovskim potencijalom kako bi mogle da realizuju sve ono što im zakon daje u nadležnost. U isti mah, i ruralnim opštinama su potrebna znatna sredstva da razviju svoju infrastrukturu i smanje odliv stanovništva u gradove, koji nude viši društveni standard i bolje javne usluge.

Milan Milenković

lokalna samouprava Leskovac

Nenad Petković

lokalna samouprava Surdulica

Nenad Jovanović

lokalna samouprava Lebane

5.2.2 Alat za rukovođenje (planiranje/realizacija)

U zavisnosti od vremenskog intervala koji posmatramo, planiranje možemo podeliti na kratkoročno ili operativno (usmereno na period do ili oko godinu dana), srednjoročno (oko pet godina) i dugoročno ili strateško (oko deset godina). Svaki od ovih vremenskih perioda može imati svoje metode, alat i elemente koji pomažu u ostvarivanju definisanog cilja ili vizije. Kada je reč o LS, njenim organima i službama, planiranje i praćenje plana podrazumeva izradu dokumenata kao i praćenje i izveštavanje o njima.

U strateškom planiranju su prisutna dva pristupa: politički i menadžerski/operativni. Dok se politički bavi postavljanjem „viših“ ciljeva i ocenom ishoda, menadžerski pristup se bavi sprovođenjem aktivnosti i postizanjem ciljeva. Od ta dva pristupa potrebno je napraviti skladnu celinu koja će, kroz sinergijsko

delovanje (koordinisanost), omogućiti ostvarivanje strateških ciljeva na optimalan način, a sve radi zadovoljenja potreba građana.⁹⁰ U toku je proces usvajanja nacrtu zakona koji se bavi planskim sistemom i koji se odnosi i na LS. Očekivanje je da će primena ovog zakona dovesti do značajnog napretka u planiranju u javnoj upravi, a naročito u oblasti strateškog planiranja.

Učesnici u planskom sistemu usvajaju i dokumenta u koje spadaju i srednjoročni planovi. Srednjoročni plan predstavlja sveobuhvatan planski dokument koji se usvaja za period od tri godine i koji omogućava povezivanje javnih politika sa srednjoročnim okvirom rashoda. Ne sme se zaboraviti da je predviđeno i da srednjoročni plan izrađuju i usvajaju:

- direktni korisnici budžetskih sredstava LS,
- indirektni korisnici budžetskih sredstava LS koje ta LS obaveže da izrađuju srednjoročne planove u skladu sa ovim zakonom.

Što se tiče konkretnog alata koji se koristi prilikom izrade ovih planova, on je definisan Uredbom o metodologiji za izradu srednjoročnih planova.⁹¹

Važno je istaći i to da, bez obzira koliko različitih alatki za planiranje postoji, one moraju da budu međusobno usklađene, odnosno treba da postoji jedan koherentan sistem povezanih instrumenata za planiranje i procedura za sprovođenje i praćenje tih planova.

5.2.3 Poslovi upravljanja

Od načina na koji je organizovan sistem finansiranja zavisi i troškovna efikasnost LS i kvalitet lokalnih javnih usluga. Postojeći sistem finansiranja LS ima krupne nedostatke: neodgovarajuća alokacija nenamenskih transfera, odsustvo vertikalne ravnoteže u raspodeli prihoda između različitih nivoa države, odsustvo podsticaja za veće korišćenje izvornih prihoda, nepredvidivost lokalnog poslovnog okruženja usled velikih i čestih promena pojedinih lokalnih poreza, taksi i naknada⁹². Sve navedeno predstavlja izazov s obzirom na to da su u pitanju preduslovi za ispunjavanje principa efikasnosti. U teorijskom smislu možemo posmatrati dva modela – jedan se odnosi na upravljanje resursima, drugi na upravljanje orijentisano na ishod (u troškovnom smislu).

90 Stojković, D. Priručnik za strateško planiranje. Beograd: Republika Srbija, Vlada, Generalni sekretarijat, 2011, str. 11.

91 Dostupna na http://www.rsjp.gov.rs/malodrvo/Uredba_o_srednjorocnom_PLANIRANJU_05122016-1.pdf, pristupljeno januara 2017. godine.

92 Okvirni dokument o ciljevima i principima reforme sistema finansiranja lokalnih samouprava u Republici Srbiji.

U Srbiji vlada usmerenost na model upravljanja orijentisan na ishod i dostizanje ciljeva koji su dati kroz uvođenje programskog budžeta (ovaj model LS koriste od 2015. godine) umesto fokusiranja na to na šta će se potrošiti finansijska sredstva (model koji se odnosi na upravljanje resursima).

Tako je **upravljanje resursima** čest oblik upravljanja, koji skoro da ne daje informacije o tome sa kojim ciljem i u koje namene se troše sredstava. Upravljanje resursima je dosta jednostavno, ali često nedovoljno transparentno.

Upravljanje orijentisano na ishod je, s druge strane, usmereno na ciljeve koji se žele postići, a koji su povezani sa troškovima potrebnim za njihovo ostvarenje. Ovaj način upravljanja može delovati znatno kompleksnije nego upravljanje resursima, ali se kroz praksu i sagledavanje koristi koje donosi lakše savladava. Srednjoročno planiranje se povezuje sa finansijskim planovima kroz Zakon o budžetskom sistemu.

Primer finansijskog plana, procene budžeta i finansijskog izveštaja

Budžet se priprema i izvršava na osnovu sistema jedinstvene budžetske klasifikacije. Ona čini važan integrativni element budžetskog sistema. Struktura budžeta zasnovana je na korišćenju jednog ili više načina budžetskog klasifikovanja. U Srbiji figurira pet oblika.

1. Ekonomskom klasifikacijom vrši se klasifikovanje:
 - prihoda i primanja – iskazuju se na osnovu propisa ili ugovora koji određuju izvore prihoda odnosno primanja,
 - rashoda i izdataka – iskazuju se troškovi pojedinačnih dobara/usluga i izvršena transferna plaćanja.
2. Primenom organizacione klasifikacije evidentiraju se izdaci po „mestu troškova“, odnosno korisnicima budžetskih sredstava, sa raspodelom aproprijacija između korisnika.
3. Funkcionalna klasifikacija iskazuje izdatke po funkcionalnoj nameni za određenu oblast.
4. Programska klasifikacija iskazuje klasifikaciju programa korisnika budžetskih sredstava.
5. Klasifikacija rashoda i izdataka prema izvorima finansiranja iskazuje prihode i primanja, rashode i izdatke prema osnovu ostvarenja tih sredstava.

Realizacija programskog budžeta za 2015. godinu (PA 1, Funkcionisanje Narodne biblioteke „Njegoš“):

Konto	Opis	Planirano	Rashodi	Nerealizovano	
411	188/0	Plate i dodaci zaposlenih	4.927.620,00	4.927.620,00	0,00
412	189/0	Socijalni doprinosi	882.040,81	882.040,81	0,00
465	200/0	Ostali tekući transferi	606.990,00	606.990,00	0,00
414	191/0	Otpremnine	305.036,00	193.033,41	112.002,59
415	192/0	Naknada za zaposlene	120.000,00	108.385,97	11.614,03
416	193/0	Jubilarne nagrade	410.000,00	400.578,86	9.421,14
421	194/0	Stalni troškovi	684.000,00	549.595,23	134.404,77
423	196/0	Usluge po ugovoru	468.000,00	452.824,00	15.176,00
425	198/0	Tekuće popravke	140.000,00	120.000,00	20.000,00
426	199/0	Materijal	165.000,00	122.331,00	42.669,00
Ukupno		8.708.686,81	8.363.399,28	345.287,53	

Realizacija programskog budžeta za 2015. godinu (PA 2, Podsticaji kulturnom i umetničkom stvaralaštvu):

Konto	Opis	Planirano	Rashodi	Nerealizovano	
422	204/0	Troškovi putovanja	116.000,00	70.138,00	45.862,00
423	205/0	Usluge po ugovoru	1.018.000,00	967.454,06	50.545,94
424	206/0	Usluge kulture	485.000,00	447.919,37	37.080,63
426	207/0	Materijal	305.000,00	201.312,00	103.688,00
512	208/0	Administrativna oprema	230.000,00	141.070,00	88.930,00
515	209/0	Nematerijalna imovina	855.000,00	851.888,93	3.111,07
Ukupno		3.009.000,00	2.679.782,36	329.217,64	

U okviru budžeta deo planiranih primanja ne mora se rasporediti unapred, već se može zadržati na ime tekuće budžetske rezerve. Odluku o upotrebi tekuće budžetske rezerve donosi izvršni organ lokalne vlasti, na predlog lokalnog organa uprave nadležnog za finansije. Sredstva tekuće budžetske rezerve koriste se za neplanirane svrhe za koje nisu izvršene aproprijacije u budžetu ili za svrhe za koje se u toku godine pokaže da aproprijacije nisu bile dovoljne. U budžetu se planiraju i sredstva za stalnu budžetsku rezervu, koja se iskazuje kao posebna aproprijacija.

Predlog završnog računa budžeta LS utvrđuje nadležni izvršni organ lokalne vlasti i dostavlja ga skupštini na usvajanje.

Primer finansijskog izveštaja:

Konto	Opis	Planirano	Rashodi	Nerealizovano
411	Plate i dodaci zaposlenih	4.927.620,00	4.927.620,00	0,00
412	Soc. doprinosi na teret poslodavca	882.040,81	882.040,81	0,00
414	Otpremnine i pomoći	305.036,00	193.033,41	112.002,59
415	Naknade troškova za zaposlene	120.000,00	108.385,97	11.614,03
416	Jubilarne nagrade	410.000,00	400.578,86	9.421,14
421	Stalni troškovi	684.000,00	549.595,23	134.404,77
422	Troškovi putovanja	116.000,00	70.138,00	45.862,00
423	Usluge po ugovoru	1.486.000,00	1.420.278,06	65.721,94
424	Usluge kulture	485.000,00	447.919,37	37.080,63
425	Tekuće popravke i održavanje	140.000,00	120.000,00	20.000,00
426	Materijal	470.000,00	323.643,00	146.357,00
465	Ostale dotacije i transferi	606.990,00	606.990,00	0,00
512	Administrativna oprema	230.000,00	141.070,00	88.930,00
515	Nematerijalna oprema	855.000,00	851.888,93	3.111,07
Ukupno iz budžeta SO		11.717.686,81	11.043.181,64	674.505,17
Sopstveni prihodi		405.555,00	312.577,00	92.978,00
Javni radovi		167.000,00	86.370,00	80.630,00
Trudničko i porodijsko bolovanje		791.182,00	791.182,00	0,00
UKUPNO		13.081.423,81	12.233.310,64	848.113,17

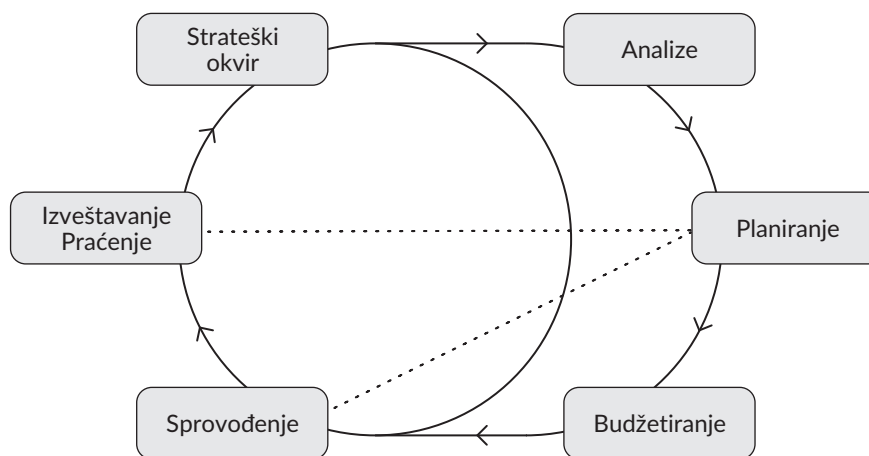
Marija Jelenković
 lokalna samouprava Knjaževac

Marinko Đorđević
 lokalna samouprava Vlasotince

5.2.4 Ciklus kontrole

Planiranje je samo jedan element upravljanja, jer upravljanje podrazumeva i *spvođenje* plana, uz odgovarajuće odluke lokalnih skupština o izdvajanju i nameni neophodnih finansijskih sredstava za njegovo sprovođenje, kao i pravovremeno uspostavljanje sistema za praćenje i izveštavanje. Veoma je važno ne samo ostati na dobrom planiranju već ga i primeniti. Mnogi planovi razvoja opština u Srbiji su ostali nerealizovani, uglavnom usled nepostojanja odgovarajućih mehanizama i instrumenata koji bi, praćeni odgovarajućim budžetskim linijama, osigurali njihovo sprovođenje.

Pokazatelji uspešnosti predstavljaju osnov za uspostavljanje sistema za praćenje i izveštavanje, na osnovu kog se na adekvatan način sprovodi strateška kontrola. Ukoliko, iz bilo kojih razloga i uzroka dođe do odstupanja od plana ili se ne postižu predviđeni rezultati, **na rukovodstvu je da utvrdi uzrok i preduzme korektivne mere.**



Prikaz ciklusa upravljanja

Planom praćenja treba definisati:

- način provere realizacije plana: ko je zadužen za proveru, kada to čini (vremenski rokovi), na koji način (metode provere);
- dinamiku praćenja, kako bi ovi mehanizmi blagovremeno ukazali na potencijalna odstupanja u planiranoj realizaciji plana. Osnov za praćenje su pokazatelji/indikator;
- način prikupljanja/dobijanja povratnih informacija;
- procedure i dinamiku izveštavanja o realizaciji plana;
- način na koji se koriste dobijene informacije.

Bez obzira na poštovanje koraka koje je potrebno sprovesti kroz upravljanje i mnoštvo planova koji bivaju izrađeni i doneti, **neophodno je da postoji jasna odgovornost za sprovođenje i reviziju/prilagođavanje planova kao deo praćenja i evaluacije planova, odnosno ciklusa kontrole.**

5.3 Finansiranje poslova

Finansijska sredstva LS su ograničena, najveći deo prihoda dolazi sa centralnog nivoa vlasti i skoro sve LS susreću se sa problemom nedovoljnih sredstava za sve potrebe građana u svojoj zajednici, te mnoge usluge ne mogu biti pružene ili ne mogu biti pružene na zadovoljavajućem nivou. Ipak, treba imati na umu da LS imaju mogućnost da generišu dodatna finansijska sredstva i da ih koriste na način koji najadekvatnije doprinosi zajednici (ne čekajući da im centralni nivo odredi koju specifičnu aktivnost treba da sprovedu), npr. kroz domaćinsko raspolaganje javnom imovinom.

Finansijska autonomija lokalnih samouprava

Jedan od osnovnih preduslova za ostvarivanje lokalne autonomije jeste postojanje i jačanje finansijske autonomije (posebnih izvora prihoda za ostvarivanje funkcija) i lokalne imovine (imovine u svojini LS). Ključni zakoni koji u ovom momentu određuju finansijsku poziciju LS u Srbiji jesu Zakon o budžetskom sistemu, Zakon o budžetu, Zakon o lokalnoj samoupravi i Zakon o finansiranju lokalnih samouprava.

Marija Cvetković

lokalna samouprava Gadžin Han

Prihodi LS se dele u tri grupe.

1) Izvorni prihodi LS. Lokalnoj samoupravi pripadaju izvorni prihodi ostvareni na njenoj teritoriji, i to: lokalne takse (administrativne, komunalne, boravišne), lokalne naknade (po osnovu korišćenja javnih dobara, koncesione i druge naknade u skladu sa zakonom), lokalni porezi (porez na imovinu, osim poreza na prenos apsolutnih prava i poreza na nasleđe i poklon) i lokalni prihodi (po osnovu novčanih kazni, korišćenja nepokretnosti i pokretnih stvari u svojini RS a koje koristi LS, od prodaje usluga korisnika sredstava, od kamata na sredstva budžeta LS, po osnovu donacija ili samodoprinosu).⁹³

2) Ustupljeni prihodi – oni prihodi čija se osnovica i stopa, odnosno način i merila za utvrđivanje visine iznosa utvrđuju zakonom, a prihod ostvaren na teritoriji LS ustupa se u celini ili delimično toj LS. Prema

⁹³ Članovi 2 i 6 Zakona o finansiranju lokalne samouprave.

Zakonu o finansiranju ovi prihodi mogu biti:

- prihodi od ustupljenih poreza (porez na dohodak građana, porez na nasleđe i poklon i porez na prenos apsolutnih prava),
- prihodi od ustupljenih naknada.

Najznačajniji ustupljeni prihod LS jeste porez na zarade, koji se plaća prema mestu prebavišta zaposlenog.

3) Transferi iz budžeta Republike, koji mogu biti: **nenamenski transfer**, koji se utvrđuje na godišnjem nivou na osnovu ostvarenog bruto domaćeg proizvoda a raspodeljuje se svim LS (osim Grada Beograda) prema kriterijumima utvrđenim zakonom, i **namenski transfer**, koji se koristi za finansiranje određenih funkcija i izdataka.

- **Nenamenski transferi** Zakonom o finansiranju lokalne samouprave određeni su na nivou od 1,7% od bruto domaćeg proizvoda zemlje. Nenamenske transfere čine četiri grupe transfera: (1) transfer za ujednačavanje, (2) opšti transfer, (3) kompenzacioni transfer, (4) transfer solidarnosti.
- **Namenski transfer** je transfer koji se koristi za finansiranje određenih funkcija i izdataka, a može biti: (1) funkcionalni transfer – transfer koji se koristi za finansiranje izdataka u okviru određene funkcije, (2) namenski transfer u užem smislu – transfer koji se koristi za tačno određenu svrhu, odnosno vrstu izdatka za koju je transfer dodeljen.

Lokalne samouprave mogu imati i druge prihode utvrđene zakonom, a takođe imaju zakonsku mogućnost da se zadužuju, kratkoročno i dugoročno, što je regulisano Zakonom o javnom dugu. Takođe, lokalna vlast se može i dugoročno zaduživati, ali isključivo radi finansiranja ili refinansiranja kapitalnih investicionih rashoda predviđenih budžetom LS.

Jedna od studija koju je sproveo Centar za primenjene evropske studije⁹⁴ pokazuje kako praksa i teorija mogu bitno da se razlikuju u oblasti finansiranja LS, kao i to koliki uticaj politika može da ima na prilično precizno definisane odredbe zakona i podzakonskih akata. Radi ilustracije, u nastavku citiramo jedan njen deo značajan za ovo poglavlje.

94 Finansiranje lokalne samouprave u Srbiji i uticaj političke veze lokalne i republičke vlasti. Beograd: Centar za primenjene evropske studije, 2013, str. 11.

” **Politizacija finansiranja lokalne samouprave – mit ili realnost?**

Pre usvajanja i stupanja na snagu Zakona o finansiranju lokalne samouprave (2007. godine) sistem finansiranja gradova i opština u Srbiji je bio pod izrazitim uticajem diskrecionih političkih odluka na republičkom nivou. Naime, pre 2007. godine, praksa opredeljivanja finansijskih sredstava sa centralnog nivoa lokalnim samoupravama je realizovana usvajanjem godišnjih Zakona o budžetu Republike Srbije i iznosi su se svake godine menjali. Neke od osnovnih slabosti tadašnjeg sistema finansiranja su bile sledeće: nije bila fiksirana visina transfera, nije postojala precizno utvrđena metodologija računanja visine transfera po pojedinim jedinicama lokalne samouprave, nisu bile zakonom čak ni definisane osnovne vrste transfera i konačno, sistem nije na adekvatan način rešavao pitanje razlika između pojedinih grupa i jedinica lokalne samouprave.

Sve to je ostavljalo dovoljno prostora za snažan uticaj politike u pravcu nagrađivanja onih lokalnih samouprava u kojima je politička koalicija odražavala vladajuću koaliciju na centralnom nivou, ili barem gde je jedna politička stranka bila zastupljena na oba nivoa. Danas je situacija znatno bolja i Zakon o finansiranju lokalne samouprave ostavlja mnogo manje prostora za slične političke uticaje. Međutim, pravo pitanje na koje pokušavamo da odgovorimo u ovom tekstu jeste – koliki je preostali prostor za uticaj političkih odluka na centralnom nivou u domenu opredeljivanja finansijskih sredstava za pojedinačne lokalne samouprave?

Na to da sistem finansiranja lokalne samouprave i državna podrška lokalnim ili regionalnim projektima nisu do kraja uređeni, kao i to da je sistem lokalne vlasti pod izuzetnim uticajem centrala političkih partija, posebno ukazuje proces prekomponovanja vlasti u gradovima i opštinama koji je pokrenut posle izbora u održanih u maju 2012. godine... Ipak, ovde je važno imati u vidu dve činjenice. Prva činjenica ukazuje na to da se menjaju koalicione vlasti koje su upravljale gradovima i opštinama najmanje četiri a negde i više godina i koje su kada se uzmu rezultati pojedinačnih partija koje su bile deo lokalne koalicije, dobile većinsku podršku na poslednjim izborima. Druga činjenica jeste to da se kao razlog za promenu lokalnih koalicija i usklađivanje sa republičkom političkom podelom izvršne vlasti, najčešće u javnosti ne navode novi program, nove ideje nove koalicije ili nešto slično, već se prekomponovanje vlasti na lokalnom nivou opravdava potrebom bolje saradnje sa republičkom vlašću i realizacijom strateških projekata. Srž najčešćih argumenata predstavnika političkih partija za promenu lokalnih vlasti koja je formirana neposredno posle izbora jeste potreba da ona korespondira sa republičkom, da bi realnost i stepen realizacije strateških projekata bio mnogo viši. Ovakva argumentacija ukazuje na to da odnos centralnih i lokalnih vlasti u Srbiji još uvek nije do kraja sistemski uređen, već da u dobroj meri počiva na ličnoj i političkoj vertikali. Iz nastupa u javnosti se može steći utisak da i sami politički akteri kako na centralnom tako i na lokalnom nivou, iako ne sasvim otvoreno, prepoznaju da razvoj lokalnih sredina u

velikoj meri zavisi od političkih kontakata a ne od jasnih i utemeljenih kriterijuma za raspodelu sredstava ili definisanje i sprovođenje strateških prioriteta centralnih i lokalnih vlasti. Da je ovaj zaključak tačan, govori i činjenica da je sličan proces, iako u drugačijoj političkoj raspodeli vlasti nego danas, sproveden i nakon prethodnih lokalnih izbora koji su održani 2008. godine.



*Preuzeto iz teksta **Finansiranje lokalne samouprave u Srbiji i uticaj političke veze lokalne i republičke vlasti**, Centar za primenjene evropske studije*

5.4 Računovodstvo / Finansijski budžeti

5.4.1 Uopšteno

Na osnovu Zakona o budžetskom sistemu, budžetski sistem čine budžet Republike Srbije, budžeti lokalne vlasti i finansijski planovi organizacija za obavezno socijalno osiguranje. Integritet budžetskog sistema obezbeđuje se zajedničkim pravnim osnovom, jedinstvenom budžetskom klasifikacijom, upotrebom jedinstvene budžetske dokumentacije za izradu nacrtu budžeta, srednjoročnih i finansijskih planova, jedinstvenim sistemom budžetskog računovodstva, jedinstvenim kriterijumima za budžetsku kontrolu i reviziju, prenosom statističkih izveštaja i podataka sa jednog nivoa budžeta na drugi i principima na kojima se zasniva budžetski postupak. Ministarstvo finansija, kroz rad svojih različitih organizacionih jedinica, podržava i nadgleda ovaj proces, a Državna revizorska institucija (DRI) takođe se bavi revizijom kroz Sektor za reviziju budžeta lokalne vlasti. Kako su računovodstvo i finansijski budžeti stručna i obimna oblast, u nastavku će akcenat biti stavljen na viđenje ovih oblasti iz aspekta dobrog upravljanja, i naročito principa efikasnosti.

5.4.2 Principi finansijskog upravljanja

Budžetski sistem treba da ostvari ciljeve koji se odnose na:

- ukupnu fiskalnu održivost i kontrolu,
- alokacijsku efikasnost, koja podrazumeva mogućnost uspostavljanja prioriteta unutar budžeta, raspoređivanje sredstava budžeta u skladu sa prioritetima Vlade, kao i mogućnost prebacivanja sredstava sa starih na nove ili sa manje produktivnih na više produktivne prioritete,
- tehničku ili operativnu efikasnost, koja podrazumeva korišćenje budžetskih sredstava i mogućnost njihove primene sa što nižim troškovima,
- alokacijsku efikasnost koja podrazumeva raspoređivanje sredstava budžeta sa ciljem unapređenja rodne ravnopravnosti.

Sistem finansiranja lokalne samouprave

Sistem finansiranja LS mora biti posmatran iz dva aspekta. Prvi aspekt pokazuje nam stepen izvršene fiskalne decentralizacije u zemlji i realnu finansijsku snagu jedinica LS. Putem njega dolazimo do odgovora na pitanje da li postoji ravnoteža u sistemu aktivnog i pasivnog finansijskog poravnanja između različitih nivoa vlasti u zemlji određenog ustavno-zakonskim poretkom države. Bez ove ravnoteže nema ni ekonomske ni političke samostalnosti lokalnih vlasti, a samim tim ni osnova da mogu valjano realizovati svrhu svog postojanja. Rasvetljavanje ovog problema pomaže nam da istražimo kvalitativnu i kvantitativnu stranu ostvarivanja prihoda LS i građenja njihove finansijske snage, sigurnosti i samostalnosti.

Međutim, sistem finansiranja ima još jedan, veoma važan aspekt funkcionisanja, a to je način upravljanja tako ostvarenim sredstvima. On se realizuje preko posebne institucije javnih finansija, koja predstavlja infrastrukturu javne potrošnje jedne zemlje – budžetski sistem i budžet kao njegov suštinski element. Dok se prvim aspektom rasvetljava pitanje ulazne strane budžeta, drugim analiziramo njegovu izlaznu komponentu.

Marija Jelenković

lokalna samouprava Knjaževac

Marinko Đorđević

lokalna samouprava Vlasotince

Prilikom pripreme i izvršenja budžeta moraju se poštovati principi efikasnosti, ekonomičnosti, efektivnosti, javnosti, potpunosti, tačnosti i jedinstvene budžetske klasifikacije. Pored navedenih principa, Zakon o budžetskom sistemu nalaže da korisnici javnih sredstava uspostavljaju finansijsko upravljanje i kontrolu, koja se sprovodi politikama, procedurama i aktivnostima sa zadatkom da se obezbedi razumno uveravanje da će svoje ciljeve ostvariti kroz:

- poslovanje u skladu sa propisima, unutrašnjim aktima i ugovorima,
- realnost i integritet finansijskih i poslovnih izveštaja,
- ekonomično, efikasno i efektivno korišćenje sredstava,
- zaštitu sredstava i podataka (informacija).

5.4.3 Transparentnost

Transparentnost prilikom primene principa efikasnosti podrazumeva da su jasno utvrđeni zadaci i odgovornosti različitih organa LS u vezi sa upravljanjem fiskalnom politikom; da su obezbeđene ažurne finansijske i nefinansijske informacije koje se odnose na upravljanje fiskalnom politikom; da su one dostupne kako bi se omogućila delotvorna javna provera vođenja fiskalne politike i stanja javnih finansija; da odgovorni za objavljivanje takvih informacija te informacije ne uskraćuju (osim ako bi njihovo objavljivanje nanelo štetu nacionalnoj bezbednosti, odbrani ili međunarodnim odnosima Republike Srbije). Posebnu pažnju treba posvetiti transparentnosti procesa donošenja i izvršenja budžeta LS, propratnim dokumentima i informacijama/obrazloženjima, kao i tome da sva dokumentacija bude dostupna na internet stranici LS.

5.4.4 Alat za računovodstvo

Prema Zakonu o budžetskom sistemu, strateško planiranje i izrada (programskog) budžeta su povezani procesi. Izradom programskog budžeta vrši se raspodela resursa i obezbeđuje se optimalno funkcionisanje LS. Na LS se ove zakonske odredbe primenjuju od 2015. godine. Programski budžet u tom smislu:

- pruža jedinstven okvir za utvrđivanje prioriternih rashoda i izdataka,
- unapređuje koordinaciju politika, što je od velikog značaja za postizanje nacionalnih društvenih i ekonomskih ciljeva,
- obezbeđuje finansijski kontekst srednjoročnim planovima korisnika budžeta,
- omogućava korisnicima budžeta, izvršnoj i zakonodavnoj vlasti da uoče neefikasno trošenje, kao i oblasti u kojima se ne postižu adekvatni rezultati i kojima je potrebno više resursa,
- doprinosi unapređenju usluga javne uprave kroz procenu odnosa njihove cene i kvaliteta,
- omogućava izradu budžeta koji je transparentniji i razumljiviji za građane.

Međutim, da bi mogao da se izmeri učinak potrošnje, potrebno je ispuniti sledeće preduslove:

- da su utvrđeni programska struktura i ciljevi korisnika budžeta,
- da su odabrani odgovarajući pokazatelji učinka,
- da se kontinuirano prati i izveštava o učinku,
- da se periodično vrši vrednovanje (*ex-post* analiza) efekata, odnosno delotvornosti javne politike.

Budžetski proces se odvija tokom cele godine. Kao polaznu tačku u ovom procesu možemo posmatrati memorandum o budžetu. Na osnovu memoranduma lokalni organ uprave nadležan za finansije izdaje uputstvo za pripremu budžeta lokalne vlasti, koje sadrži: makroekonomske indikatore, opis planirane

politike lokalne vlasti, procenu prihoda i primanja, izdataka i rashoda, obim sredstava (limit) koji može da sadrži predlog finansijskog plana budžetskog korisnika, smernice za srednjoročne planove, i postupak i dinamiku pripreme budžeta i predloga finansijskih planova.

Izrada budžeta LS prema programskoj klasifikaciji u praksi predstavlja proces za koji su nekada potrebne i godine kako bi se u potpunosti prihvatio (i pored svih napora koji su uloženi u to da se LS što bolje pripreme za ovaj korak, kao i uz svu ekspertsku pomoć koju su pružili donatorska zajednica i SKGO).

Tokom prve dve godine izrade budžeta LS prema programskoj klasifikaciji, izdvajamo neke od najbitnijih izazova, koji ukazuju na to da ovakav način izrade budžeta još uvek nije zaživeo u LS:⁹⁵

- mali broj funkcionera i zaposlenih u LS prepoznao je programski budžet kao alat za unapređenje kako budžetiranja tako i sveukupnih performansi LS,
- u ključnoj fazi rada sve se svodilo na pojedince u odeljenjima finansija i kancelarija za lokalni ekonomski razvoj,
- nedostatak vremena za proces usled nepoštovanja budžetskog kalendara,
- nedostatak razumevanja procesa kao i slaba zainteresovanost većine ili dela aktera uključenih u proces,
- većina budžetskih korisnika u LS ne razume u potpunosti poziciju kolega koje prave budžet, a ne poznaju dovoljno ni principe upravljanja projektima.

Osim samog prilagođavanja, ovakav sistem zahteva i utvrđivanje pravaca za unapređenje svih instrumenata podrške u interesu poboljšanja kvaliteta procesa programskog budžetiranja. *Tako je analizom kvaliteta programskih budžeta LS u prve dve godine obavezne primene programske klasifikacije uočena potreba da se osigura bolja konzistentnost obuhvata sektora koji su zajednički za budžetske korisnike na svim nivoima vlasti sa jedne strane, i sadržine programa LS sa druge strane.*⁹⁶

Budžetsko računovodstvo

Budžetsko računovodstvo predstavlja temelj finansijskog izveštavanja. U Republici Srbiji primenjeni su principi računovodstva baziranog na gotovinskoj osnovi. Finansijski izveštaji zasnovani su na informacijama o izvorima sredstava prikupljenih u toku određenog perioda, mestu trošenja i nameni za koju su sredstva iskorišćena, kao i o saldu gotovinskih sredstava na dan izveštavanja. Osnov za

95 <http://skgo.org/files/fck/File/2016/progbudg/Prezentacija%201%20%20Pregled%20programskog%20budzetiranja%20u%20prve%20dve%20godine%20primene,%20rezultati%20i%20naucene%20lekcije.pdf>

96 <http://www.skgo.org/reports/details/1886>

merenje rezultata u finansijskim izveštajima predstavlja saldo gotovine i gotovinskih ekvivalenata budžeta lokalne samouprave.

Marija Jelenković
lokalna samouprava Knjaževac

Marinko Đorđević
lokalna samouprava Vlasotince

5.4.5 Računovodstveni principi

Samo finansijsko izveštavanje i dostupne računovodstvene informacije treba da obezbede efikasnije donošenje odluka. Međutim, na te informacije se možemo osloniti isključivo ukoliko su one relevantne (blagovremene), pouzdane (validne, odnosno oslobođene značajnih grešaka), uporedive (da bi se mogli pratiti trendovi) i konzistentne (neutralne).

Rezime važnih računovodstvenih koncepata i principa prikazan je u nastavku.⁹⁷

Koncepti

- **Koncept entiteta.** Računovodstvo postavlja među (granicu) oko svake organizacije koja je predmet posebnog (odvojenog) izveštavanja.
- **Koncept kontinuiteta.** Pretpostavlja se da će se nastaviti sa poslovanjem u predvidivoj budućnosti.
- **Koncept stabilne monetarne jedinice.** Računovodstvene informacije se izražavaju primarno monetarno (vrednosno).
- **Koncept opreznosti.** Pozicije se u finansijskim izveštajima prikazuju tako što se izbegava precenjivanje sredstava, sopstvenog kapitala i prihoda i potcenjivanje obaveza i rashoda.
- **Koncept vremenskog perioda** obezbeđuje da se računovodstvene informacije prikazuju u regularnim intervalima.
- **Koncept materijalnosti (bitnosti)** podrazumeva striktno pridržavanje ispravnog računovodstva samo za pozicije koje su značajne za finansijske izveštaje organizacije.

Principi

- **Princip pouzdanosti (objektivnosti).** Računovodstvene evidencije i izveštaji baziraju se na najpouzdanijim raspoloživim podacima.

- **Princip troška.** Sredstva i usluge, prihodi i rashodi evidentiraju se po svojim stvarnim istorijskim troškovima.
- **Princip prihoda (realizacije)** govori o priznanju prihoda (samo kada je zarađen) i o iznosu prihoda za priznavanje (novčana vrednost onoga što se prima).
- **Princip sučeljavanja** usmerava u: (1) identifikovanju svih rashoda nastalih tokom nekog perioda, (2) merenju rashoda, i (3) sučeljavanju rashoda prihodima zarađenim u toku perioda. Cilj je da se izmeri neto dobitak.
- **Princip konzistentnosti.** Koriste se iste računovodstvene metode iz perioda u period.
- **Princip obelodanjivanja.** Finansijski izveštaji treba da prikažu dovoljno informacija eksternim korisnicima.

5.4.6 Scenario računovodstvenog modela

Korisnici budžetskih sredstava dužni su da vođenje poslovnih knjiga, sastavljanje, prikazivanje, dostavljanje i objavljivanje finansijskih izveštaja vrše u skladu sa zakonom i drugim propisima kojima se uređuje ova oblast, dok Uredba o budžetskom računovodstvu bliže uređuje budžetsko računovodstvo i sistem glavne knjige trezora u skladu sa članom 62, stav 1 Zakona o budžetskom sistemu. Tako finansijski izveštaji sadrže izveštaje na gotovinskoj osnovi i izveštaje sastavljene na osnovu usvojenih računovodstvenih politika sa obrazloženjima.

Direktni korisnik budžetskih sredstava odgovoran je za računovodstvo sopstvenih transakcija, a u okviru svojih ovlašćenja i za računovodstvo transakcija indirektnih korisnika budžetskih sredstava koji spadaju u njegovu nadležnost, dok je lokalni organ uprave nadležan za finansije, u ime nadležnog izvršnog organa lokalne vlasti, odgovoran za računovodstvo primljenih zajmova i dugova.

5.4.7 Finansijska kontrola

Korisnici javnih sredstava uspostavljaju finansijsko upravljanje i kontrolu, koja se sprovodi politikama, procedurama i aktivnostima sa zadatkom da se obezbedi razumno uveravanje da će svoje ciljeve ostvariti kroz:

- poslovanje u skladu sa propisima, unutrašnjim aktima i ugovorima,
- realnost i integritet finansijskih i poslovnih izveštaja,
- ekonomično, efikasno i efektivno korišćenje sredstava,
- zaštitu sredstava i podataka (informacija).

Finansijsko upravljanje i kontrola obuhvataju sledeće elemente:

- kontrolno okruženje,
- upravljanje rizicima,
- kontrolne aktivnosti,
- informisanje i komunikacije,
- praćenje i procena sistema.

Finansijsko upravljanje i kontrola organizuju se kao sistem procedura i odgovornosti svih lica u organizaciji. Za uspostavljanje, održavanje i redovno ažuriranje sistema finansijskog upravljanja i kontrole odgovoran je rukovodilac korisnika javnih sredstava, dok ministar finansija utvrđuje zajedničke kriterijume, metodologiju i standarde za uspostavljanje, funkcionisanje i izveštavanje o sistemu finansijskog upravljanja i kontrole u javnom sektoru. Nadležni državni organ osniva službu za budžetsku inspekciju, koja sprovodi inspeksijsku kontrolu nad direktnim i indirektnim korisnicima budžeta, javnim preduzećima i organizacijama, kao i drugim pravnim licima i subjektima javnog sektora, a prema metodologiji i odredbama koje uređuje ministar.

5.5 Pružanje usluga (napraviti ili kupiti?)

5.5.1 Pregled

Termini „napraviti“ i „kupiti“ su direktan prevod engleskih reči „make“ i „buy“ i u suštini se odnose na to da li pružanje usluga obezbeđujemo interno – unutar lokalnog javnog sistema (napraviti) ili eksterno (kupiti), odnosno da li ćemo koristiti postojeće kapacitete ili ćemo ih „iznajmiti“.

Iako u Srbiji ne postoji adekvatan sistem za donošenje odluka ovakvog tipa, naredni pregled može da doprinese razumevanju pojmova i relevantnih razloga za ili protiv svakog od četiri modela.

- NAPRAVITI (interno obezbediti) – LS koristi sopstvene resurse da uspostavi neku uslugu (kadar, materijal).
- KUPITI (eksterno obezbediti) – LS raspisuje tender za usluge.
- NAPRAVITI I KUPITI – obezbeđuju se usluge preko spoljnih saradnika (*outsourcing*), za čije potrebe se može i osnovati novo pravno lice (npr. javno preduzeće).
- NE PRAVI, NE KUPUJ (ukidanje usluga) – ukidanja mogu prouzrokovati nestanak neke usluge, što može dovesti do toga da privatni sektor ponudi tu uslugu.

Svakako treba imati u vidu da ne postoji savršena formula za odlučivanje o najboljem načinu da se neki posao realizuje ili pruži usluga. Bitno je izvagati koji model ima najviše prednosti u svakom pojedinačnom slučaju.

5.5.2 Interno pružanje usluga – napraviti

Donošenje odluke da li nešto treba interno nabaviti ili obezbediti zahteva precizno i blagovremeno određivanje kvalitativne i kvantitativne prirode posla koji treba obaviti, odnosno usluge koju LS želi obezbediti angažujući precizirane resurse. Problem je u tome što LS često ne zna tačan trošak za obavljanje određenog posla, pa prema tome ne može da identifikuje prednosti i mane internog pružanja usluga. Postoje oblasti za koje je iz različitih razloga (u ovom konkretnom slučaju bezbednosnih) poželjno da se obezbeđuju interno – na primer usluge snabdevanja stanovništva pijaćom vodom.

Primeri razloga za i protiv internog pružanja usluga:

- kada interno obezbeđujemo usluge, resursi su nam stalno dostupni, potrebe LS imaju prednost, postojeći ljudski resursi u LS i njihova ekspertiza mogu se najbolje iskoristiti, javni poslovi se obavljaju uz veću svest i potencijalno veću posvećenost,
- negativni aspekti se mogu odnositi na to da usluge nisu organizovane po tržišnim uslovima, realni troškovi mogu biti viši nego u slučaju eksternog pružanja usluga, ljudski resursi u LS se ne koriste u punom kapacitetu.

Treba imati na umu da cena/trošak jeste bitan element, ali ne sme biti jedini pri odlučivanju. Kvalitet obavljanja posla, briga za javni interes i socijalni momenat svakako su elementi koji su veoma značajni za donošenje odluke ovog tipa.

5.5.3 Eksterno pružanje usluga – kupiti

Eksterno pružanje usluga podrazumeva da se usluge kupuju po tržišnim uslovima, primera radi od drugih pravnih ili privatnih lica. Eksterna nabavka je uglavnom bolje i ekonomičnije rešenje u slučaju maksimalne potražnje, izuzetnih zahteva ili neobičnih potreba. Eksterna nabavka može imati sledeće karakteristike:

- LS kupuje usluge od treće strane (npr. od privrednog društva, organizacije civilnog društva itd.);
- cene se tržišno određuju – obično se primenjuje u oblastima u kojima postoji više dobavljača koji izražavaju interesovanje za pružanje usluge;

- ne postoji potpuna opštinska kontrola nad sprovođenjem usluga – glavna razlika između eksternog pružanja i osnivanja izdvojenog tela (*spin-off*). U ovom slučaju LS nema nikakvu direktnu ulogu u upravljanju, na primer privatnom kompanijom, i ne interesuju je operativni troškovi te privatne kompanije. Interesi LS obezbeđeni su ugovorom potpisanim sa pružaocem usluga i okrenuti ka troškovima, kvalitetu i nivou pružene usluge (sam model je orijentisan na ishod);
- nema vlasničke uloge, pa prema tome nema ni zabune oko vlasništva;
- odgovornost: podrazumeva se da LS snosi krajnju odgovornost, jer se uvek radi o pružanju usluge namenjene javnosti/građanima, prema kojima, bez obzira na postojanje ugovora sa pružaocem usluga, krajnju odgovornost snosi LS, odnosno lokalna vlast. Na primer, neko može da smatra opštinu odgovornom ukoliko su mu u saobraćajnom udesu nanete povrede vozilom privatne prevozne kompanije koja je unajmljena. Međutim, opština može da koristi ugovorno pravo da refundira troškove od treće strane. Treba imati na umu da mogu nastati ogromni troškovi odštete (međutim, troškovi mogu nastati i ako štetu načini vozilo LS).

5.5.4 Eksterno pružanje usluga u kontekstu Srbije (javne nabavke)

Postoje tri glavne kategorije naručilaca javnih nabavki:

- državna javna preduzeća,
- zdravstvo i socijalna zaštita, i
- LS i javna preduzeća.

Imajući u vidu visok nivo realizacije ukupne vrednosti javnih nabavki, može se zaključiti da nabavke LS i lokalnih javnih preduzeća često direktno opredeljuju privredni razvoj i zaposlenost u jednoj LS, posmatrano iz perspektive toga šta će se nabavljati, na koji način i po kojim cenama. Unapređenje javnih nabavki postaje jedan od važnih zadataka LS zbog toga što omogućava ostvarivanje drugih strateških ciljeva, kao što su neutralisanje negativnih efekata ekonomske krize, privlačenje stranih ulaganja i razvoj lokalne privrede i zapošljavanje.⁹⁸

Iz navedenih razloga se prilikom sprovođenja javnih nabavki moraju uzeti u obzir različiti faktori i kriterijumi, a ne samo najniža kupovna cena. Sveobuhvatno određivanje cilja omogućava da se uključe svi troškovi u vezi sa predmetom nabavke nastali tokom njegove eksploatacije (recimo, utrošak energije, kvarovi i troškovi servisiranja), s jedne strane, kao i svi pozitivni efekti za LS, kao što su efekti zapošljavanja, jačanja konkurentnosti lokalnih preduzeća, a koji donose koristi u dužem vremenskom periodu.⁹⁹

98 Unapređenje sistema javnih nabavki u Srbiji kao odgovor na svetsku ekonomsku krizu (nepotpisana analiza na internet prezentaciji Uprave za javne nabavke).

99 Ibid.

Ukoliko se eksterno pružanje usluga pokaže kao najadekvatnije rešenje, pristupa se postupku pokretanja javne nabavke. Principi ekonomičnosti, efikasnosti i efektivnosti predstavljaju osnovni putokaz, čijim se poštovanjem postiže **svrsishodnost javnih nabavki**.¹⁰⁰

Lokalne samouprave često imaju poteškoća da jasno definišu kriterijume za procenu vrednosti nabavke, kao i samu svrsishodnost. Drugim rečima, čak i u dobro urađenom planu javnih nabavki nedostaje detaljno obrazloženje opravdanosti javnih nabavki, koje su naručioci obavezni da donose na godišnjem nivou.¹⁰¹

Ciljevi postupka javne nabavke

Pravilnik o sadržini akta kojim se bliže uređuje postupak javne nabavke¹⁰² nalaže da naručilac internim aktom bliže uređuje ciljeve postupka javne nabavke (celishodnost i opravdanost, ekonomično, efikasno i transparentno trošenje javnih sredstava, efektivnost, obezbeđivanje konkurencije i jednak položaj svih ponuđača). Ukoliko bi nadležne službe naručilaca pristupale pri planiranju nabavki u skladu sa savetima i **kriterijumima koje definiše pomenuti pravilnik**, svrsishodnost nabavki ne bi bila dovedena u pitanje.

5.5.5 Izdvojena (*spin-off*) tela

Izdvojena (*spin-off*) tela mogu imati različite oblike, a u kontekstu LS u Srbiji najčešće je reč o javnim preduzećima čiji je osnivač LS. Razlozi za formiranje ovakvih tela mogu biti različiti, a najčešće je reč o nemogućnosti LS da sama, oslanjajući se na sopstvene kapacitete, pruži određenu uslugu. Osnivanjem izdvojenih tela LS ima kontrolu nad sprovođenjem usluga, što je velika prednost jer je LS i njihov formalni vlasnik – LS je osnovala preduzeće i najčešće je vlasnik imovine, dok je javno preduzeće korisnik. Glavni razlog za ovakvu preporuku jeste bolja zaštita javnog interesa. **Negativna strana** je to što postoji mogućnost da ovakva tela (na primer javna preduzeća) služe za zapošljavanje kadra koji ne mora uvek biti adekvatan u smislu kvalifikacija i kompetencija ali je podoban u političkom smislu, čime se otvara prostor za korupciju.

Dodatni izazovi koji mogu postojati sa ovakvim tipom tela su mnogobrojni.

- Manjak kontrole (strateške i operativne) – ukoliko se strategija i poslovanje potpuno prepuste, onda LS imaju ograničenu mogućnost da utiču na proces koji i pored toga i dalje poseduju. Opštinske

100 Erceg, V. Svrsishodnost javnih nabavki – značaj i definisanje. Beograd: Program Evropske unije „Podrška civilnom društvu 2013“ za Srbiju, 2015.

101 Prema Zakonu o javnim nabavkama, naručilac (što može biti LS) u obavezi je da donese godišnji plan javnih nabavki, koji sadrži: redni broj javne nabavke, predmet javne nabavke, procenjenu vrednost javne nabavke, vrstu postupka javne nabavke, okvirni datum pokretanja postupka, okvirni datum zaključenja ugovora, okvirni rok trajanja ugovora.

102 Pravilnik o sadržini akta kojim se bliže uređuje postupak javne nabavke („Službeni glasnik RS“, br. 106/2013).

regulatorne i nadzorne moći postaju neznatne. U većini LS neophodan je dodatni napor, i u političkom i u regulatornom smislu, da se poveća nadzor lokalnih skupština nad radom javnih preduzeća i drugih javnih organizacija i ustanova, korisnika lokalnog budžeta.

- Imajući u vidu da se često u odbore ovakvih tela postavljaju predstavnici LS, treba stalno imati na umu da ti predstavnici treba da imaju širu sliku (da se ne fokusiraju samo na svoj sektor i delokrug posla) i da prioritet treba da bude unapređenje pružanja usluga, a ne pojedinačni interes, kao da i ti predstavnici treba da imaju komercijalno, odnosno iskustvo iz privrede i pružanja usluga.
- U vezi sa prethodno rečenim, trebalo bi da postoji i jasno razumevanje vlasništva – dakle da se ostavi dovoljna sloboda preduzeću, a da odgovornost za zastupanje vlasničkih interesa odnosno interesa LS i sam razvoj preduzeća ostanu na političarima. Postoji i mogućnost da s vremenom predstavnik LS počne da zastupa interese preduzeća umesto interesa da se dati posao ili usluga obavlja odnosno pruža na kvalitetan način, te se iz svih navedenih razloga mora dobro promisliti pre nego što se uđe u ovakav odnos.

5.5.6 Koncesije i javno-privatna partnerstva

Počeci razvoja koncesionarstva u Srbiji datiraju još iz 19. veka,¹⁰³ što znači da to nije sasvim nepoznata praksa na ovim prostorima. Svrha koncesije je da doprinese bržem razvoju, kroz ulaganja, koja u slučaju kada je koncesionar strano lice predstavljaju oblik stranih ulaganja. Sam predmet koncesija i javno-privatnog partnerstva (JPP) propisan je Zakonom o javno-privatnom partnerstvu i koncesijama.¹⁰⁴

Javno-privatno partnerstvo je dugoročna saradnja između javnog i privatnog partnera radi obezbeđivanja finansiranja, izgradnje, rekonstrukcije, upravljanja ili održavanja infrastrukturnih i drugih objekata od javnog značaja i pružanja usluga od javnog značaja, koje može biti ugovorno ili institucionalno.

Kod koncesija i JPP vrlo je važno **uvek voditi računa o mogućnosti doslednog i efikasnog sprovođenja javnog interesa** u odnosu na interese aktera iz drugih sektora. Ovo znači da je krajnja odgovornost uvek na LS – naročito ako je situacija takva da ranije nije bilo iskustava – zbog čega sklapanju ugovora o JPP treba prići krajnje oprezno.

103 Tačnije iz 1859. godine, kada je francusko društvo za eksploataciju rudnika Majdanpek dobilo vrstu koncesije u trajanju od 30 godina, a prvi ugovor o koncesiji zaključio je nešto kasnije i Grad Beograd sa jednom italijanskom firmom o obavljanju tramvajskog saobraćaja. Primera u Srbiji ima još iz perioda početka dvadesetog veka, ali je zanimljivo da nakon Drugog svetskog rata pa sve do devedesetih godina prošlog veka u Jugoslaviji nije bilo koncesija. Izvor: Knežević, M. *Značaj koncesija za strana ulaganja u Republici Srbiji*. Beograd: Ekonomski horizonti, 2010, 12 (1), str. 91.

104 Zakon o javno-privatnom partnerstvu i koncesijama („Službeni glasnik“, br. 88/11, 15/16 i 104/16).

Prevažodni razlog za oprez kad je u pitanju biranje javnog partnera jeste postojanje jasnog i neprikrivenog motiva za sticanjem profita kod privatnog partnera. Privatni partner u JPP nikada ne ulazi zbog javnog interesa i učiniće sve da svoj interes obezbedi do maksimuma. Javni partner, pri tome, uvek snosi odgovornost prema građanima za pružanje javnog servisa (npr. javno osvetljenje, čistoća javnih površina). Rizik za LS se, osim toga, nalazi i u nivou stručnih i pregovaračkih kapaciteta lokalnih službenika i tehničkog osoblja da ravnopravno učestvuju kako u procesu pripreme JPP, tako i u potonjim procesima praćenja i upravljanja ugovorom, uvek i svuda štiteći javni interes i „nastojeći da obezbede dodatni kvalitet za novac“¹⁰⁵ koji je izdvojen kroz JPP. Opštine, pa i gradovi u Srbiji se u tom smislu razlikuju u velikoj meri, te je pre bilo kakvog koraka ka JPP potrebno sprovesti odgovarajuće unutrašnje procese i analize koji bi pokazali njegovu opravdanost.

5.6 Međuopštinska saradnja

Prilikom uspostavljanja bilo kakvog oblika saradnje LS bi trebalo da odgovore na određena pitanja i donesu odluke zasnovane na konkretnim podacima (npr. koje mogućnosti stvara dati vid saradnje, koje su koristi od tog vida saradnje, da sprovedu finansijsku analizu uz procenu visine i strukture prihoda i rashoda, da identifikuju sve potencijalne rizike).

5.6.1 Prilike

Uspostavljanje zajedničke saradnje dovodi i do smanjenja troškova, kako usled zajedničkog finansiranja, tako i usled smanjenja troškova po jedinici i omogućenja ekonomije obima, a posebno je pogodno iz perspektive upotrebe novijih tehnologija, koje verovatno samostalno ne bi mogle da priušte. Prilikom pokretanja ovakve vrste partnerstva važno je da postoje iste ili slične potrebe između dve LS (da sa istim ili sličnim ciljem ulaze u poduhvat odnosno saradnju).

Dugoročni pozitivni efekti koji mogu proizaći iz saradnje između dve ili više LS jesu: pozitivan uticaj na praksu upravljanja uopšte; razvija se volja svake pojedinačne LS za saradnjom sa drugim javnim, privatnim i drugim organizacijama; podstiče se profesionalizam – kroz odgovornost za obavljanje posla, koja je u tom slučaju podeljena; smanjenjem opterećenja ili fokusiranošću na manje izazove koji su postojali rukovodstvu se daje mogućnost da se usmeri na strateške ciljeve; razvija se osećaj solidarnosti među partnerskim LS.

105 Araújo, S., Sutherland D. Public-Private Partnerships and Investment in Infrastructure. Paris: OECD Economics Department Working Papers, No. 803, 2010.

5.6.2 Rizici

Postoje i određeni rizici koje donosi saradnja između LS (teritorijalna udaljenost, složenost procesa dolaženja do odluka i sprovođenja aktivnosti, nespremnost da se delegira i/ili da se podeli politička moć, generalni sistem kontrole). U nastavku je izvod iz jedne publikacije koja je usmerena na međuopštinsku saradnju.¹⁰⁶

” Rizici međuopštinske saradnje

*Prvi i osnovni uslov za uspostavljanje efikasne međuopštinske saradnje predstavlja postojanje jasno **definisano** zajedničkog interesa opština za stupanje u aranžmane međuopštinske saradnje.*

*Uspostavljanje efikasne međuopštinske saradnje zahteva takođe i **postojanje liderstva** u jednoj od lokalnih samouprava koji bi pokrenulo proces međuopštinske saradnje, kao i **postojanje kulture i tradicije saradnje** među jedinicama lokalne samouprave.*

Međutim, u praksi je pored navedenih faktora sve značajnije postojanje spoljnih podsticaja za uspostavljanje međuopštinske saradnje koju može inicirati centralna vlast, ali i regionalni i nadnacionalni nivo vlasti, kao što je EU.¹⁰⁷

*Ne treba zaboraviti da je ključni argument za uspostavljanje dobrovoljne saradnje **isplativost**, ali treba uzeti u obzir da je takođe moguće da administracija međuopštinske saradnje može udvostručiti administraciju u pojedinim lokalnim samoupravama, čime se **povećavaju ukupni troškovi**. Pored toga, u dosadašnjoj praksi koja se odnosi na uspostavljanje i funkcionisanje međuopštinske saradnje identifikovane su brojne prepreke za uspostavljanje i razvoj međuopštinske saradnje, obično uzrokovane nedostatkom kapaciteta lokalnih samouprava za uspostavljanje međuopštinske saradnje ili nedostatkom kvalitetne komunikacije sa drugim lokalnim samoupravama.*

*Jedna od identifikovanih prepreka koja se često navodi jeste **nedostatak poverenja**. Pouzdani partnerski odnosi su od suštinskog značaja kada je u pitanju saradnja sa drugim opštinama, ali eventualni nesporazumi u prošlosti mogu da deluju destimulišuće na razvoj međuopštinske saradnje.*

Poverenje se gradi s vremenom, međutim, insistiranje na ugovornim odnosima i vođenje dobro

106 Avlijaš, S., Knežević, I. Modeli međuopštinske saradnje u EU i mogući podsticaji za razvoj u Srbiji. Beograd: Stalna konferencija gradova i opština, 2010, dostupno na http://www.skgo.org/upload/files/Analiza_modeli_MOS_u_EU_i_moguci_podsticaji_za_razvoj_u_Srbiji_web.pdf

107 Ibid

pripremljenih i direktnih pregovora najbolji je način da jedna opština obezbedi ravnopravan tretman u međupštinskoj saradnji.

*Sledeća prepreka u uspostavljanju međupštinske saradnje jeste **strah od gubitka nadležnosti**/kontrole u pojedinim oblastima. Stupanjem u proces međupštinske saradnje u formi stalnih tela međupštinske saradnje i prenošenjem određenih nadležnosti za vršenje javnih usluga neminovno se javlja strah od gubitka kontrole nad nadležnostima koje im pripadaju.*

***Strah od gubljenja identiteta** je takođe identifikovan u literaturi koja se bavi međupštinskom saradnjom jer pojedine opštine smatraju da kroz proces međupštinske saradnje gube jedinstvenost i identitet.*

Na kraju, postoji uverenje manjih lokalnih samouprava da veće gradske opštine imaju uvek veće koristi od međupštinske saradnje u odnosu na ostale lokalne samouprave. Zato uvek treba insistirati na partnerskim odnosima koji su bazirani na jednakosti, bez obzira na veličinu opštine, kao i na aktivnom učešću u definisanju svakog dela saradnje. “

5.6.3 Organizacija međupštinske saradnje

Lokalne samouprave, kao i preduzeća, ustanove i druge organizacije čiji je osnivač LS, imaju mogućnost da saraduju i udružuju se radi ostvarivanja zajedničkih ciljeva, planova i programa razvoja, kao i drugih potreba od zajedničkog interesa.¹⁰⁸ Takođe, Zakon o regionalnom razvoju¹⁰⁹ kao jedan od svojih ciljeva podsticanja regionalnog razvoja navodi podsticanje međupštinske, međuregionalne, prekogranične i međunarodne saradnje u pitanjima od zajedničkog interesa. I drugi zakoni predviđaju uspostavljanje saradnje među zajednicama, kao što su na primer Zakon o socijalnoj zaštiti¹¹⁰ ili Zakon o komunalnim delatnostima¹¹¹ (na primer, dve ili više LS mogu sporazumom urediti zajedničko obezbeđivanje obavljanja komunalnih delatnosti kada na efikasnost i ekonomičnost upućuju rezultati studije opravdanosti zajedničkog obezbeđivanja komunalnih delatnosti).¹¹² Modeli saradnje su različiti u zavisnosti od toga da li je pojedina uprava u mogućnosti da samostalno obavlja predviđene poslove ili, primera radi, veću korist donosi zajedničko vršenje tih poslova.

108 Mogu osnivati i svoje asocijacije, recimo za zastupanje interesa svog članstva pred državnim organima itd. Na osnivanje i rad asocijacija LS primenjuju se odredbe zakona kojim se uređuje osnivanje i rad udruženja.

109 Zakon o regionalnom razvoju („Službeni glasnik RS“, br. 51/2009, 30/2010 i 89/2015 – dr. zakon).

110 Član 7 Zakona o socijalnoj zaštiti („Službeni glasnik RS“, br. 24/2011).

111 Zakon o komunalnim delatnostima („Službeni glasnik RS“, br. 88/2011 i 104/2016).

112 Izradi studije opravdanosti pristupa se kada predsednici opština odnosno gradonačelnici nalože izradu studije opravdanosti.

U pojedinim slučajevima je najefikasnije kada se saradnja jedne ili više LS upotpuni ostvarivanjem saradnje sa pružaocima usluga privatnog sektora, ali svaki taj slučaj treba dobro analizirati zbog potencijalnih rizika po ostvarivanje javnog interesa.

S obzirom na to da u Srbiji još uvek nije zaživela saradnja između LS u ovom smislu, u nastavku su predstavljeni takvi modeli koji postoje u EU.

Modeli međuopštinske saradnje u Evropskoj uniji

U EU se izdvajaju četiri osnovna modela međuopštinske saradnje.¹¹³ Iako ovako formalni oblici međuopštinske saradnje ne postoje u Srbiji, trebalo bi ih razmotriti radi budućeg planiranja i razvoja međuopštinske saradnje.

Poluregionalne uprave predstavljaju oblik međuopštinske saradnje u formi stalne organizacije na koju su opštine prenele mandat odlučivanja u oblasti planiranja i koordinacije lokalnih politika u jednom ili više sektora (prostorno planiranje, planiranje socioekonomskog razvoja, javni prevoz, hitne službe, distribucija vode i odlaganje otpada).

Stalna organizacija za zajedničko pružanje javnih usluga nastaje kada opštine i eventualno neke državne institucije prenesu pravo odlučivanja u određenim oblastima, a može funkcionisati i kao agent na osnovu uputstva opština uključenih u međuopštinsku saradnju.

Sporazum o saradnji u pogledu pružanja usluga (učesnici su sklopili formalni sporazum o saradnji u pružanju usluga bez uspostavljanja stalne zajedničke organizacije).

Forum/platformu za planiranje čine labavo povezane mreže opština i drugih javnih ili privatnih aktera uključenih u planiranje i koordinaciju lokalnih politika.

113 Hulst, R., Montfort, A. (eds). Inter-municipal cooperation in Europe. Amsterdam: Springer Netherlands, 2007, str. 224–232.

5.7 Administracija

5.7.1 Ljudski resursi

Potreba za motivisanim i profesionalnim kadrom na lokalnom nivou dolazi iz više razloga. Građani shvataju da LS i njena tela treba da služe prevashodno da bi oni sami ostvarili svoja prava i da bi im LS pružile adekvatne usluge, te zato postavljaju zahteve. Imajući to u vidu, i rukovodstvo i zaposleni u LS trude se da pružaju ove usluge na što efikasniji i transparentniji način, što je nemoguće bez adekvatnog stručnog kadra. Kada u celokupni kontekst uključimo i poslovni sektor, koji je po svojoj prirodi još zahtevniji i dodatno kritički nastrojen, potreba za razvijanjem kadrova i postojanjem adekvatnog sistema upravljanja na lokalnu postaje neminovnost.

Kadrovski plan

Upravljanje ljudskim resursima u LS treba da započne donošenjem realnog kadrovskog plana koji će obuhvatiti analizu postojećeg stanja i strukturu zaposlenih prema broju i kvalitetu (zaposleni na određeno ili neodređeno vreme i angažovani po ugovoru), razliku između postojećeg i potrebnog broja zaposlenih, vremensku dinamiku potrebe za novim kadrom u planskom periodu, potrebu za dodatnim kadrom usled povećanja obima posla, potrebu za dodatnim kadrom za koji se zahtevaju kvalifikacije koje nisu predviđene postojećim pravilnikom o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji poslova (kod uvođenja novih poslovnih procesa) i višak kadra po pojedinim organizacionim jedinicama.

Usvajanje ovakvog plana predstavlja okvir kojim se daje legitimitet za sva buduća zapošljavanja. Pošto se donosi na godišnjem nivou, kadrovski plan sa sobom može nositi rizik od uticaja političkih ambicija rukovodstva i partijskog zapošljavanja. Zbog toga je važno da analiza potreba iskazanih u kadrovskom planu jasno prati ambicije iskazane u planovima rada LS i njenih organizacionih jedinica, kako bi se zapošljavanje opravdalo realnim potrebama, a ne samo finansijskim pokrićem. Efikasnost planiranja ljudskih resursa trebalo bi da se ocenjuje time da li su rezultati uvođenja te funkcije ostvareni uz razuman utrošak ukupnih raspoloživih resursa (finansijska analiza, da li je postignuta svrha planiranja, uticaj uvođenja funkcije planiranja na ukupno poboljšanje performansi lokalne administracije).

Danijela Petković
lokalna samouprava Aleksinac

5.7.2 Organizacija

Potreba za unapređenjem rada i povećanjem efikasnosti LS u promenljivom i dinamičnom radnom okruženju u kom one funkcionišu mora da bude utemeljena u organizaciji samih LS i da je podrži sistematski pristup – od stvaranja zakonodavnog okvira koji prepoznaje strukturnu i funkcionalnu organizaciju LS do uvođenja novih procesa rada, struktura, tehnologija i promovisanja i negovanja vrednosti kojima se vodi savremena LS. U tom smislu, organizaciji LS možemo pristupiti iz dva ugla:

- jedan koji se odnosi na hijerarhijski/planski nivo (u smislu jasne linije odgovornosti), i
- drugi koji se odnosi na funkcionalni nivo, koji definiše jasne korake u postojećim procesima, radne procedure/korake, međuzavisnost procesa/procedura i način koordinacije i komunikacije potreban za njihovo sprovođenje.

Organizacija (hijerarhijski/planski nivo)

Prilikom organizacije rada LS primenjuje se isključivo pravilo prezumpcije nadležnosti, odnosno svaki organ LS vrši poslove u okviru svoje nadležnosti utvrđene zakonom i statutom i za obavljanje svojih poslova snosi objektivnu odgovornost.

Vrlo je bitno istaći pravno relevantnu činjenicu da između organa LS postoji decidno i jasno određena hijerarhija odgovornosti u obavljanju poslova i vršenju nadzora.

Jovica Pešić
lokalna samouprava Doljevac

Za primenu funkcionalnog plana mogu se koristiti različite tehnike i alatke u cilju jasnog definisanja odgovornosti/procedure za sprovođenje određenog zadatka. Jedna od alatki koju bi LS mogle da koriste je takozvana RACI matrica (*responsible* = odgovoran za operativno izvršenje/sprovođenje zadatka; *accountable* = odgovoran – onaj ko delegira zadatak i odobrava ga; *consulted* = konsultovan, podrazumeva dvosmernu komunikaciju; *informed* = onaj ko biva informisan, podrazumeva jednosmernu komunikaciju).

Interna kontrola

Princip interne kontrole u organima LS primenjuje se kroz poslove interne revizije i budžetske inspekcije, koji vrše inspeksijski nadzor i internu reviziju direktnih i indirektnih korisnika budžeta, javnih preduzeća i ustanova čiji je osnivač LS, kontrolu primene zakona u oblasti materijalno-finansijskog poslovanja i namenskog i zakonitog korišćenja budžetskih sredstava, kao i kroz ocenu sistema interne kontrole.

Utvrđivanje nadležnosti organa i podela odgovornosti za obavljanje poslova je neminovna, jer bi u protivnom došlo do nesavesnog, nezakonitog i neodgovornog obavljanja poslova, po principu „nisam odgovoran, to nije u mojoj nadležnosti“. Odgovornost za obavljanje poslova je uspostavljena i u slučaju kada ovlašćeni službenik u ime OU predlaže donošenje predloga (nacrt) odluke koju nadležni organ (skupština ili opštinsko veće) treba da usvoji i na takvom aktu neophodni su potpis tog službenika, zatim rukovodioca službe i načelnika uprave.

Jasmina Lapčević
lokalna samouprava Blace

5.7.3 Administrativne tehnike

Administrativne tehnike koje se koriste u poslovanju organa LS mogu biti od velikog značaja za pružanje pravovremenih, transparentnih i tačnih informacija. Administrativnost u ovom smislu ne sme se poistovetiti sa birokratijom, jer adekvatne administrativne tehnike zapravo treba da ublaže birokratizam svojom sistematičnom uređenošću i profesionalnim kadrom, koji je u funkciji interesa građana (a uz poštovanje kriterijuma kao što su transparentnost, dostupnost i poverljivost). Uredba o kancelarijskom poslovanju organa državne uprave¹¹⁴ uređuje sistem kancelarijskog poslovanja i odnosi se i na organe LS kada vrše poverene poslove.

Administrativne procedure

Propisi i praksa administrativnih procedura regulišu opšteprihvaćene pojmove: podnesak, akt, prilog, predmet, dosije, fascikla, rokovnik, registarski materijal, arhivska građa, prijemna kancelarija, pisarnica, arhiva i arhivski depo. Efikasnost administrativnih tehnika uslovljena je efikasnošću koja podrazumeva kvalitetan kadar angažovan na administrativnim poslovima i savremenu informacionu tehnologiju. Administrativne tehnike podrazumevaju odmerene procedure i procese sa što manje birokratskog pristupa kao preduslov za efikasnu administraciju.

Administrativne procedure podrazumevaju kompletnost, sistematičnost, saradnju i koordinaciju u obradi predmeta, posebno u pripremi bitnih odluka, uspostavljanjem mreže aktivnosti sa različitih položaja i jasno definisanom centralnom pozicijom.

S obzirom na inovacije u informacionim tehnologijama, treba sagledati potrebu da se propisi o administrativnom poslovanju izmene i prilagode kako bi se doprinelo pojednostavljivanju administrativnih procedura a istovremeno povećali efikasnost i kvalitet administracije.

114 Uredba o kancelarijskom poslovanju organa državne uprave („Službeni glasnik RS“, br. 80/92, 45/2016 i 98/2016).

Kvalitet i efikasnost administrativnih tehnika podrazumevaju princip transparentnosti, odnosno dostupnosti svih informacija građanima, uz obaveznu zaštitu podataka o ličnosti.

Pitanje zaštite podataka ne podrazumeva samo jasno definisan sistem ko može imati pristup kojim registrima i ko ima pravo uvida u poverljiv materijal već i jasno definiše šta spada u materijal sa klauzulom poverljivosti, jer se ova klauzula u praksi često zloupotrebljava.

Efikasnost administracije i transparentnost su u direktnoj vezi, pa je neophodno korišćenje svih raspoloživih postupaka, a posebno dobro osmišljenih i kvalitetno uređenih internet prezentacija LS. Treba obezbediti informisanost, učešće i interakciju sa građanima.

Prioritet u administrativnom poslovanju LS treba da budu interesi građana i rešavanje njihovih zahteva.

Maida Kasumović
lokalna samouprava Sjenica

5.7.4 Nadzor administracije

Nadzor administracije je širok pojam i može se posmatrati kroz različite oblasti. Ono što je neupitno jeste to da nadzor mora da postoji na različitim nivoima (posebno zbog toga što je uključen i politički element) kako ne bi dolazilo do zloupotrebe vlasti i resursa.

Nadzor administracije

Sam pojam nadzora administracije državnih, pokrajinskih, regionalnih i opštinskih struktura vlasti i administracije odnosi se na širok spektar kontrole na svim nivoima koju vrše unapred određene nadzorne institucije. Nadzor (kontrola) vrši se na osnovu tačno i precizno određenih raspodela odgovornosti, koje moraju biti u skladu sa zakonom koji donosi najviši državni organ (Narodna skupština RS, na predlog Vlade) kao i sa svim podzakonskim aktima koji se donose i usvajaju na pokrajinskom, regionalnom i lokalnom nivou.

Tačna i precizna raspodela odgovornosti kao i jasna politička nadležnost administracije osnovni su preduslovi da se kontrola što bolje i kvalitetnije sprovede.

Nadležnosti u LS jasno su definisane u Zakonu o lokalnoj samoupravi i Zakonu o radu. Osnovnim podzakonskim aktom opštine (statutom) preciznije su definisani funkcionisanje LS i raspodela nadležnosti na lokalnom nivou. Budžet opštine, funkcionisanje organa LS, zatim sistematizacija radnih

mesta, zapošljavanje novog kadra, imovinsko funkcionisanje u opštini, građevinski i kapitalni poslovi u opštini predmet su direktne ili indirektno revizije – kontrole. U svim ovim oblastima moguće je sprovesti kontrolu samo ako su unapred tačno i precizno određene nadležnosti i obaveze.

Opštinska administracija je više pod direktnom kontrolom opštinskih revizorskih institucija (inspekcije, opštinski sudovi, interna revizija), dok indirektnu reviziju sa državnog nivoa sprovode državna tela koja se obrazuju u Narodnoj skupštini (odbori, agencije, DRI) ili ih Vlada preko ministarstava obrazuje u inspeksijske službe, agencije, posebna tela.

Za funkcionisanje administracije LS, u smislu zaposlenih u službama LS, preporučljivo je da načelnici odeljenja i načelnik uprave vode računa o efikasnosti rada zaposlenih tako što će uvesti redovne i periodične izveštaje koje će zaposleni dostavljati za određeni vremenski period. Takođe, o zaposlenima se mora voditi evidencija prisutnosti na radnom mestu u cilju što efikasnijeg obavljanja poslova.

Temeljna i detaljna revizija administracije LS koja se sprovodi preko revizorskih tela (a koje obrazuje državna vlast) prolazi finalnu proceduru usvajanjem izveštaja revizorske institucije u lokalnoj i republičkoj skupštini. Iako je indirektna revizija u pitanju, sama po sebi nosi epitet najnezavisnije i najtemeljnije kontrole administracije LS u našoj zemlji.

Nikola Ivanović
lokalna samouprava Ivanjica

5.8 Logistika

5.8.1 Fizička infrastruktura

Fizička infrastruktura je neizostavan element za obavljanje javnih poslova. Konkretno, pod fizičkom infrastrukturom u LS smatraju se: centralna administracija – administrativne zgrade, škole, bolnice, ulice, putevi, trgovi, domovi zdravlja, sportske ustanove, postrojenja za vodosnabdevanje, deponije za odlaganje smeća, bazeni, javni toaleti i drugo.

Planiranje fizičke infrastrukture podrazumeva uzimanje u obzir svih aspekata potrebnih za izgradnju, održavanje i/ili upravljanje pojedinačnim objektom i pripadajućom lokacijom ili fizičkim resursom. Ovo znači da mora postojati efikasna koordinacija između različitih sektora unutar same LS, kao i sagledavanje širih potreba (potreba u odnosu na celokupan region, pa i samu državu). Neefikasno upravljanje administrativnom infrastrukturom može dovesti do izgubljenih resursa i pogrešnih investicija i zato je

neophodno obaviti prethodne analize (na primer, izgradnja škole do koje ne postoje pristupni putevi ili je udaljenost od stanice javnog prevoza prevelika, pa je investicija zahtevna i/ili problematična).

Fizička infrastruktura i logistika (pojmovi)

Centralna administracija (administrativne zgrade) – da bi se posao obavljao kvalitetno, sve javne institucije bi trebalo da budu u jednoj zgradi, kako bi stranka mogla brže i efikasnije da obavi posao. Logistika bi u tom slučaju bila u komunikaciji i koordinaciji sa svim institucijama u cilju efikasnog pružanja informacija zainteresovanim stranama i građanima.

Školske zgrade – održavanje školske zgrade (krećenje, uređenje školskog dvorišta, ogrev kao i obezbeđivanje prevoza za učenike na seoskim područjima).

Bolnice/domovi zdravlja – uređenje javne površine doma zdravlja (krećenje unutrašnjih prostorija, obezbeđivanje prevoza medicinskom osoblju za obilazak terena u pružanju medicinske pomoći).

Sportske ustanove – obezbeđivanje prevoza sportistima, uspostavljanje škole ili akademije sporta za mlađe uzraste i za različite vrste sporta, kao i nagrađivanje mladih uspešnih sportista.

Objekti za slobodno vreme – održavanje objekata za slobodno vreme (teretana na otvorenom, tereni za male sportove i balon-sale).

Ulice, putevi i javni trgovi – izgradnja puteva i javnih trgova i njihovo dalje održavanje (popravke i farbanje klupa, uređenje i održavanje travnatih površina, uređenje trotoara, održavanje javne rasvete).

Vodosnabdevanje – izgradnja i održavanje novih cevovoda, održavanje postojećih, kontrolisanje ispravnosti vode.

Odlaganje kanalizacionih voda – izgradnja i održavanje objekata za prečišćavanje otpadnih voda i izgradnja novih cevovoda.

Lokacija za odlaganje otpada – pružanje odgovarajuće lokacije, kao i samo njeno uređenje i održavanje.

Fikret Sinanović
lokalna samouprava Tutin

5.8.2 Pokretna dobra

Vršenje administracije neminovno podrazumeva i korišćenje odgovarajuće opreme (pokretna dobra/stvari). Pod tim pojmom se podrazumevaju, na primer, različita opštinska vozila, kao što su vozila za održavanje puteva, kamioni za sakupljanje otpada, kancelarijski materijal i drugo. Apsolutno je logično da se dobar deo te opreme nabavlja i održava na centralnom nivou, imajući u vidu da to smanjuje ukupne troškove. S druge strane, treba biti obazriv kod donošenja odluka po ovim pitanjima, u smislu procene da li su uključeni troškovi održavanja, amortizacije (vozila), da li ih je efikasnije kupovati ili iznajmljivati i da li je neko treće lice odgovorno i za pružanje usluge.

Logistika i pokretna dobra

Logistika podrazumeva i odgovarajuću opremu. Kancelarijski materijal i oprema se nabavljaju i održavaju na centralnom nivou, pošto je tako ekonomičnije. Na primer, kad su u pitanju opštinska vozila, osim mogućnosti za otpis amortizacije kroz investicije važno je i da li se vozila koriste na centralnom nivou ili kroz svako odeljenje. Nekada je jeftinije da se trećem licu plati održavanje jer opština nema ljude obučene za održavanje i popravku ili nema garažu. Takođe je važno da opština vodi registar opreme.

Muhamed Abdullahu
lokalna samouprava Preševo

5.8.3 Informacione tehnologije

Razvoj informacionih tehnologija treba da dovede do unapređenja efikasnosti poslovanja. Efikasnost poslovanja bi mogla da se ogleda u automatizaciji procesa, olakšavanju rada ne samo unutar samih LS već i u osavremenjivanju rada javnih preduzeća i ustanova. Korišćenje ovih tehnologija bi direktno uticalo na efikasnije upravljanje svim delatnostima u LS.

Da bi LS efikasno mogle da koriste dostupne informacione tehnologije, potrebno je (pored nabavke softvera i hardvera): omogućiti uvezivanje pojedinačnih radnih jedinica/stanica; jasno definisati odgovornosti, a u skladu sa njima i prava pristupa informacijama i dodeli uloga u sistemu; omogućiti adekvatnu zaštitu sistema i pojedinačnih radnih jedinica; obučiti kadar da koristi i upravlja datom tehnologijom; obratiti pažnju na način skladištenja i bezbednost podataka (odnosi se i na poverljivost i bezbednost podataka u slučaju da se koriste usluge eksternih saradnika i kompanija); održavanje sistema – hardvera i softvera; dostupnost i korišćenje resursa u privatne svrhe.

Informacioni sistem – primer Nove Varoši

Način funkcionisanja informacionog sistema u kontekstu efikasnosti analiziraćemo na primeru OU Nova Varoš. Nabavka opreme (hardvera i softvera) izvršena je nakon sprovedenog postupka javne nabavke. Samo administrator ima pristup svim podacima. Svi zaposleni u OU umreženi su u jedinstvenu domensku mrežu, na kojoj imaju svoje foldere, kojima je pristup otvoren, tako da svi zaposleni mogu pristupiti folderima ostalih kolega. Ovakva postavka stvari svakako sa sobom nosi i određene rizike. Jedan od najvećih je mogućnost da neko pristupi tuđem folderu, prekopira, izmeni ili neovlašćeno prosledi dokumenta. Ukoliko je tehnički izvodljivo, bilo bi poželjno da pristup folderima i izmenama podataka bude omogućen uz saglasnost vlasnika foldera.

Zavođenje, praćenje i arhiviranje predmeta vrši se u elektronskom obliku u programu OPIS. Za razliku od domenske mreže, u ovom programu svaki korisnik ima vlastitu šifru i može unositi samo svoje predmete. Jedino načelnik OU ima pristup svim predmetima, tako da može pratiti ažurnost pojedinih službenika. Ovaj segment je dosta dobro uređen, tako da ima pozitivan uticaj na efikasnost u radu.

Backup (čuvanje) svih podataka vrši se u proseku svakih sedam do deset dana. Ovaj segment bi se mogao unaprediti uvođenjem redovnog, po mogućstvu svakodnevnog čuvanja podataka.

U slučaju hakerskog napada na internet prezentaciju opštine, administrator napad prijavljuje internet provajderu, koji je, prema dosadašnjem iskustvu, te napade relativno brzo neutralisao.

Kada je reč o obuci zaposlenih u korišćenju informacionih tehnologija, ne postoje organizovane i ciljane obuke za zaposlene. Naime, postojeća praksa njihovog samoukog savladavanja sigurno se ne može smatrati adekvatnim načinom usavršavanja. Povremene obuke kompetentnih stručnjaka bile bi neuporedivo bolji način za unapređenje efikasnosti u ovom segmentu.

Milinko Šaponjić
lokalna samouprava Nova Varoš

5.9 Zaključci i preporuke

Lokalne samouprave u Srbiji trebalo bi više pažnje da usmere na ciljano delovanje koje se ne zasniva samo na sprovođenju zakona – jer se to podrazumeva – već na uspostavljanju razvojnih ciljeva i delovanja tako da su propisi i zakoni samo sredstvo za postizanje tih ciljeva. Drugim rečima, ciljevi se moraju meriti u svim svojim fazama sprovođenja, dok bi se delovanje LS i lokalni propisi mogli prilagođavati ukoliko se ispostavi da se postavljeni ciljevi ne ispunjavaju. Ovakvim delovanjem LS mogu postići efikasnost kojom se doprinosi boljem kvalitetu pružanja usluga. Nadalje, razvojni procesi na lokalnom nivou moraju biti praćeni jačanjem odgovarajućih lokalnih institucija i njihovih ljudskih, tehničkih i organizacionih kapaciteta, kao i razvojem novih ili unapređivanjem postojećih lokalnih pravno obavezujućih procedura i pravila, koji bi uredili međusobne odnose svih relevantnih aktera koji učestvuju u planiranju, realizaciji i upravljanju lokalnim razvojem.

U nastavku je dat prikaz ključnih zaključaka i preporuka za unapređenje ove oblasti.

- Veličina LS u Srbiji se drastično razlikuje, te sve LS imaju slične zadatke ali ne i jednake mogućnosti da te zadatke ispune. Razmatranje teritorijalne korekcije kao i uvođenje multitipskih LS (nasuprot monotipskih) jedno je od rešenja ujednačavanja nivoa pružanja usluga. Takođe, prenos nekih nadležnosti na nivo ispod mesne zajednice, posebno u većim LS, može poboljšati pružanje usluga u ruralnim područjima.
- Dodatni naponi u sledećim oblastima svakako bi trebalo da poboljšaju efikasnost LS i način pružanja javnih usluga:
 - redovna istraživanja zadovoljstva korisnika usluga,
 - dosledno uvođenje e-uprave,
 - uvođenje korporativnog upravljanja i upravljanja kvalitetom u javnim preduzećima.
- Planiranje je veliki izazov i na nacionalnim i na lokalnom nivou. Potrebno je uvesti efikasne, sveobuhvatne mehanizme koji imaju na raspolaganju jednostavne alate za koordinisano planiranje i realizaciju zadataka. Uspostavljenjem odgovarajućih lokalnih mehanizama uredilo bi se strateško planiranje, koordinacija i komunikacija unutar samih LS. Prilikom buduće razrade ovih mehanizama, pažnju treba usmeriti na to da:
 - ovaj sistem treba da bude sveobuhvatan, odnosno svi njegovi bitni elementi moraju biti koordinisani i međusobno povezani,
 - alat za planiranje i praćenje treba da bude što jednostavniji (između ostalog, da bi donošenje odluka bilo što efikasnije i delotvornije), a ti jednostavni instrumenti i alatke (organizacioni dijagrami,

dijagrami funkcija) mogu se koristiti kako bi odgovornosti u procesu upravljanja bile prikazane transparentno i razumljivo,

- planiranje i upravljanje nisu jednokratni poduhvati, oni predstavljaju proces koji se stalno mora revidirati.

- U teoriji, izrada budžeta LS prema programskoj klasifikaciji deluje jednostavno, ali u praksi ona predstavlja proces za koji su nekada potrebne i godine kako bi se u potpunosti usvojio. Programski budžet podrazumeva definisanje jasnih odgovornosti (svih učesnika), nadležnosti za sprovođenje programa/aktivnosti, kao i jasne procedure za izveštavanje o postignutim očekivanim rezultatima odnosno ciljevima. Uspostavljanje jasne veze između angažovanih resursa i očekivanih odnosno postignutih rezultata osnova je ovog načina izrade budžeta. Osnovno težište u ovom modelu izrade budžeta stavlja se na rezultate odnosno ciljeve koje želimo da postignemo angažovanjem materijalnih i ljudskih resursa.

- Identifikovan problem je i selektivna primena poslova, posebno poverenih. Naime, iako su LS zakonom obavezane da ih obavljaju, mnogi poslovi se ne sprovode usled nedostatka resursa, obično ljudskih, ali i finansijskih.

- Obavljanje i finansiranje poslova nemoguće je razdvojiti jer su to procesi koji se moraju posmatrati i sprovesti zajedno – poslovi se mogu obavljati samo ukoliko su za njih obezbeđena neophodna sredstva. Ukoliko centralna vlast postavlja određene zahteve prema LS, onda bi trebalo da obezbedi i neophodna finansijska sredstva za obavljanje tih zahteva.

- Što se tiče pružanja usluga – interno ili eksterno, odnosno procesa donošenja odluke da li je nešto efikasnije napraviti ili kupiti (iako nije lako reći koji je model najbolji za jednu LS), trebalo bi se voditi sledećim smernicama:
 - ukoliko ne postoji funkcionalno tržište za određene usluge, postoji opasnost da jedan privatni dobavljač zloupotrebi tržišnu poziciju i pokuša da ostvari monopol,
 - eksterna nabavka je uglavnom bolja i ekonomičnija u slučaju maksimalne potražnje, izuzetnih zahteva ili neobičnih potreba, dok je kod stalnih uslova najbolje koristiti opštinske resurse (i može uspeti samo ukoliko postoji aktivno tržište),
 - samo jasna pravila nabavki, koja su dogovorena unapred, mogu obezbediti dovoljnu konkurenciju,
 - prednosti i mane izdvojene kompanije trebalo bi precizno predstaviti i proceniti (posebno imajući u vidu da je na kraju LS odgovorna za te poslove). LS može garantovati autonomiju izdvojenoj kompaniji (koja je preko potrebna kako bi funkcionisala kao biznis) samo uz jasno definisanu vlasničku strategiju.

- Upravljanje javnom imovinom još uvek je na nedovoljno razvijenom nivou. Jedan od razloga za ovakvu situaciju jeste nedostatak lokalnih procedura koje će regulisati i usmeravati napore, bez obzira na promene u rukovodstvu prilikom lokalnih izbora.
- Međuopštinska saradnja ima veliki potencijal za efikasan rad LS. Iako su prepoznate mnoge dobre strane ovakvog načina saradnje, neophodno je da lokalna zajednica bude upoznata i sa svim rizicima. Većinu prethodno pominjanih rizika moguće je svesti na minimum uz postavljanje odgovarajućih organizacionih procedura i procesa (npr. da se odluke donose nesmetano i u razumnom roku).
- Problem partokratije se smatra jednim od osnovnih problema koji su u direktnoj vezi sa poboljšanjem principa efikasnosti (kao i odgovornosti).
- Osnovu uspešnosti jednog tima, u ovom kontekstu jedne LS, čine ljudi koji u njoj rade. Treba stalno imati na umu da je mnogo lakše sprovesti reforme i unapređivati rad LS kada su zaposleni u LS adekvatno motivisani i kada se u njihov razvoj ulažu finansijska i druga sredstva.



Zahvalnica

Publikacija „Dobro upravljanje na lokalnom nivou – Iskustva iz Srbije“ predstavlja rezultat dvogodišnjeg rada na izgradnji kapaciteta za dobro upravljanje u opštinama, čijoj izradi su doprineli partneri kao i sami učesnici i učesnice programa obuke.

Ovom prilikom, zahvaljujemo se:

- **dr Mirjam Štreker**, konsultantkinji za dobro upravljanje iz Recht & Governance, iz Berna u Švajcarskoj, na doprinosu izrade sadržaja, stručnoj pomoći i savetima kojima je usmeravala razvoj i pripremu publikacije.
- **Žaklini Veselinović**, konsultantkinji za lokalnu samoupravu programa Evropski PROGRES koja je vodila proces pripreme teksta publikacije i kroz stručnu podršku doprinela izradi finalne publikacije.
- Kontakt osobama za dobro upravljanje iz partnerskih lokalnih samouprava programa Evropski PROGRES, koji su aktivno učestvovali u programu obuke i doprineli izradi ove publikacije kroz pripremu istraživanja i radova a koje su pripremili: **Aleksandar Nikolić, Almir Kecap, Boban Stanković, Danijela Petković, Đorđe Cvetković, Ivan Kostić, Jasmina Lapčević, Jelena Gligorijević, Jelena Radojković, Jovica Pešić, Maida Kasumović, Maja Milosavljević, Marija Cvetković, Marija Jelenković, Marinko Đorđević, Milan Iskrenov, Milan Milenković, Milinko Šaponjić, Mikica Vasilev, Muhamed Abdullahu, Nataša Andrejević, Neda Jovanović, Nenad Jovanović, Nenad Ostraćanin, Nenad Petković, Nikola Ivanović, Sali Salihi, Saša Dodić, Saša Vasilić, Svetlana Paunović, Uroš Veličković, Fikret Sinanović i Zoran Milutinović.**
- **Aleksandri Radetić**, šefici Kancelarije za upravljanje projektima UNOPS Srbija, na korisnim komentarima i sugestijama koji su uticali na izradu sadržaja i kvalitet publikacije.
- **Svim saradnicima i saradnicama** koji su dali svoj stručni doprinos u različitim fazama pripreme ove publikacije. Njihov doprinos je bio dragocen i od suštinskog značaja.



Predstavnici i predstavnice iz 25 opština na jugoistoku i jugozapadu Srbije na studijskom putovanju u Švajcarskoj – jun 2017. godine

Literatura

Antidiskriminacioni mehanizmi u praksi. Beograd: Komitet pravnik za ljudska prava, 2013, dostupno na <http://www.yucom.org.rs/antidiskriminacioni-mehanizmi-u-praksi-2/>

Araújo, S., Sutherland D. Public-Private Partnerships and Investment in Infrastructure. Paris: OECD Economics Department Working Papers, No. 803, 2010.

Avlijaš, S., Knežević, I. Modeli međuopštinske saradnje u EU i mogući podsticaji za razvoj u Srbiji. Beograd: Stalna konferencija gradova i opština, 2010

Babin, M., Lažetić, P. Stručna studija „Modeli optimizacije mreže osnovnih škola u Srbiji“. Beograd: Prosveta, 2015

Erceg, V. Svrishodnost javnih nabavki – značaj i definisanje. Beograd: Program Evropske unije „Podrška civilnom društvu 2013“ za Srbiju, 2015

Evropska komisija. Republika Srbija – izveštaj za 2016. godinu. Brisel: Evropska komisija, 2016

Finansiranje lokalne samouprave u Srbiji i uticaj političke veze lokalne i republičke vlasti. Beograd: Centar za primenjene evropske studije, 2013

Gajić, M., Nasevski, S. Proaktivna transparentnost lokalnih samouprava u Srbiji: u raskoraku između propisa i praksi. Beograd: Beogradska otvorena škola, 2016

Hulst, R., Montfort, A. (eds). *Inter-municipal cooperation in Europe*. Amsterdam: Springer Netherlands, 2007

Jovanović, V., Čekić Marković, J., Veselinović, Ž., Vušurović, A., Jokić, T. (ur.). Kako do škole društvene brige – studija o efektima mera prevencije i intervencije za sprečavanje osipanja učenika iz obrazovnog sistema Republike Srbije. Beograd: Centar za obrazovne politike, 2016

Knežević, M. *Značaj koncesija za strana ulaganja u Republici Srbiji*. Beograd: Ekonomski horizonti, 2010

Korać Mandić, D., Opačić, N., Škorc, B., Ćirić, D., Volarević, S., Muždeka, N. Integracija kao dugoročno rešenje za izbeglice i raseljena lica u Srbiji – analitički izveštaj. Beograd: Srpski savet za izbeglice, 2006

Lilić, S., Strecker, M. i dr. *Referendum i građanska inicijativa*. Kraljevo: Švajcarska agencija za razvoj i saradnju, Program podrške opštinama, 2006, dostupno na <http://www.msp.co.rs/biblioteka/Referendum%20i%20gra%C4%91anska%20inicijativa.pdf>

Marković, R. *Ustavno pravo*. Beograd: Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, 2011

Milosavljević, B. *Sistem lokalne samouprave u Srbiji*. Beograd: Stalna konferencija gradova i opština, 2005

Milosavljević, B., Jerinić, J. *Nadležnosti jedinica lokalne samouprave u Srbiji, Analiza pravnog okvira*. Beograd: Program podrške opštinama IPA, 2007

Mišljenje br. 405/2006, Evropska komisija za demokratiju putem prava (Venecijanska komisija), Mišljenje o Ustavu Srbije usvojeno od strane Komisije na 70. plenarnoj sednici (Venecija, 17–18. marta 2007. godine)

Neposredno učešće građana u upravljanju lokalnom zajednicom – problemi, izazovi i preporuke za unapređenje procesa. Beograd: Misija OEBS u Srbiji, 2011

Pajvančić, M., Petrušić, N., Jašarević, S. *Komentar Zakona o ravnopravnosti polova*. Beograd: Centar modernih veština, 2010

Stojković, D. *Priručnik za strateško planiranje*. Beograd: Republika Srbija, Vlada, Generalni sekretarijat, 2011

Štreker, M., Arn, D., *Dobro upravljanje na lokalnom nivou, Iskustvo iz Švajcarske, Priručnik*, UNOPS, Beograd 2017

Unapređenje sistema javnih nabavki u Srbiji kao odgovor na svetsku ekonomsku krizu (nepotpisana analiza na internet prezentaciji Uprave za javne nabavke)

Vuletić, V., Stanojević, D., Vukelić, J., Pešić, J. *Studija o izbeglicama – Srbija 2016*. Beograd: Friedrich Ebert Stiftung, 2016

Dokumenta

Akcioni plan za sprovođenje inicijative Partnerstvo za otvorenu upravu u Republici Srbiji za 2016. i 2017. godinu

Krivični zakonik („Službeni glasnik RS“, br. 85/2005, 88/2005 – ispr., 107/2005 – ispr., 72/2009, 121/2012, 104/2013, 108/2014 i 94/2016)

Nacionalna strategija za poboljšanje položaja žena i unapređivanje rodne ravnopravnosti („Službeni glasnik RS“, br. 56-14173/2015)

Nacionalna strategija za rešavanje pitanja izbeglica i interno raseljenih lica za period od 2015. do 2020. godine („Službeni glasnik RS“, br. 62/2015)

Nacionalna strategija za sprečavanje i suzbijanje nasilja nad ženama u porodici i u partnerskim odnosima („Službeni glasnik RS“, br. 56-2461/2011)

Izveštaj o sprovođenju Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja i Zakona o zaštiti podataka o ličnosti za 2015. godinu. Beograd: Poverenik za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti, 2016

Pravilnik o sadržini akta kojim se bliže uređuje postupak javne nabavke („Službeni glasnik RS“, br. 106/2013)

Priručnik za prepoznavanje slučajeva diskriminacije pred organima javne vlasti. Beograd: Poverenik za zaštitu ravnopravnosti, 2016

Redovan godišnji izveštaj Zaštitnika građana za 2015. godinu. Beograd: Zaštitnik građana, 2016

Slobodan pristup informacijama: Stavovi i mišljenja Poverenika, publikacija br. 5 (2016)

Smernice za izradu internet prezentacija organa državne uprave, organa teritorijalne autonomije i jedinica lokalne samouprave, Direkcija za elektronsku upravu, 2014, dostupno na http://www.deu.gov.rs/doc/Smernice_5_0.pdf

Strategija prevencije i zaštite od diskriminacije („Službeni glasnik RS“, br. 90-5273/2013-1)

Strategija reforme javne uprave u Republici Srbiji („Službeni glasnik RS“, 9/2014 i 42/2014)

Strategija za socijalno uključivanje Roma i Romkinja u Republici Srbiji za period 2016-2025 („Službeni glasnik RS“, br. 26/2016)

Uputstvo za izradu i objavljivanje informatora o radu državnog organa („Službeni glasnik RS“, br. 68/2010)

Uredba o kancelarijskom poslovanju organa državne uprave („Službeni glasnik RS“, br. 80/92, 45/2016 i 98/2016)

Ustav Republike Srbije („Službeni glasnik RS“, br. 98/2006)

Vodič za primenu antidiskriminacionog zakonodavstva u procesu kreiranja propisa na lokalnom nivou. Beograd: Poverenik za zaštitu ravnopravnosti, 2014

Zakon o Agenciji za borbu protiv korupcije („Službeni glasnik“, br. 97/2008, 53/2010, 66/2011 – odluka US, 67/2013 – odluka US, 112/2013 – autentično tumačenje i 8/2015 – odluka US)

Zakon o budžetskom sistemu („Službeni glasnik RS“, br. 54/2009, 73/2010, 101/2010, 101/2011, 93/2012, 62/2013, 63/2013 – ispr., 108/2013, 142/2014, 68/2015 – dr. zakon, 103/2015 i 99/2016)

Zakon o elektronskom dokumentu („Službeni glasnik RS“, br. 51/2009)

Zakon o finansiranju lokalne samouprave („Službeni glasnik RS“, br. 62/2006, 47/2011, 93/2012, 99/2013 – usklađeni din. izn., 125/2014 – usklađeni din. izn. i 95/2015 – usklađeni din. izn.)

Zakon o izboru narodnih poslanika („Službeni glasnik RS“, br. 35/2000, 57/2003 – odluka USRS, 72/2003 – dr. zakon, 75/2003 – ispr. dr. zakona, 18/2004, 101/2005 – dr. zakon, 85/2005 – dr. zakon, 28/2011 – odluka US, 36/2011 i 104/2009 – dr. zakon).

Zakon o javnim nabavkama („Službeni glasnik RS“, br. 124/2012, 14/2015 i 68/2015)

Zakon o javnim preduzećima („Službeni glasnik RS“, br. 15/2016)

Zakon o javno-privatnom partnerstvu i koncesijama („Službeni glasnik RS“, br. 88/11, 15/16 i 104/16)

Zakon o komunalnim delatnostima („Službeni glasnik RS“, br. 88/2011 i 104/2016)

Zakon o kulturnim dobrima („Službeni glasnik RS“, br. 71/94, 52/2011 – dr. zakoni i 99/2011 – dr. zakoni)

Zakon o lokalnim izborima („Službeni glasnik RS“, br. 129/2007)

Zakon o lokalnoj samoupravi („Službeni glasnik RS“, br. 129/2007 i 83/2014 – dr. zakon)

Zakon o objavljivanju zakona i drugih propisa i akata („Službeni glasnik RS“, br. 45/2013)

Zakon o opštem upravnom postupku („Službeni glasnik RS“, br. 18/2016)

Zakon o osnovama sistema obrazovanja i vaspitanja („Službeni glasnik RS“, br. 72/2009, 52/2011, 55/2013, 35/2015 – autentično tumačenje, 68/2015 i 62/2016 – odluka US)

Zakon o planiranju i izgradnji („Službeni glasnik RS“, br. 72/2009, 81/2009 – ispr., 64/2010 – odluka US, 24/2011, 121/2012, 42/2013 – odluka US, 50/2013 – odluka US, 98/2013 – odluka US, 132/2014 i 145/2014)

Zakon o potvrđivanju Evropske povelje o lokalnoj samoupravi („Službeni glasnik RS – Međunarodni ugovori“, br. 70/2007)

Zakon o ravnopravnosti polova („Službeni glasnik RS“, br. 104/2009)

Zakon o regionalnom razvoju („Službeni glasnik RS“, br. 51/2009, 30/2010 i 89/2015 – dr. zakon)

Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja („Službeni glasnik RS“, br. 120/2004, 54/2007, 104/2009 i 36/2010)

Zakon o socijalnoj zaštiti („Službeni glasnik RS“, br. 24/2011)

Zakon o tajnosti podataka („Službeni glasnik RS“, br. 104/2009)

Zakon o učeničkom i studentskom standardu („Službeni glasnik RS“, br. 18/2010 i 55/2013).

Zakon o visokom obrazovanju („Službeni glasnik RS“, br. 76/2005, 100/2007 – autentično tumačenje, 97/2008, 44/2010, 93/2012, 89/2013, 99/2014, 45/2015 – autentično tumačenje, 68/2015 i 87/2016)

Zakon o zabrani diskriminacije („Službeni glasnik RS“, br. 22/2009)

Zakon o zaposlenima u autonomnim pokrajinama i jedinicama lokalne samouprave („Službeni glasnik RS“, br. 21/2016)

Zakon o zaštiti podataka o ličnosti („Službeni glasnik RS“, br. 97/2008, 104/2009 – dr. zakon, 68/2012 – odluka US i 107/2012)

Zakon o zaštiti prava i sloboda nacionalnih manjina („Službeni list SRJ“, br. 11/2002, „Službeni list SCG“, br. 1/2003 – Ustavna povelja, „Službeni glasnik RS“, br. 72/2009 – dr. zakoni i 97/2013 – odluka US)

Zakon o zaštiti uzbunjivača („Službeni glasnik RS“, broj 128/2014)

Internet izvori

<http://birnsrbija.rs/wp-content/uploads/2015/04/Babin-Lazzetic-Studija-o-optimizaciji-mre%C5%BEe-osnovnih-%C5%A1kola.pdf>

<http://euintegracije.skgo.org/sr/submodules/index/3>

<http://mojustav.rs/strucni-komentar-58/>

<http://ravnopravnost.gov.rs/rs/diskriminacija/sta-je-diskriminacija/>

<http://skgo.org/files/fck/File/2016/progbudg/Prezentacija%201%20-%20Pregled%20programskog%20budzetiranja%20u%20prve%20dve%20godine%20primene,%20rezultati%20i%20naucene%20lekcije.pdf>

http://www.deu.gov.rs/doc/Smernice_5_0.pdf

<http://www.mduls.gov.rs/latinica/partnerstvo-otv-upravu-2017.php>

<http://www.novosti.rs/vesti/naslovna/politika/aktuelno.289.html:552589-Samo-Kuzmanovic-podneo-ostavku>

http://www.nshc.org.rs/public/publikacije/ssi_integracija_2006_lat.pdf

<http://www.osce.org/sr/serbia/235636>

<http://www.paragraf.rs/dnevne-vesti/101214/101214-vest8.html>

<http://www.poverenik.rs/images/stories/dokumentacija-nova/izvestajiPoverenika/2015/IZVESTAJ2015/latg.izvestaj2015.pdf>

<http://www.poverenik.rs/images/stories/dokumentacija-nova/prirucnik/Publikacija5/5publikacija.pdf>

http://www.rsjp.gov.rs/malodrvo/Uredba_o_srednjorocnom_PLANIRANJU_05122016-1.pdf

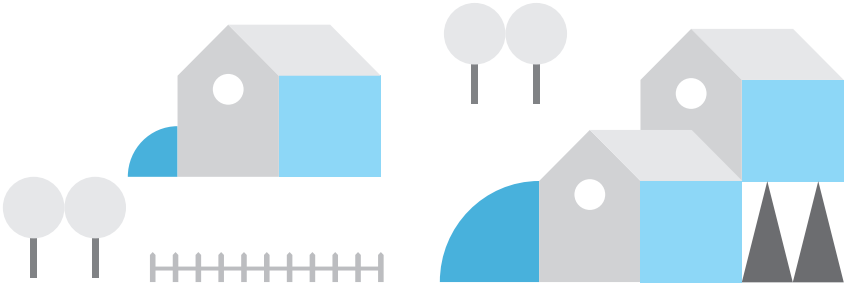
<http://www.skgo.org/reports/details/1886>

http://www.skgo.org/upload/files/Analiza_modeli_MOS_u_EU_i_moguci_podsticaji_za_razvoj_u_Srbiji_web.pdf

http://www.yucom.org.rs/wp-content/uploads/2015/04/Antidiskriminacioni-mehanizmi_web.pdf

<https://www.juznevesti.com/Drushtvo/Smanjen-broj-Roma-bez-licnih-dokumenata.sr.html>

www.skgo.org/upload/files/fck/File/Eticki_Kodeks.doc



Dobro upravljanje na lokalnom nivou Iskustva iz Srbije

Izdavač: Kancelarija Ujedinjenih nacija za
projektne usluge (UNOPS)

Za izdavača: Graeme Tyndall

Urednici: Žaklina Veselinović
Ana Nedeljković
Aleksandra-Saša Solujić
Dragan Mladenović

Lektura: Jelena Dimitrijević

Dizajn: Nemanja Belja

Štampa: DMD štamparija doo, Beograd

Tiraž: 250

ISBN: 978-86-920977-5-1

CIP - Каталогизacija u publikaciji -
Narodna biblioteka Srbije,
Beograd

352.07(497.11)

DOBRO upravljanje na lokalnom nivou
: iskustva iz Srbije / [urednici Žaklina
Veselinović ... [et al.]. - Beograd :
Kancelarija Ujedinjenih nacija za
projektne usluge (UNOPS), 2017
(Beograd : DMD). - 158 str. ; 25 cm

Tiraž 350. - Str. 6-7: Predgovor /
Grem Tindal. - Napomene i
bibliografske reference uz tekst. -
Bibliografija: str. 152-153.

ISBN 978-86-920977-5-1

a) Локална самоуправа - Србија b)
Локалне заједнице - Управљање -
Србија COBISS.SR-ID 251086860

Izradu ove publikacije podržale su Evropska unija, Vlada Švajcarske i Vlada Republike Srbije preko razvojnog programa Evropski PROGRES.

Program Evropski PROGRES je isključivo odgovoran za sadržaj publikacije i on ne predstavlja neophodno stavove Evropske unije, Vlade Švajcarske i Vlade Republike Srbije.



Република Србија



Program finansira EU



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra
Swiss Agency for Development
and Cooperation SDC



Sprovodi program





Република Србија



Program finansira EU



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Swiss Agency for Development
and Cooperation SDC



Sprovodi program

EVROPSKI 
PROGRES